



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Uczkiewicz

KBF.410.011.01.2015
P/15/111

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/111 – Prawdliwość działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organów podatkowych w zakresie ściągłości i egzekucji składek na ubezpieczenia społeczne i należności podatkowych wynikających z zatrudniania pracowników w ramach umów outsourcingowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Elżbieta Karczmarczyk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 96685 z dnia 7 października 2015 r. 2. Tomasz Wańkowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96686 z dnia 7 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, 00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12 (dalej: MF)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Szalamacha, Minister Finansów od 16 listopada 2015 r. Mateusz Szczurek, Minister Finansów od 27 listopada 2013 r. do 15 listopada 2015 r. Jacek Rostowski, Minister Finansów od 16 listopada 2007 r. do 27 listopada 2013 r.
Okres objęty kontrolą	2012-2015 (do 30 września) oraz wybrane zagadnienia z lat 2006-2011

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ujednolicenie przez Ministerstwo Finansów podejścia podległych organów podatkowych do problematyki tzw. outsourcingu pracowniczego¹. Działania podjęte przez Ministerstwo Finansów i podległe organy podatkowe zmierzające do opodatkowania zjawiska tzw. outsourcingu pracowniczego zaczną przynosić wymierne wyniki dopiero po 2016 r.

Dotychczasowe działania Ministerstwa Finansów, a w szczególności Izby Skarbowej we Wrocławiu ukierunkowane były na ujednolicenie postępowań podległych organów oraz na pozyskanie należności na rzecz budżetu państwa od firm świadczących usługi tzw. outsourcingu pracowniczego oraz od przedsiębiorców korzystających z tych usług. Według stanu na 30 września 2015 r. wszczęto postępowanie kontrolne i egzekucyjne w stosunku do należności „Grupy Spółek”² oraz przyjęto harmonogram działań kontrolnych w odniesieniu do przedsiębiorców korzystających z tzw. outsourcingu pracowniczego, w którym założono termin

¹ W polskim prawie pracy brak jest pojęcia outsourcingu pracowniczego. Tzw. outsourcing pracowniczy to forma zatrudnienia pozwalająca na redukcję kosztów pracodawcy przez zlecenie określonych usług podmiotowi zewnętrznemu. W ramach świadczenia usług podmiot ten zapewnia niezbędny personel, posiadający kwalifikacje i doświadczenie wymagane do wykonania zleconych zadań. W praktyce tzw. outsourcing pracowniczy przybiera cztery formy, które różnią się zakresem przekazania danej funkcji w przedsiębiorstwie podmiotowi zewnętrznemu. Dwie z nich (outsourcing funkcji) to formy wykorzystujące instytucję przejścia zakładu pracy unormowaną przepisami art 23¹ Kodeksu pracy. Dwie następne formy to praca tymczasowa, jako uzupełnienie grup pracowniczych danego przedsiębiorstwa oraz zatrudnienie zewnętrzne, czyli wykonywanie zadań w przedsiębiorstwie przez pracowników podmiotu zewnętrznego.

² „Grupa Spółek” tworzyły firmy zarządzane przez p. Z.K., tj. [...] NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwy firmy. Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153 poz. 1503 ze zm.)

zakończenia kontroli podatkowych do 31 grudnia 2015 r., a wydanie decyzji wymiarowych do 30 listopada 2016 r.

Od czerwca 2013 r. Ministerstwo Finansów było informowane przez izby skarbowe³ o działalności w obrocie gospodarczym Grupy Spółek tzw. outsourcingu pracowniczego, działających z naruszeniem porządku prawnego. Ministerstwo Finansów oraz Izba Skarbowa we Wrocławiu, występująca w roli koordynatora działań podejmowanych na terenie kraju przez organy podatkowe wobec firm outsourcingowych i przedsiębiorców korzystających z tzw. outsourcingu pracowniczego, sukcesywnie od września 2013 r. do czerwca 2015 r., przekazywali do izb i urzędów skarbowych informacje o zagrożeniach wynikających z funkcjonowania w obrocie gospodarczym przedsiębiorców, oferujących obniżenie kosztów pracowniczych w postaci zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenie społeczne poprzez wykorzystanie instytucji tzw. outsourcingu pracowniczego. W tym zakresie na bieżąco współpracowano z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, Prokuraturą Okręgową we Wrocławiu. W efekcie współpracy z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej skoordynowano działania służb podatkowych i ubezpieczeniowych w zakresie ulg w spłacie zobowiązań podmiotów oraz poprzez wystąpienie skierowane do Marszałka Sejmu włączono Państwową Inspekcję Pracy do przeglądu umów outsourcingowych funkcjonujących na rynku pod kątem zbadania ich zgodności z przepisami prawa pracy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania Ministra Finansów dotyczące prawidłowości rozliczania należności podatkowych przez podmioty świadczące usługi tzw. outsourcingu pracowniczego

