

Joanna Stolarska

ekspert prawa ubezpieczeń społecznych,
autorka licznych publikacji
i opracowań z zakresu składkowego,
były wieloletni pracownik ZUS

Kontrola ZUS – prawa i obowiązki przedsiębiorcy

Wstęp

ZUS przeprowadza planowe kontrole raz na 3–4 lata. Obecnie płatników do kontroli typuje specjalny algorytm, zainstalowany w systemie informatycznym ZUS, za pomocą którego na podstawie danych zapisanych w tym systemie – dokonywana jest tzw. wstępna analiza ryzyka. Dzięki tej analizie do kontroli typowani są ci płatnicy, u których prawdopodobieństwo naruszenia przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych jest stosunkowo najwyższe. Zdarzają się również kontrole doraźne, przeprowadzane w firmie np. w wyniku donosów, skarg osób zatrudnionych lub nadmiernej liczby korekt składanych przez płatnika. Często są to skomplikowane postępowania, w których na każdym etapie duże znaczenie ma orientacja w obowiązujących przepisach i umiejętność zgodnego z prawem reagowania na działania organu kontroli.

W niniejszej publikacji krok po kroku przedstawiono procedurę kontrolną, z uwzględnieniem wzorów pism i formularzy, z którymi kontrolowany płatnik zetknie się w toku kontroli na kolejnych jej etapach. Wyjaśniono, jakie są najważniejsze prawa i obowiązki płatnika w toku kontroli ZUS, co wolno inspektorowi kontroli prowadzącemu postępowania, a na jakie działania – zgodnie z obowiązującymi przepisami – nie może sobie pozwolić.

Dzięki umiejętności poruszania się w gąszczu przepisów i procedur regulujących postępowanie kontrolne ZUS zwiększa się szansa płatnika na skuteczną ochronę interesów firmy i zminimalizowanie dotkliwych skutków finansowych w zakresie zaległości składkowych na rzecz ZUS.

I. Zasady przeprowadzania kontroli

1. Rodzaje, zakres przedmiotowy, ograniczenia czasu trwania kontroli przeprowadzanych przez ZUS

Jednym z ustawowych uprawnień ZUS jest uprawnienie tego organu do przeprowadzania okresowych i doraźnych kontroli płatników składek. Obowiązujące w tym zakresie przepisy nakładają na płatników liczne obowiązki, zarazem jednak gwarantują im pewne prawa wobec organu kontroli – zwłaszcza w zakresie kontroli płatników prowadzących działalność gospodarczą.

1.1. Częstotliwość kontroli ZUS

Przepisy nie precyzują częstotliwości, z jaką powinny być przeprowadzane kontrole ZUS. Najważniejszym ich celem jest efektywne i skuteczne egzekwowanie należności z tytułu składek oraz nadzór nad prawidłowym ustalaniem prawa do świadczeń i ich wysokości (§ 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli płatników składek; Dz.U. z 1998 r. Nr 164, poz. 1165; dalej: rozporządzenie o kontroli ZUS). Praktyka pokazuje, że przedsiębiorca, u którego nie pojawiają się problemy w zakresie rozliczeń z ZUS (nie składa nadmiernej liczby korekt, nie są na niego zgłaszane skargi przez ubezpieczonych itd.), może spodziewać się rutynowej, okresowej kontroli ZUS mniej więcej raz na 3–4 lata. Trzeba jednak pamiętać, że w uzasadnionych przypadkach – np. uporczywego naruszania przepisów przez płatnika czy zgłaszania skarg przez osoby ubezpieczone – kontrola ZUS może być przeprowadzana z większą częstotliwością. Nasilenia kontroli mogą się spodziewać również ci płatnicy, u których wykryte zostaną błędy „systemowe”, tzn. powtarzające się konsekwentnie w określonych obszarach (np. nieprawidłowe stosowanie wyłączeń składkowych, błędy w ustalaniu podstawy wymiaru składek, błędne ustalenie podstawy wymiaru składek za zleceniobiorców itp.).

