

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 395

**Finanse i rachunkowość
na rzecz zrównoważonego rozwoju –
odpowiedzialność, etyka, stabilność finansowa
Tom 1. Finanse**

Redaktorzy naukowci
Grażyna Borys
Robert Kurek



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Magdalena Kot
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-519-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120
53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl
Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Joanna Antczak: Wpływ opłat środowiskowych na wyniki przedsiębiorstwa.....	11
Bartosz Bartniczak: Możliwości wykorzystania instrumentów zwrotnych w projektach z zakresu gospodarki odpadami.....	21
Sylwia Bożek, Beata Dubiel: Realizacja ryzyka nadzwyczajnego a kompensata jego skutków przez ubezpieczenie.....	30
Dorota Burzyńska: Zrównoważona gospodarka wodna na przykładzie metropolii paryskiej.....	42
Iwona Dorota Czechowska: Poszukiwanie rzetelności w kontekście kodeksów zawodowych na przykładzie sektora bankowego.....	53
Karolina Daszyńska-Żygadło, Bożena Ryszawska: Rola społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w <i>sustainability transition</i>	62
Anna Dąbkowska: Udział kredytu bankowego w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce i w Niemczech.....	73
Leszek Dziawgo, Danuta Dziawgo: Wybrane aspekty CSR na rynku finansowym. Wyniki badań na reprezentatywnej próbie polskiego społeczeństwa.....	84
Małgorzata Gorzalczyńska-Koczkodaj: Dysfunkcje systemu sprawozdawczości w jednostkach sektora finansów publicznych.....	94
Renata J. Jedlińska: Wpływ gospodarki wirtualnej na gospodarkę realną – wybrane zagadnienia.....	104
Szymon Kasprowski: Kontrola zasadności pobierania świadczeń w razie choroby i macierzyństwa w polskim systemie ubezpieczeń społecznych w latach 2005–2013.....	117
Lidia Kłos: Źródła finansowania ochrony środowiska w Polsce.....	129
Magdalena Kogut-Jaworska: Problem nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wobec wyzwań rozwojowych w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2014–2020.....	139
Jan Koleśnik: Postkryzysowe narzędzia analizy nadzorczej a poziom bezpieczeństwa europejskiego systemu bankowego.....	149
Bożena Kołosowska, Agnieszka Huterska: Wykupy obligacji korporacyjnych na rynku Catalyst w latach 2013–2014 – na przykładzie obligacji deweloperskich.....	158
Jolanta Korkosz-Gębska: Wspieranie i promocja innowacji ekologicznych na przykładzie województwa lubelskiego.....	168

Andrzej Koza: System kwotowy a zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Czechach i w Polsce	178
Wojciech Krawiec: Inwestowanie zaangażowane społecznie jako forma realizacji koncepcji SRI	190
Danuta Król: Wybrane instrumenty wspierania rozwoju lokalnego	201
Barbara Kryk: ERES jako wyraz rangi środowiska naturalnego w statystyce publicznej	210
Robert Kurek: Bitcoin a ekonomiczne funkcje pieniądza	219
Elwira Leśna-Wierszółowicz: Istota nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi w Polsce	229
Irena Łącka: Problemy oceny efektywności podmiotów ekonomii społecznej	241
Ewa Mazur-Wierzbicka: Nakłady inwestycyjne w ochronie środowiska w Polsce	252
Jarosław Pawłowski: Ekorating telefonów komórkowych	263
Tomasz Potocki: Instytucjonalne uwarunkowania i mechanizmy podnoszenia świadomości finansowej	274
Adriana Przybyszewska: Zagrożenia i grupy ryzyka współczesnych mikro-finansów	286
Ewa Spigarska: Opłata za gospodarowanie odpadami jako dochód gminy....	297
Błażej Suproń: Wpływ elektronicznego systemu poboru opłat drogowych na inwestycje przedsiębiorstw na przykładzie województwa zachodniopomorskiego	307
Magdalena Swacha-Lech: Problem świadomości finansowej w kontekście gromadzenia oszczędności emerytalnych	317
Marta Szaja: Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju a planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym	331
Marek W. Szewczyk: Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju ekonomicznego powiatów województwa lubelskiego	342
Magdalena Ślebocka: Finansowy aspekt koncepcji rewitalizacji miast w świetle założeń do projektu ustawy o rewitalizacji	355
Aneta Tylman: Rewitalizacja jako kluczowy aspekt polityki finansowania i rozwoju zrównoważonego miast	364
Stanisław Wieteska: Emisja dwutlenku węgla przez pojazdy mechaniczne jako element zewnętrznych kosztów transportu drogowego w Polsce.....	372
Rafał Wilczyński: Znaczenie struktury właścicielskiej spółek publicznych dla rozwoju polskiego rynku kapitałowego w latach 2008–2012	386
Andrzej Wołoszyn, Romana Głowicka-Wołoszyn: Nierówności dochodowe gospodarstw domowych w Polsce w kontekście zrównoważonego rozwoju	396
Justyna Zabawa: Ekologiczne wyzwania współczesnej bankowości – przypadek grupy Deutsche Bank	408
Agnieszka Żołądkiewicz: Ekogospodarka w działalności banków jako przejaw koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu	418