Opis stanu
faktycznego

W styczniu i lutym 2013 r. Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu przekazał Ministerstwu Finansów szczegółowe informacje dotyczące podmiotów gospodarczych z „Grupy Spółek” wobec których organy podatkowe podejmowały działania w zakresie windykacji należności podatkowych. W informacjach tych Dyrektor IS przedstawił: przebieg prowadzonych od 2010 r. kontroli i postępowań podatkowych, działań egzekucyjnych, podjętych prób zajęcia wierzytelności i rachunków bankowych, czynności zmierzających do postawienia zarzutów „Zarządzającemu⁴ Grupą Spółek”, współpracy z organami ścigania. Przekazał również informację, że „siedziba jednej ze spółek znajduje się w Berlinie i w 2012 r. skierowano „wniosek do Ministra Finansów o wystąpienie do obcego państwa o powiadomienie, do którego dołączono upomnienie w sprawie zapłaty podatku.” Poinformował, że w październiku 2012 r. Urząd Skarbowy Wrocław Krzyki zawiadomił Komendę Wojewódzką Policji we Wrocławiu Wydział ds. Przestępczości Gospodarczej o podejrzeniu popełnienia przestępstw oraz przestępstw i wykroczeń skarbowych przez jeden z podmiotów gospodarczych⁵ z „Grupy Spółek” oraz wystosował do wszystkich izb skarbowych w Polsce pismo o sprawdzenie, czy do urzędów skarbowych wpłynęły informacje z 2012 r. o dochodach oraz o pobranych zaliczkach na podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT-11) złożone przez ten podmiot gospodarczy jako płatnika.

³ Izba Skarbowa w Łodzi, Izba Skarbowa w Olsztynie, Izba Skarbowa we Wrocławiu

⁴ [...] NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwiska przedsiębiorcy. Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153poz. 1503 ze zm.).

⁵ [...] NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwy firmy. Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153 poz. 1503 ze zm.)

(dowód: akta kontroli str. 7-70)

Dyrektor IS we Wrocławiu, 14 czerwca 2013 r., przekazał do Departamentu Administracji Podatkowej MF informację o efektach analizy umów zawieranych przez podmioty gospodarcze z „Grupy Spółek⁶” oraz możliwym sposobie ich wykorzystania w celu zapewnienia wpływów z tytułu nieodprowadzonych zaliczek na podatek dochodowy od wynagrodzeń pracowników. W opinii prawnej w sprawie skutku prawnego przejęcia pracowników w oparciu o przepisy art. 23¹ Kodeksu pracy na tle umowy o świadczenie usług oraz umowy-porozumienia zawartych przez jedną z firm z „Grupy Spółek” odniesiono się między innymi do tego „czy zaistniał skutek prawny w postaci przejęcia zakładu pracy z mocy art. 23¹ Kodeksu pracy i w konsekwencji - który z podmiotów legitymuje się statusem płatnika podatku dochodowego od osób fizycznych w rozważanym przypadku”. W opinii podano, że „skoro istnieją przesłanki, by umowę-porozumienie ocenić jako bezwzględnie nieważną – to skutkiem takiej oceny nie mogło dojść do przejęcia zakładu pracy w trybie art. 23¹ Kodeksu pracy, a w konsekwencji nie doszło do zmiany pracodawcy w rozumieniu art.3 w związku z art. 23¹ Kodeksu pracy”. W konkluzji tej opinii zawarto również stwierdzenie, że „o ile informacje przedstawione przez opiniującą zostaną pozytywnie zweryfikowane w ramach właściwego postępowania, to powstaną uzasadnione podstawy do uznania poprzedniego pracodawcy za płatnika podatku dochodowego od osób fizycznych z tytułu wynagrodzeń „przejętych” pracowników” oraz zalecenia co należy zrobić w ramach postępowania kontrolnego.