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, ZUS ma obowiązek typować płatników do kontroli nie na zasadzie przypadkowego wyboru, lecz po uprzednim dokonaniu identyfikacji prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej (art. 47 ust. 1 ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców; j.t. Dz.U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm.; dalej: ustawa – Prawo przedsiębiorców). Jest to tzw. wstępna analiza ryzyka. Powinna ona wskazać identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. W kompleksowym systemie informatycznym ZUS (KSI ZUS) działa obecnie specjalny algorytm, za pomocą którego przeprowadzana jest ta analiza, na podstawie danych zewidencjonowanych w KSI ZUS.

PRZYKŁAD 1

W firmie ABC sp. z o.o. ZUS przeprowadził rutynową kontrolę w 2019 r. Od tego czasu w zakresie powiązań kapitałowych spółki zaszły znaczące zmiany. ZUS wytypował płatnika do rutynowej kontroli w 2020 r., pomimo że od zakończenia poprzedniego postępowania upłynął stosunkowo niedługi okres. Podstawowymi przyczynami, dla

których wstępna analiza ryzyka wskazała tego płatnika do ponownej kontroli, były m.in.:

- przejście znaczącej liczby pracowników spółki w krótkim czasie przez inny podmiot (agencję pracy tymczasowej) na podstawie art. 23¹ Kodeksu pracy, na co wskazały złożone przez płatnika dokumenty zgłoszeniowe/wyrejestrowujące oraz rozliczeniowe (podejrzenie niezgodnej z przepisami „optymalizacji” kosztów składkowych);
- zatrudnianie pełnoetatowych pracowników z minimalnym wynagrodzeniem i jednoczesne zgłaszanie ich do ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu umowy zlecenia przez inną spółkę z tej samej grupy kapitałowej (podejrzenie realizowania na podstawie umowy zlecenia prac na rzecz własnego pracodawcy).

Ze względu na obszary ryzyka, które zidentyfikowano przed wszczęciem kontroli ZUS, można oczekiwać, że właśnie na tych zakresach przedmiotowych skupią się działania inspektora kontroli ZUS. Jest także prawdopodobne, że ZUS równocześnie podejmie czynności kontrolne u podmiotów powiązanych (kapitałowo lub na mocy zawartych kontraktów) z firmą ABC sp. z o.o. – w agencji pracy tymczasowej oraz w spółkach powiązanych kapitałowo, u których analiza ryzyka także wskazała na istnienie nieprawidłowości.

Wymóg przeprowadzenia analizy ryzyka nie ma zastosowania do kontroli przedsiębiorcy na przykład w sytuacji, gdy ZUS poweźmie uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia albo innego naruszenia prawnego zakazu lub niedopełnienia prawnego obowiązku w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej. Omawiana regulacja, obowiązująca jeszcze w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, a następnie przeniesiona do obecnie obowiązującej ustawy – Prawo przedsiębiorców, w zamierzeniu miała na celu ograniczenie liczby i zakresu kontroli przedsiębiorców, u których występuje niewielkie ryzyko naruszeń przepisów bądź nie stwierdzono ich wcześniej. W praktyce jednak oznacza równocześnie skuteczniejsze ściganie tych płatników, którzy naruszają przepisy w zakresie ubezpieczeń społecznych.

Wobec płatników składek, którzy prowadzą działalność gospodarczą jednoosobowo i odprowadzają składki wyłącznie na własne ubezpieczenia, ZUS zasadniczo nie wszczyna postępowania kontrolnego. Nad tą grupą przedsiębiorców nadzór ZUS jest sprawowany przez pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie konta płatnika. Wszelkie nieprawidłowości, jakie pojawiają się u płatników opłacających składki wyłącznie na własne ubezpieczenia, są wyjaśniane na bieżąco, w ramach postępowań wyjaśniających, bez konieczności wszczynania kontroli. Prawdliwość rozliczeń osób opłacających składki wyłącznie za siebie jest również weryfikowana każdorazowo, np. przy wystawianiu zaświadczenia o niezaleganiu czy rozpatrywaniu wniosku o wypłatę świadczeń. Przepisy dają jednak możliwość przeprowadzenia kontroli również u takiego płatnika składek – ale tylko w uzasadnionych przypadkach (§ 2 rozporządzenia o kontroli ZUS).