Summaries

Joanna Antczak: Impact of environmental fees on company's financial results	11
Bartosz Bartniczak: The ability to use repayable instruments in projects relating to waste management.....	21
Sylvia Bożek, Beata Dubiel: Materialization of the exceptional risk vs. compensation of its effects by insurance.....	30
Dorota Burzyńska: Sustainable water management on the example of Paris Metropolis.....	42
Iwona Dorota Czechowska: The search for fairness in the context of professional codes on the example of the banking sector.....	53
Karolina Daszyński-Żygadlo, Bożena Ryszawska: The role of corporate social responsibility in <i>sustainability transition</i>	62
Anna Dąbkowska: The share of bank credit as sources of SMEs financing in Poland and in Germany	73
Leszek Dziawgo, Danuta Dziawgo: Selected aspects of CSR in the financial market – survey results on a representative sample of Polish society.....	84
Małgorzata Gorzalczyńska-Koczkodaj: Dysfunctions of the reporting system in public finance sector units	94
Renata J. Jedlińska: The effect of virtual economy on the real economy – selected issues.....	104
Szymon Kasprowski: The inspection of legitimate receiving of benefits in case of sickness and maternity in the Polish social insurance system in the years 2005–2013.....	117
Lidia Klos: Sources of financing the environmental protection in Poland.....	129
Magdalena Kogut-Jaworska: Problems of excessive indebtedness of self-government units in Poland in the context of rising challenges for development in the European Union's financial perspective for 2014–2020.....	139
Jan Koleśnik: Post-crisis tools of the supervisory review process vs. the level of safety of the European banking system.....	149
Bożena Kołosowska, Agnieszka Huterska: Corporate bond redemption on the Catalyst market in the years 2013–2014 – the example of the property developers bonds	158
Jolanta Korkosz-Gębska: Supporting and promotion of eco-innovations based on The Lubelskie Voivodeship	168
Andrzej Koza: Quota scheme vs. employment of people with disabilities in The Czech Republic and Poland.....	178
Wojciech Krawiec: Impact investing as a form of the realization of SRI conception.....	190
Danuta Król: Some local development support tools	201

Barbara Kryk: EEEA as evidence for the importance of the natural environment in public statistics	210
Robert Kurek: Bitcoin vs. economic functions of money	219
Elwira Leśna-Wierszółowicz: The essence of supervision of open pension funds in Poland	229
Irena Łącka: Problems of effectiveness evaluation of social economy entities	241
Ewa Mazur-Wierzbicka: Investment outlays in the environmental protection in Poland	252
Jarosław Pawłowski: Eco rating of mobile phones	263
Tomasz Potocki: Institutional conditions and mechanisms which improve the level of financial capabilities	274
Adriana Przybyszewska: Hazards and risk groups of modern microfinance	286
Ewa Spigarska: Fee for waste management as an income of a commune	297
Błażej Suproń: Influence of electronic road toll collection system on business investments on the example of The West Pomeranian Voivodeship	307
Magdalena Swacha-Lech: The problem of financial awareness in the context of gathering of retirement savings	317
Marta Szaja: The realisation of sustainable development concept vs. local-level spatial planning	331
Marek W. Szewczyk: Spatial diversity of economic development of poviats of The Lubelskie Voivodeship	342
Magdalena Ślebocka: Financial aspect of the concept of urban renewal in the light of the objectives of the project of Revitalization Act	355
Aneta Tylman: Revitalization as the key aspect of the financing and urban sustainable development policy	364
Stanisław Wieteska: Carbon dioxide emissions by motor vehicles as part of the external costs of road transport in Poland	372
Rafał Wilczyński: Significance of public companies ownership structure for Polish capital market development in the years 2008–2012	386
Andrzej Wołoszyn, Romana Głowicka-Wołoszyn: Income inequality of Polish households in the context of sustainable development	396
Justyna Zabawa: Environmental challenges of contemporary banking – the case of Deutsche Bank Group	408
Agnieszka Żołądkiewicz: Ecomanagement in the activities of banks as a manifestation of the concept of corporate social responsibility	418

Szymon Kasprowski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: szymon_kasprowski@poczta.onet.pl

**KONTROLA ZASADNOŚCI POBIERANIA ŚWIADCZEŃ
W RAZIE CHOROBY I MACIERZYŃSTWA
W POLSKIM SYSTEMIE UBEZPIECZEŃ
SPOŁECZNYCH W LATACH 2005–2013**

**THE INSPECTION OF LEGITIMATE RECEIVING
OF BENEFITS IN CASE OF SICKNESS
AND MATERNITY IN THE POLISH SOCIAL
INSURANCE SYSTEM IN THE YEARS 2005-2013**

DOI: 10.15611/pn.2015.395.11

Streszczenie: Opracowanie przedstawia zagadnienia związane z kontrolą przewidzianą w ramach ubezpieczenia chorobowego w polskim systemie ubezpieczeń społecznych. Omawiane kwestie skupiają się na podmiotach uprawnionych do kontroli oraz na kontroli prawidłowości orzekania o niezdolności do pracy i wykorzystania zwolnienia od pracy, a przeprowadzona w opracowaniu analiza funkcjonowania kontroli obejmuje lata 2005–2013. Do najważniejszych wniosków wynikających z analizy należy obserwacja, iż w badanym okresie nastąpił wzrost działań kontrolnych z jednoczesnym wzrostem kwot zakwestionowanych w wyniku kontroli świadczeń. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że wyniki działań kontrolnych w odniesieniu do ogólnych kwot wypłacanych świadczeń z funduszu chorobowego czy też ogólnej liczby zwolnień nie są znaczne. Przy ogólnej ocenie funkcjonowania systemu kontroli pozwala to na stwierdzenie, że jego istota nie sprowadza się tylko i wyłącznie do wykrywania nieprawidłowości, ale stanowi swego rodzaju prewencję, by do nieprawidłowości nie dochodziło.