W czerwcu 2013 r. do Departamentu Administracji Podatkowej MF wpłynęły kolejne informacje od Dyrektorów Izb Skarbowych w Łodzi, Olsztynie i Wrocławiu o pojawieniu się w obrocie gospodarczym szeregu firm z branży tzw. outsourcingu pracowniczego, działających z naruszeniem porządku prawnego. Jednocześnie dyrektorzy wymienionych wyżej trzech izb skarbowych zwrócili się z wnioskiem do Ministerstwa Finansów o skoordynowanie działań zmierzających do opracowania jednolitych zasad postępowania przez organy podatkowe w tym zakresie. Dyrektor IS we Wrocławiu poinformował, że działalność „Zarządzającego Grupą Spółek” w aspekcie tworzonych przez niego nowych podmiotów gospodarczych była przedmiotem monitoringu prowadzonego zarówno przez Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu, jak również Naczelnika Dolnośląskiego US we Wrocławiu i Naczelnika Urzędu Skarbowego Wrocław-Krzyki. W tym zakresie utrzymywany był bieżący kontakt z urzędami skarbowymi w Polsce, w szczególności US Łódź Śródmieście, Łódzkim US w Łodzi, Warmińsko-Mazurskim US w Olsztynie.

(dowód: akta kontroli str. 71-154)

Działalność „Grupy Spółek” została omówiona na spotkaniu zorganizowanym przez Departament Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów 26 września 2013 r. W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele z izb skarbowych we Wrocławiu, Łodzi i Olsztynie, Prokuratury Okręgowej we Wrocławiu oraz Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ustalono wówczas, że Ministerstwo Finansów będzie centrum informacyjnym, Izba Skarbowa we Wrocławiu – izbą koordynującą, która współpracować będzie z izbami skarbowymi w Łodzi i Olsztynie.

(dowód: akta kontroli str. 155-158)

Od 2013 r. sprawozdania o skuteczności egzekucji należności podatkowych od „Grupy Spółek” były opracowywane, i okresowo przekazywane do Ministerstwa

⁶ „Grupa Spółek” oferowała przedsiębiorcom świadczenie tzw. usług outsourcingu pracowniczego przez zapewnienie w umowach cywilno-prawnych, że [...]. Wyłączenia dokonano na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153 poz. 1503 ze zm.) w interesie przedsiębiorcy.

Finansów, przez IS we Wrocławiu, na podstawie miesięcznych informacji przedkładanych przez urzędy skarbowe właściwe dla tych spółek. Przedstawiały one w szczególności zmiany, jakie zachodziły w zakresie czynności mających na celu odzyskanie zaległości podatkowych. W okresie 2012-2015 Ministerstwo Finansów nie prowadziło w urzędach skarbowych i izbach skarbowych kontroli w zakresie dochodzenia należności i prowadzenia postępowań egzekucyjnych wobec podmiotów świadczących usługi tzw. outsourcingu pracowniczego oraz podmiotów korzystających z tych usług.

(dowód: akta kontroli str. 403-415, 475-481, 507, 534)

Pojawiające się doniesienia, jakoby „Zarządzający Grupą Spółek” miał występować do Ministerstwa Finansów z informacją o zbyciu wierzytelności wartości 1 mld USD i koncepcji kompensaty należności wierzytelnościami wobec ZUS i organów skarbowych nie znalazły potwierdzenia. Badania kontrolne NIK w Ministerstwie nie potwierdziły wpływu takich dokumentów do objętych kontrolą Departamentów: Administracji Podatkowej, Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier, Prawnego, Podatków Dochodowych i Podatku od Towarów i Usług.

(dowód: akta kontroli str. 501-502, 535-536, 543-552)

Z informacji uzyskanych z Izby Skarbowej we Wrocławiu zaległości wystąpiły w czterech z pięciu podmiotów z „Grupy Spółek” świadczących usługi tzw. outsourcingu pracowniczego. Według stanu na 30 września 2015 r. zaległości wynosiły (bez odsetek) 56.328,7 tys. zł, w tym:

- [...] ⁷ - w podatku od towarów i usług 32.023,9 tys. zł; kwota ta nie uległa zmianie od marca 2013 r. (na koniec 2012 r. – wynosiła 23.581,6 tys. zł), a dotyczyła zaległości z lat 2010-2013;
- [...] ⁸ – 3.889,7 tys. zł (podatek dochodowy od osób fizycznych i VAT) – wzrost o 310,6 tys. zł od końca 2012 r.;
- [...] ⁹ – 6.090,5 tys. zł (podatek dochodowy od osób fizycznych i VAT); na koniec 2012 r. zaległości nie występowały;
- [...] ¹⁰ – 14.324,6 tys. zł (podatek VAT); na koniec 2012 r. zaległości nie występowały;
- [...] ¹¹ – zaległości nie wystąpiły.