WAŻNE Kontrola płatników składek przeprowadzana jest po analizie ryzyka, która wskazuje tych przedsiębiorców, u których prawdopodobieństwo naruszenia przepisów składkowych i ubezpieczeniowych jest stosunkowo najwyższe.

PRZYKŁAD 2

Anna K. od 1 stycznia 2019 r. prowadzi jednoosobową działalność gospodarczą. Podlega z tego tytułu obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym i zdrowotnemu, opłaca również składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe. W 2020 r. Anna K. po raz pierwszy wystąpiła do ZUS z wnioskiem o zasiłek opiekuńczy w związku z chorobą swojego 5-letniego dziecka. W wyniku analizy konta płatnika, przeprowadzanej rutynowo przez ZUS po złożeniu wniosku o zasiłek przez przedsiębiorcę, okazało się, że Anna K. złożyła w 2019 r. błędny dokument ZUS ZUA (nie wskazała w nim, że chce podlegać ubezpieczeniu chorobowemu). Zasiłek został jej jednak przyznany ze względu na fakt, że przez cały okres prowadzenia działalności terminowo i w prawidłowej wysokości opłacała wszystkie składki, w tym składkę na ubezpieczenie chorobowe (ZUS przyjmuje w takich przypadkach zasadę domniemania chęci podlegania ubezpieczeniu chorobowemu). Zanim zasiłek zostanie wypłacony, Anna K. musi jednak skorygować dokumentację zgłoszeniową złożoną w 2019 r., tak aby zgłoszenie do ubezpieczeń obejmowało również podleganie ubezpieczeniu chorobowemu. ZUS nie będzie jednak w tej sprawie wszczynał kontroli w firmie Anny K.

Od 1 stycznia 2020 r. obowiązują nowe, korzystniejsze niż dotychczas regulacje dotyczące wymierzenia kar administracyjnych i wykroczeniowych przez upoważnione organy, w tym – organy kontroli. Nowe przepisy dotyczą przedsiębiorców, którzy niedawno rozpoczęli prowadzenie działalności gospodarczej – prowadzą ją po raz pierwszy lub po długiej przerwie od czasu zamknięcia lub zakończenia swojej poprzedniej firmy.

Zgodnie ze zmienionymi regulacjami, jeżeli przedsiębiorca wpisany do CEIDG narusza przepisy prawa związane z wykonywaną działalnością gospodarczą w okresie 12 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej po raz pierwszy albo ponownie po upływie co najmniej 36 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia, a właściwy organ wszczyna w związku z tym naruszeniem postępowanie:

- mandatowe albo
- w sprawie nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej

– przed nałożeniem na przedsiębiorcę ww. sankcji organ ma obowiązek wezwać przedsiębiorcę do usunięcia stwierdzonych naruszeń oraz skutków tych naruszeń (jeżeli takie wystąpiły) w wyznaczonym przez siebie terminie (art. 21a ustawy – Prawo przedsiębiorców).

Przedsiębiorca, który zastosuje się do wezwania organu i usunie naruszenia oraz ich ewentualne skutki, nie zostanie ukarany sankcją, a jeżeli sankcja została już na niego nałożona – zostanie cofnięta. Organ wymierzający sankcję – w tym ZUS – powinien w takiej sytuacji poprzestać na pouczeniu przedsiębiorcy.

Powyższych, korzystnych regulacji nie stosuje się, gdy:

- naruszenie dotyczy przepisów, które zostały już wcześniej naruszone przez przedsiębiorcę (uporczywe popełnianie tych samych błędów),
- naruszenie przepisów prawa jest rażące,
- nie jest możliwe usunięcie naruszeń lub gdy wywołały one nieodwracalne skutki,
- konieczność nałożenia sankcji wynika z ratyfikowanej umowy międzynarodowej albo bezpośrednio stosowanych przepisów prawa Unii Europejskiej,