Słowa kluczowe: ubezpieczenie chorobowe, kontrola ZUS, prawidłowość wykorzystania świadczeń.

Summary: The article presents issues associated with inspection provided as a part of sickness insurance in the Polish social insurance system. Discussed problems are focused on subjects authorized to inspection and on inspection of proper adjudication about incapacity for work and the use of medical leaves. The analysis of the functioning of inspection, presented in this article, covers the years 2005–2013. The observation that in the considered period of time an increase of inspection activities with the simultaneous increase of questioned amounts, as a result of benefits inspections, occurred, belongs to the most important results that arise from this analysis. It must be emphasized that the results of inspection activity, in respect to general

amounts of benefits paid from sickness fund or general number of medical leaves, are not important. With an overall evaluation of the functioning of inspection system, it allows to make a conclusion that its nature cannot be reduced only to detect incorrectness', but it constitutes some kind of prevention for them not to occur.

Keywords: sickness insurance, SII inspection, proper use of benefits.

1. Wstęp

System ubezpieczeń społecznych jest jednym z elementów systemu zabezpieczenia społecznego funkcjonującego w ramach prowadzonej przez państwo polityki społecznej. Zadanie ubezpieczeń społecznych można sprowadzić do zapewniania odpowiednich świadczeń osobom, które posiadają stosowny tytuł do ubezpieczenia, w przypadku spełnienia się przewidzianego w ramach konstrukcji danego ubezpieczenia ryzyka.

Jednym z rodzajów ubezpieczeń społecznych występujących w Polsce jest ubezpieczenie chorobowe, w ramach którego został zagwarantowany odpowiedni katalog świadczeń na wypadek choroby i macierzyństwa osobom do nich uprawnionym. Zdarza się jednak, że istnieje pokusa uzyskania świadczenia w warunkach, które do tego nie uprawniają. Przykładem może być nadużycie polegające na wykorzystywaniu prawa do pobierania zasiłku chorobowego przez osoby zdrowe w trakcie lub też po ustaniu zatrudnienia ze względu na to, że jest korzystniejsze pod względem finansowym. Sytuacje otrzymywania świadczeń przez osoby, które w rzeczywistości nie powinny mieć do tego prawa, zwiększają koszty funkcjonowania zarówno po stronie systemu ubezpieczeń społecznych, jak i po stronie pracodawców. Dlatego też w Polsce, w ramach ubezpieczenia chorobowego, przewidziane zostały narzędzia umożliwiające kontrolę ubezpieczonych pobierających świadczenia z tego tytułu. Do części działań kontrolnych uprawnieni są pracodawcy, jednak główną instytucją, która posiada uprawnienia kontrolne w tej materii, jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS).

Celem niniejszego opracowania jest analiza i ocena zasadności podejmowanych przez ZUS kontroli ubezpieczonych, którzy korzystają ze świadczeń w razie choroby i macierzyństwa. Autor ponadto zamierza wykazać, że istniejący system kontroli świadczeń jest w stanie ujawniać nadużycia w zakresie pobierania świadczeń przez osoby nieuprawnione. Opracowanie wymagało analizy obowiązujących na dzień 31 grudnia 2014 r. aktów prawnych oraz wykorzystania metod statystycznych umożliwiających zbadanie skali, dynamiki i struktury analizowanego zjawiska.

2. Charakterystyka ubezpieczenia chorobowego i świadczeń w razie choroby i macierzyństwa w polskim systemie ubezpieczeń społecznych

W ramach ubezpieczenia chorobowego w określonych sytuacjach powstaje prawo do okresowych zasiłków zastępujących utracony zarobek w związku z brakiem możliwości świadczenia pracy w wyniku choroby lub macierzyństwa [Szubert 1987, s. 87]. W Polsce ubezpieczenie chorobowe, po reformie systemu ubezpieczeń społecznych w 1999 r., zostało uregulowane odrębnie w kwestii:

- uzyskania tytułu do ubezpieczenia, wysokości składki na ubezpieczenie oraz deklarowania i opłacania składki [Ustawa z dnia 13 października 1998 r., dalej: ustawa systemowa],
- katalogu przysługujących świadczeń, wysokości oraz zasad ich przyznawania [Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r., dalej: ustawa o świadczeniach].

Przepisy ustawy systemowej w zakresie ubezpieczenia chorobowego wskazują, iż dla pracowników, członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz osób odbywających służbę zastępczą jest to ubezpieczenie obowiązkowe. Przewidziana została również możliwość dobrowolnego przystąpienia do ubezpieczenia dla takich grup ubezpieczonych, jak osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, osoby wykonujące umowę-zlecenie lub umowę o świadczenie usług, osoby wykonujące pracę nakładczą, osoby świadczące pracę w okresie tymczasowego aresztowania lub odbywania kary pozbawienia wolności, a także dla duchownych.

Objęcie ubezpieczeniem oznacza konieczność deklarowania i opłacania składki w wysokości 2,45% podstawy wymiaru składek, która pobierana jest przez pracodawcę z wynagrodzenia ubezpieczonego i przekazywana do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) w miesięcznych cyklach rozliczeniowych. Uchybienie terminu opłacenia składki dla ubezpieczonych dobrowolnie oznacza przerwanie istniejącego ubezpieczenia [Olszewska 2011, s. 104].