W czerwcu 2015 r. Izba Skarbowa we Wrocławiu przekazała informację do izb skarbowych i ZUS, że według danych pozyskanych z Prokuratury Okręgowej we Wrocławiu, umowy outsourcingowe z podmiotami gospodarczymi z „Grupy Spółek” zawarło 322 przedsiębiorców. Z danych statystycznych Ministerstwa Finansów wynika, że według stanu na 30 września 2015 r. organy podatkowe wszczęły postępowania wobec 189 przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 361-363, 475-481, 518-519, 527-531, 558-559)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że Ministerstwo Finansów po upływie prawie roku od momentu skierowania przez Naczelnika Urzędu Skarbowego Wrocław Krzyki oraz monitach Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu, prośby o pomoc w doręczeniu do Niemiec upomnień o zapłatę należności podatkowych przez „Zarządzającego Grupą Spółek”, poinformowało Urząd Skarbowy o sposobie realizacji tej sprawy.

W dniu 25 kwietnia 2013 r. Dyrektor IS we Wrocławiu przekazał do Departamentu Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów informację o podejmowanych

⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa art.293 §1 i § 2 pkt.4 (Dz.U. z 2015 r. poz.613 ze zm.)

⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa art.293 §1 i § 2 pkt.4 (Dz.U. z 2015 r. poz.613 ze zm.)

⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa art.293 §1 i § 2 pkt.4 (Dz.U. z 2015 r. poz.613 ze zm.)

¹⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa art.293 §1 i § 2 pkt.4 (Dz.U. z 2015 r. poz.613 ze zm.)

¹¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa art.293 §1 i § 2 pkt.4 (Dz.U. z 2015 r. poz.613 ze zm.)

działaniach oraz dokonanych ustaleniach wobec „Grupy Spółek”, jednocześnie wskazując, że Naczelnik US Wrocław Krzyki jako wierzyciel należności podatkowych jednej ze spółek wystąpił w kolejnych wnioskach kierowanych od października 2012 r. do Ministra Finansów o pomoc w doręczeniu do Niemiec upomnień w sprawie zapłaty podatku. Do 25 kwietnia 2013 r. Ministerstwo Finansów nie przekazało do IS we Wrocławiu informacji o sposobie realizacji przekazanych wniosków, pomimo przesłanej 5 kwietnia 2013 r. prośby o nadanie sprawie charakteru pilnego, w związku z „przyrostem zaległości na koncie podmiotu przy jednoczesnym braku możliwości dochodzenia ich przy pomocy krajowych środków egzekucyjnych”. Dopiero 4 września 2013 r. Departament Administracji Podatkowej MF poinformował Naczelnika Urzędu Skarbowego Wrocław Krzyki, że „administracja niemiecka potwierdziła doręczenie przedmiotowych dokumentów w dniu 2 lipca 2013 r. przez komornika”. W złożonych, w trakcie kontroli NIK, wyjaśnieniach Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej podał, że „brak odpowiedzi na pisma kierowane przez Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu do Departamentu Administracji Podatkowej w okresie od października 2012 r. do kwietnia 2013 r. wynikał z faktu, iż wskazany powyżej termin był okresem prac wewnątrz Departamentu związanych z implementacją Dyrektywy Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń i budową modelu organizacyjnego umożliwiającego efektywną realizację wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności. Prace legislacyjne nad nowym aktem prawnym¹² implementującym przepisy ww. Dyrektywy w połączeniu z koniecznością realizacji bieżących zadań z zakresu wzajemnej pomocy w warunkach wzrostu ilości wpływających wniosków z zagranicznych administracji podatkowych wraz z trudną sytuacją kadrową Departamentu skutkowałą spiętrzeniem zadań.”