Katalog świadczeń i sytuacji dających prawo do ich pobierania w ustawie o świadczeniach został określony w następujący sposób:

- zasiłek chorobowy – przysługuje w związku z czasową niezdolnością do pracy z powodu choroby, odosobnienia w związku z chorobą zakaźną, leczeniem odwykowym lub poddaniem się niezbędnym badaniom dla kandydatów na dawców komórek, tkanek i narządów. Maksymalny okres jego pobierania wynosi 182 dni lub 270 dni w przypadku, gdy niezdolność jest spowodowana gruźlicą lub występuje w trakcie ciąży,
- świadczenie rehabilitacyjne – przysługuje po wyczerpaniu okresu pobierania zasiłku chorobowego dla ubezpieczonych nadal niezdolnych do pracy, których dalsze leczenie lub rehabilitacja rokuje odzyskanie zdolności do pracy. Przyznanie świadczenia zależne jest od orzeczenia wydanego przez lekarza orzecznika ZUS, a maksymalny okres pobierania świadczenia wynosi 12 miesięcy,

- zasiłek wyrównawczy – przysługuje wyłącznie ubezpieczonym będącym pracownikami w celu uzupełnienia zmniejszenia wynagrodzenia na skutek poddania się rehabilitacji zawodowej,
- zasiłek macierzyński – przysługuje w związku z urodzeniem dziecka lub przyjęciem dziecka na wychowanie. Okres pobierania związany jest z określonymi w prawie pracy urlopem macierzyńskim i na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego i urlopu rodzicielskiego,
- zasiłek opiekuńczy – przysługuje w związku z koniecznością opieki w różnych przypadkach nad chorym lub zdrowym dzieckiem albo innym członkiem rodziny. Maksymalne okresy pobierania to 60 dni lub 14 dni w zależności od osoby, nad którą jest sprawowana opieka.

Podmiotami, które zostały uprawnione do ustalania uprawnień i wypłaty świadczeń zgodnie z ustawą o świadczeniach, jest ZUS oraz płatnicy składek, zgłaszający do ubezpieczenia powyżej 20 osób.

3. Charakterystyka regulacji dotyczących kontroli w zakresie świadczeń w razie choroby i macierzyństwa w Polsce

W ramach ubezpieczenia chorobowego osoba uzyskuje prawo do poszczególnych świadczeń po przedstawieniu dokumentacji zgodnej z odpowiednimi przepisami [Rozporządzenie z dnia 2 kwietnia 2012 r.]. W zakresie zasiłku chorobowego konieczne jest przedłożenie zaświadczenia lekarskiego o czasowej niezdolności do pracy wystawionego według odpowiedniego trybu i wzoru [Rozporządzenie z dnia 27 lipca 1999 r. (a)]. Wystawianie przez lekarzy zaświadczeń o niezdolności do pracy nazywane jest orzekaniem i wiąże się z postępowaniem diagnostyczno-leczniczym [Rozporządzenie z dnia 22 lipca 2005 r.].

Ubezpieczeni pobierający świadczenia, których przyznanie związane było z niezdolnością do pracy w wyniku choroby lub konieczności sprawowania opieki, mogą podlegać kontroli. Działania kontrolne wobec ubezpieczonych zgodnie z ustawą o świadczeniach, w zależności od rodzaju czynności oraz podmiotu wypłacającego świadczenie, są wykonywane przez ZUS lub płatników składek. W ramach działań podejmowanych przez ZUS można wymienić kontrolę prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy oraz kontrolę prawidłowości wykorzystania zwolnienia od pracy.

Kontrola prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy wykonywana jest przez funkcjonujący w ramach ZUS organ orzeczniczy, jakim są lekarze orzecznicy ZUS. Kontrola nie jest głównym zadaniem lekarzy zatrudnionych w ZUS, gdyż ich podstawowe obowiązki związane są z orzekaniem na potrzeby przyznawania świadczeń wypłacanych przez ZUS [Hart, Sławińska 2014, s. 225]. Wykonywane czynności w ramach kontroli mogą polegać na:

- przeprowadzeniu badania lekarskiego ubezpieczonego,
- skierowaniu ubezpieczonego na badanie specjalistyczne przez lekarza konsultanta ZUS,
- wezwaniu lekarza wystawiającego zaświadczenie lekarskie do udostępnienia dokumentacji medycznej ubezpieczonego lub do udzielenia wyjaśnień i informacji,
- zleceniu wykonania badań pomocniczych.

Działania w ramach kontroli prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy podejmowane są przez ZUS z urzędu lub na wniosek płatników składek. W ramach ZUS prowadzony jest rejestr zaświadczeń lekarskich zawierający w szczególności informacje identyfikujące ubezpieczonego, jego płatnika składek, lekarza wystawiającego zaświadczenie lekarskie, okres niezdolności do pracy oraz numer statystyczny choroby [Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r.]. Prowadzony rejestr stanowi dostateczną bazę do typowania ubezpieczonych do przeprowadzenia kontroli. Skutkiem podjętej kontroli może być orzeczenie, iż dany ubezpieczony jest zdolny do pracy, a tym samym nie ma prawa do otrzymywania zasiłku chorobowego.

Kontrola prawidłowości wykorzystania zwolnienia od pracy, w związku z którym ubezpieczony uzyskuje prawo do zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego lub zasiłku opiekuńczego, wykonywana jest przez upoważnionych w odpowiednim trybie pracowników ZUS [Rozporządzenie z dnia 27 lipca 1999 r. (b)]. Kontrola prawidłowości wykorzystania zwolnienia polega na ustaleniu, czy ubezpieczony:

- w okresie orzeczonej niezdolności do pracy z powodu choroby nie wykonuje pracy zarobkowej albo nie wykorzystuje zwolnienia od pracy w sposób niezgodny z jego celem,
- w okresie zwolnienia lekarskiego od pracy z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub innym członkiem rodziny nie wykonuje pracy zarobkowej, nie wykorzystuje zwolnienia od pracy w sposób niezgodny z jego celem lub czy nie ma innych członków rodziny mogących zapewnić opiekę, przy czym ostatni warunek nie dotyczy sprawowania opieki nad dzieckiem do 2. roku życia.

Kontrola może być prowadzona w różnych miejscach pobytu ubezpieczonego. Skutkiem przeprowadzonej kontroli w przypadku stwierdzenia wykonywania pracy zarobkowej lub wykorzystania zwolnienia od pracy niezgodnie z przeznaczeniem jest utrata przez ubezpieczonego pobieranego świadczenia. Należy przy tym zaznaczyć, iż utrata prawa do świadczenia może nastąpić również po dokonaniu wypłaty określonych świadczeń [ZUS, 2011, *Kontrola...*, s. 4–8].

Kontrole w omawianym zakresie zgodnie z zaleceniami zawartymi w regulacjach prawnych powinny być dokonywane w miarę potrzeb i nasilane w okresach, w których występuje zwiększona absencja z powodu choroby lub sprawowania opieki [Rozporządzenie z dnia 27 lipca 1999 r. (b)]. Ponadto ZUS wskazuje swoje

określone przesłanki, które powinny skłaniać do podjęcia kontroli, jak np. częste korzystanie z krótkotrwałych zwolnień [ZUS, 2011, *Kontrola...*, s. 4].

Zgodnie z ustawą o świadczeniach zaświadczenia lekarskie dotyczące zwolnienia od pracy podlegają również kontroli formalnej, dokonywanej przez podmiot, który na podstawie danego zaświadczenia dokonuje wypłaty określonego świadczenia. Kontrola polega na sprawdzeniu, czy zaświadczenie nie zostało sfałszowane oraz czy zostało wydane zgodnie z odpowiednimi przepisami [Rozporządzenie z dnia 27 lipca 1999 r. (b)]. Ponadto ustawa o świadczeniach przewiduje również możliwość nałożenia odpowiednich sankcji przez ZUS na lekarza wystawiającego zaświadczenie z naruszeniem określonych zasad.

4. Analiza realizacji przez ZUS kontroli prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy i wykorzystania zwolnień od pracy w Polsce w latach 2005–2013

W związku z podejmowanymi przez ZUS kontrolami prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności oraz wykorzystania zwolnień od pracy publikowane są dane dotyczące m.in.: liczby przeprowadzonych badań i kontrolowanych ubezpieczonych oraz kwot zasiłków, których zostali pozbawieni ubezpieczeni w wyniku kontroli. Informacje prezentowane są w podziale na poszczególne rodzaje kontroli, osobno dla poszczególnych kwartałów roku oraz zbiorczo za cały rok. Ze względu na użyteczność analiz wykonywanych w dłuższej perspektywie czasowej zasadne będzie dokonanie porównań w układzie rocznym.

W zakresie prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy w pierwszej kolejności można porównać liczbę przeprowadzonych badań w ramach kontroli z liczbą wydanych zwolnień lekarskich od pracy ogółem, co prezentuje tab. 1.

Jak wynika z danych zawartych w tab. 1, liczba badań kontrolnych sukcesywnie zaczęła wzrastać od 2008 r. i w 2013 r. osiągnęła poziom 483,7 tys. Wzrost nastąpił w wartościach bezwzględnych oraz w stosunku do liczby wydanych zwolnień lekarskich od pracy ogółem, przy czym w latach 2011–2013 w stosunku do liczby zwolnień ogółem pozostał na tym samym poziomie. Liczba przeprowadzonych badań w latach 2005–2013 w ramach kontroli w stosunku do liczby wydanych zwolnień lekarskich nie była znacząca i wahała się od 1,43% do 2,80%.

Kolejnym istotnym aspektem w ramach badań związanych z zasadnością kontroli podejmowanych przez ZUS jest liczba decyzji wstrzymujących wypłatę zasiłku, które zostały wydane w wyniku kontroli, w stosunku do liczby przeprowadzonych badań. Porównanie takie można traktować jako swoistego rodzaju wynikowość kontroli stanowiącej uzasadnienie jej podejmowania. Dane w tym zakresie zostały zawarte w tab. 2.

W latach 2005–2013 liczba decyzji wstrzymujących wypłatę zasiłku wzrosła dwukrotnie i na koniec tego okresu wyniosła 62,9 tys. Największy wzrost liczby wydanych decyzji przypada na lata 2010–2013. Rozpatrując odsetek wydanych de-

Tabela 1. Liczba badań przeprowadzonych w ramach kontroli prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy w odniesieniu do liczby zwolnień lekarskich ogółem w latach 2005–2013

Rok	Liczba badań przeprowadzonych przez lekarzy orzeczników (w tys.)	Liczba zwolnień lekarskich od pracy ogółem (w tys.)	Stosunek liczby badań do liczby zwolnień lekarskich (w %)
2013	483,7	17 333,9	2,79
2012	464,3	16 600,1	2,80
2011	472,6*	16 957,5	2,79
2010	312,9	16 853,5	1,86
2009	287,5	18 154,7	1,58
2008	250,7	17 591,3	1,43
2007	264,1	16 395,0	1,61
2006	278,8	15 156,4	1,84
2005	294,3	14 657,3	2,01

* W związku z brakiem danych za rok 2011 w zakresie liczby przeprowadzonych badań podano liczbę wydanych orzeczeń w związku z kontrolą prawidłowości orzekania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [ZUS, *Informacja statystyczna o wynikach kontroli prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy 2005–2013*, www.zus.pl (3.02.2015); ZUS, 2007–2009, *Rocznik...*; ZUS, 2008–2014, *Ważniejsze...*].

Tabela 2. Liczba decyzji wstrzymujących wypłatę zasiłku w odniesieniu do liczby badań przeprowadzonych w ramach kontroli prawidłowości orzekania w latach 2005–2013

Rok	Liczba decyzji wstrzymujących wypłatę zasiłku (w tys.)	Liczba badań przeprowadzonych przez lekarzy orzeczników (w tys.)	Stosunek liczby decyzji wstrzymujących wypłatę do liczby badań (w %)
2013	62,9	483,7	13,00
2012	45,9	464,3	9,89
2011	38,2	472,6*	8,08
2010	32,2	312,9	10,2
2009	35,1	287,5	12,21
2008	24,3	250,7	9,69
2007	24,5	264,1	9,28
2006	27,6	278,8	9,90
2005	30,8	294,3	10,47

* W związku z brakiem danych za rok 2011 w zakresie liczby przeprowadzonych badań podano liczbę wydanych orzeczeń w związku z kontrolą prawidłowości orzekania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [ZUS, *Informacja statystyczna o wynikach kontroli prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy 2005–2013*, www.zus.pl (3.02.2015)].

czyż w stosunku do liczby przeprowadzonych badań w latach 2005–2010, widać, iż brak jest wyraźnej tendencji wzrostowej, gdyż stosunek liczby decyzji do liczby badań waha się od 9,28% do 12,21%. Natomiast w latach 2011–2013 nastąpił wzrost odsetka decyzji wstrzymujących wypłatę zasiłku do liczby przeprowadzonych badań. W kontekście analizowanego zagadnienia istotne jest również zestawienie kwot wstrzymanych zasiłków w wyniku kontroli z kwotą wypłaconych zasiłków chorobowych ogółem, co prezentuje tab. 3.

Tabela 3. Kwota wstrzymanych zasiłków w wyniku kontroli prawidłowości orzekania w odniesieniu do kwoty wypłaconych zasiłków chorobowych w latach 2005–2013

Rok	Kwota wstrzymanych zasiłków (w mln zł)	Kwota wypłaconych zasiłków chorobowych (w mln zł)	Stosunek kwoty wstrzymanych zasiłków do kwoty wypłaconych zasiłków chorobowych (w %)
2013	21,2	8 499,2	0,25
2012	13,0	7 823,8	0,17
2011	10,8	7 223,5	0,15
2010	7,6	6 820,8	0,11
2009	7,2	6 617,5	0,11
2008	4,2	4 905,7	0,09
2007	3,7	3 953,0	0,09
2006	4,0	3 680,8	0,11
2005	4,6	3 796,3	0,12

Źródło: opracowanie własne na podstawie [ZUS, *Informacja statystyczna o wynikach kontroli prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy 2005–2013*, www.zus.pl (3.02.2015); ZUS, 2006–2014, *Ważniejsze...*].

Kwota wstrzymanych zasiłków z tytułu przeprowadzonych kontroli prawidłowości orzekania w latach 2005–2013 zwiększyła się w wartościach bezwzględnych prawie pięciokrotnie i wyniosła w 2013 r. 21 195,30 tys. zł. Jednakże dokonując porównania kwoty wstrzymanych zasiłków do kwoty wypłaconych zasiłków chorobowych, można zauważyć, że wstrzymane kwoty stanowią zaledwie od 0,09% do 0,25% wszystkich wypłaconych zasiłków.

W zakresie kontroli prawidłowości wykorzystania zwolnień od pracy, ze względu na mniejszą skalę, aniżeli kontrola prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy, analizie podlegać będzie głównie liczba pozbawionych prawa do zasiłku oraz kwota cofniętych w wyniku kontroli zasiłków.

Analiza wyników prowadzonych kontroli, a więc porównanie liczby ubezpieczonych pozbawionych prawa do zasiłku do liczby skontrolowanych ubezpieczonych, została przedstawiona w tab. 4.

Tabela 4. Liczba ubezpieczonych pozbawionych zasiłku w odniesieniu do liczby skontrolowanych w ramach kontroli prawidłowości wykorzystania zwolnień od pracy w latach 2005–2013

Rok	Liczba skontrolowanych ubezpieczonych (w tys.)	Liczba ubezpieczonych pozbawionych zasiłku (w tys.)	Stosunek liczby ubezpieczonych pozbawionych zasiłku do liczby skontrolowanych (w %)
2013	159,0	6,0	3,77
2012	159,3	5,1	3,20
2011	136,5	4,3	3,15
2010	68,9	2,4	3,48
2009	95,7	3,4	3,55
2008	68,9	2,8	4,06
2007	67,7	2,7	3,99
2006	65,8	2,5	3,80
2005	68,0	2,5	3,68

Źródło: opracowanie własne na podstawie [ZUS, *Informacja statystyczna o wynikach kontroli prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy 2005–2013*, www.zus.pl (3.02.2015)].

Tabela 5. Kwota cofniętych zasiłków w wyniku kontroli prawidłowości wykorzystania zwolnień od pracy w odniesieniu do kwoty wypłaconych zasiłków chorobowych w latach 2005–2013

Rok	Kwota cofniętych zasiłków (w mln zł)	Kwota wypłaconych zasiłków chorobowych (w mln zł)	Stosunek kwoty cofniętych zasiłków do kwoty wypłaconych zasiłków chorobowych (w %)
2013	6,2	8 499,2	0,07
2012	5,4	7 823,8	0,07
2011	4,2	7 223,5	0,06
2010	3,4	6 820,8	0,05
2009	5,7	6 617,5	0,09
2008	3,9	4 905,7	0,08
2007	3,4	3 953,0	0,09
2006	3,1	3 680,8	0,08
2005	3,0	3 796,3	0,08

Źródło: opracowanie własne na podstawie [ZUS, *Informacja statystyczna o wynikach kontroli prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy 2005–2013*, www.zus.pl (3.02.2015); ZUS, 2006–2014, *Ważniejsze...*].

Liczba osób skontrolowanych w latach 2005–2013 ogólnie wzrastała. Największy, bo prawie dwukrotny wzrost, w stosunku do roku poprzedniego, nastąpił w 2011 r. Odsetek osób, którym cofnięto zasiłek w latach 2005–2013, wahał się natomiast w granicach od 3,15% do 4,06% i dopiero od 2011 r. można mówić o wyraźnej tendencji wzrostowej w tym zakresie. Zasadne będzie również odniesienie kwoty cofniętych zasiłków w wyniku kontroli prawidłowości wykorzystania zwolnień od pracy do kwoty wypłaconych zasiłków chorobowych ogółem. Dane w tym zakresie zostały zaprezentowane w tab. 5.

Kwota cofniętych zasiłków w wyniku kontroli w latach 2005–2013 wzrosła dwukrotnie i na koniec tego okresu wyniosła ponad 6 mln zł, jednak, podobnie jak kwota wstrzymanych zasiłków z tytułu kontroli prawidłowości orzekania, kwota cofniętych zasiłków stanowi znikomą część w stosunku do ogólnej kwoty wypłaconych zasiłków chorobowych (od 0,05% do 0,09%).

5. Zakończenie

Funkcjonowanie określonych mechanizmów kontrolnych w ramach każdego systemu zawsze może rodzić pytania o ich zasadność i słusność. Nie inaczej jest w przypadku omawianych kontroli ZUS w zakresie prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy i wykorzystywania zwolnień od pracy. Przypadki uzyskiwania świadczeń w sytuacjach, które do tego nie uprawniają, należy oceniać negatywnie zarówno jako zjawisko społeczne, jak i w kontekście funkcjonowania funduszu chorobowego, z którego finansowane są wypłaty świadczeń. Zrozumiałe i akceptowalne stają się wówczas ustawowe działania ZUS polegające na kontroli. Z drugiej strony należy mieć na uwadze, iż prowadzenie kontroli dotyczy osób, które są w szczególnym stanie, jakim jest choroba, i wzywanie ich na badanie przez lekarza orzecznika ZUS czy też wizyta upoważnionego pracownika ZUS u takiej osoby może stanowić pewnego rodzaju uciążliwość, co przemawiałoby za argumentem, by kontroli nie przeprowadzano w ogóle.

Z przeprowadzonej w opracowaniu analizy w zakresie kontroli prawidłowości orzekania o niezdolności do pracy wynika, że stosunek liczby decyzji wstrzymujących wypłatę zasiłku do liczby badań lekarzy orzeczników ZUS wynosił średnio 10% rocznie. Oznacza to, że w całym analizowanym okresie w jednym na dziesięć przypadków przeprowadzone przez kontrolujących badanie pozwoliło zakwestionować niezdolność do pracy ubezpieczonego, co uzasadnia podejmowanie kontroli i pozwala na wniosek, iż ich prowadzenie powinno mieć miejsce także w kolejnych latach.

W zakresie kontroli prawidłowości wykorzystania zwolnień od pracy skala prowadzonych działań kontrolnych znacznie wzrosła w latach 2005–2013, jednak nie przełożyło się to na zwiększenie wykrycia odsetka nieprawidłowości i cofnięcie zasiłków dotyczyło tylko 3–4% wszystkich skontrolowanych, a kwota cofniętych

w wyniku kontroli zasiłków stanowiła niecałe 0,1% wypłaconych zasiłków chorobowych w analizowanych latach.

Zarówno w zakresie prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy, jak i wykorzystania zwolnień od pracy przeprowadzane kontrole wykrywały wprawdzie nadużycia i nieprawidłowości, jednak ich skala nie była zbyt duża. Można by nawet wysunąć hipotezę, że kontrole takie mogą być nieefektywne w tym sensie, że koszty kontroli są wyższe, aniżeli korzyści z nich płynące. Wymagałoby to jednak przeanalizowania w relacji do kosztów przeprowadzanych przez ZUS kontroli, a takie informacje nie są powszechnie dostępne.

Wykonywanie kontroli przez ZUS w sferze prawidłowości orzekania i wykorzystania zwolnień od pracy, mimo że nie jest znaczącą częścią jego działalności, przynosi jednak również określone efekty finansowe. Rezultaty podejmowanych działań w sferze realnych wyników to kwoty wstrzymanych i cofniętych świadczeń, które wynosiły średnio w analizowanym okresie odpowiednio 8460,78 tys. zł rocznie i 4251,22 tys. zł rocznie.

Analiza przeprowadzonych badań w zakresie wykonanych przez ZUS kontroli pozwala dojść do wniosku, że obecny system kontroli jest w stanie ujawniać nadużycia w zakresie pobierania świadczeń przez osoby nieuprawnione. Skuteczność podejmowanych działań i efekty dokonywanych kontroli nie są jednak znaczne. Wydaje się także, iż w zakresie oceny zasadności kontroli w systemie ubezpieczeń społecznych nie powinna dominować prosta ocena na podstawie wyników, którymi w tym przypadku są kwoty wstrzymanych lub cofniętych świadczeń. Podejmowane działania mają również inne, niewymierne znaczenie, jak chociażby powstrzymanie się części ubezpieczonych przed podejmowaniem niepożądanych zachowań, co można nazwać swoistego rodzaju prewencją. Świadomość tego, że można zostać skontrolowanym, minimalizuje pokusę nadużycia.

Kontrole ZUS w zakresie zasadności pobierania świadczeń z ubezpieczenia chorobowego to porównywanie stanu faktycznego ze stanem założonym. Stan założony to taki, w którym świadczenia te pobierają jedynie osoby uprawnione. Dlatego też w celu ograniczania wypłaty niezasadnych świadczeń z tytułu choroby można ulepszać dotychczasowe sposoby przeprowadzania kontroli, czego przykładem może być doskonalenie metod typowania ubezpieczonych do kontroli z uwzględnieniem oceny stopnia ryzyka braku zasadności pobierania świadczeń, jak i rozważyć wprowadzenie nowych mechanizmów demotywujących. W ostatnim przypadku przykładem może być zmniejszenie wysokości także kolejnego pobieranego świadczenia po kontroli, w wyniku której nastąpiłoby wstrzymanie lub cofnięcie zasiłku. Zmniejszenie mogłoby następować poprzez procentową redukcję świadczenia bądź brak wypłaty za pierwsze kilka dni okresu niezdolności do pracy. Wydaje się, iż takie rozwiązanie ograniczałoby chęć uzyskania świadczeń w sytuacji do tego nieuprawniającej ze względu na to, że ubezpieczony nie tylko traciłby obecnie pobierane świadczenie, lecz także również miałby świadomość, iż poniesie konsekwencje w przyszłości.

Literatura

- Hart G., Sławińska B., 2014, *Orzecznictwo lekarskie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych*, [w:] *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, red. K. Frieske, E. Przychodaj, IPiSS, Warszawa.
- Olszewska M., 2011, *Kierunki zmian ubezpieczenia chorobowego*, [w:] *Ewolucja ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej*, red. B. Wagner, A. Malaka, PSUS, Bydgoszcz, s. 103–111.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 27 lipca 1999 r. (a) w sprawie szczegółowych zasad i trybu wystawiania zaświadczeń lekarskich, wzoru zaświadczenia lekarskiego i zaświadczenia lekarskiego wydanego w wyniku kontroli lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, DzU 2013, poz. 229, ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 27 lipca 1999 r. (b) w sprawie szczegółowych zasad i trybu kontroli prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich od pracy oraz formalnej kontroli zaświadczeń lekarskich, DzU 1999, nr 65, poz. 743.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 lipca 2005 r. w sprawie orzekania o czasowej niezdolności do pracy, DzU 2005, nr 145, poz. 1219, ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, DzU 2014, poz. 1594, ze zm.
- Szubert W., 1987, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, DzU 2013, poz. 1442, ze zm.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, DzU 2014, poz. 159, ze zm.
- ZUS, 2011, *Kontrola prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich od pracy wykonywana przez płatników składek*, www.zus.pl (26.01.2015).
- ZUS, 2007, *Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych 2003–2005*, Warszawa, <http://www.zus.pl> (4.02.2015).
- ZUS, 2009, *Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych 2006–2008*, Warszawa, <http://www.zus.pl> (4.02.2015).
- ZUS, 2006, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych za rok 2005*, Warszawa <http://www.zus.pl> (3.02.2015).
- ZUS, 2007, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych za rok 2006*, Warszawa <http://www.zus.pl> (3.02.2015).
- ZUS, 2008, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych za rok 2007*, Warszawa <http://www.zus.pl> (3.02.2015).
- ZUS, 2009, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych za rok 2008*, Warszawa <http://www.zus.pl> (3.02.2015).
- ZUS, 2010, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych za rok 2009*, Warszawa <http://www.zus.pl> (3.02.2015).
- ZUS, 2011, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych za rok 2010*, Warszawa <http://www.zus.pl> (3.02.2015).
- ZUS, 2012, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych za rok 2011*, Warszawa <http://www.zus.pl> (3.02.2015).
- ZUS, 2013, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych za rok 2012*, Warszawa <http://www.zus.pl> (26.01.2015).
- ZUS, 2014, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych za rok 2013*, Warszawa <http://www.zus.pl> (26.01.2015).