(dowód: akta kontroli str. 107-108, 124-135, 534, 553-554, 561-568)

Ocena częściowa

Zdaniem NIK przedstawione zaległości „Grupy Spółek” wynikają ze złożonych deklaracji podatkowych tych firm. Podjęte próby przeprowadzenia kontroli podatkowych i ustalenia rzeczywistych kwot należnych podatków nie przyniosły oczekiwanych rezultatów w szczególności z uwagi na brak dostępu do dokumentacji prowadzonej działalności, posługiwanie się sfałszowanymi numerami identyfikacji podatkowej czy też ukrywaniem się osób odpowiedzialnych.

2. Działania Ministra Finansów podjęte wobec podmiotów gospodarczych korzystających z usług tzw. outsourcingu pracowniczego

Opis stanu faktycznego

W październiku 2013 r. Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu jako koordynator działań, zobowiązał dyrektorów izb skarbowych do przekazania do publicznej wiadomości informacji o „narastającym zagrożeniu funkcjonowania w obrocie gospodarczym nieuczciwych przedsiębiorców, oferujących obniżenie kosztów pracowniczych w postaci zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenie społeczne z wykorzystaniem instytucji outsourcingu personalnego” oraz wskazał na potrzebę zamieszczenia na stronach internetowych i intranetowych urzędów i izb skarbowych komunikatów ostrzegających przed nieuczciwymi agencjami pracy tymczasowej, a także skierowanie do lokalnych organizacji przedsiębiorców i pracodawców pism informujących o przedmiotowym procedurze (załączając wzór pisma), zorganizowanie spotkań z lokalnymi przedsiębiorcami, informowanie podatników o procedurze w trakcie wykonywania urzędowych czynności.

¹² Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. poz.1289).

Komunikaty ostrzegające przed nieuczciwymi ofertami obniżenia kosztów pracowniczych zostały zamieszczone w październiku 2013 r. na stronie internetowej Ministerstwa Finansów oraz jednostek podległych.

(dowód: akta kontroli str. 159-166, 574-576)

Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu, w piśmie z 14 lutego 2014 r. dotyczącym działań podejmowanych w stosunku do podmiotów zaangażowanych w proceder wykorzystania instytucji outsourcingu personalnego w celu oferowania obniżenia kosztów pracowniczych, poinformował dyrektorów izb skarbowych, aby każda umowa „przekazania pracowników” w oparciu o art.23¹ Kodeksu pracy podlegała indywidualnej ocenie w świetle zaistniałych okoliczności faktycznych. W celu uniknięcia opodatkowania obu stron umowy tym samym podatkiem, w przypadku podjęcia przez naczelnika urzędu skarbowego decyzji o wszczęciu postępowania podatkowego, Dyrektor IS zobowiązał naczelników urzędów skarbowych do przekazania informacji o tym fakcie organowi podatkowemu, który jest właściwy miejscowo ze względu na adres siedziby spółki oferującej tzw. outsourcing pracowniczy. Wskazał także na konieczność nawiązania współpracy z okręgowymi inspektorami pracy w celu uzyskania informacji pozwalających ustalić kolejne przypadki potencjalnych kontrahentów firm outsourcingowych. W październiku 2014 r. Dyrektor IS we Wrocławiu zalecił „poprzedzenie kontroli podatkowej z zakresu odpowiedzialności i obowiązków płatnika podatku dochodowego od osób fizycznych kontrolą z zakresu podatku od towarów i usług” oraz zalecił, aby rozstrzygnięcia w podatku od towarów i usług zmierzały do kwestionowania prawa do rozliczenia podatku naliczonego na podstawie art. 88 ust.3a pkt 4c ustawy o podatku od towarów i usług¹³.

(dowód: akta kontroli str. 159-273, 277-300)

Ministerstwo Finansów było informowane o działaniach podejmowanych przez urzędy skarbowe w związku z zawartymi przez podmioty gospodarcze umowami z firmami oferującymi obniżenie kosztów zobowiązań podatkowych oraz ubezpieczeniowych poprzez wykorzystanie instytucji tzw. outsourcingu pracowniczego; postępowaniach prowadzonych przez poszczególne oddziały ZUS zmierzające do ustalenia podmiotu ponoszącego odpowiedzialność płatnika; wydanym przez Sąd Rejonowy dla Wrocławia Krzyki Zachód wyroku skazującym „Zarządzającego Grupą Spółek”, w następstwie śledztwa karnego skarbowego prowadzonego przez Urząd Skarbowy Wrocław Krzyki; działaniach podejmowanych przez organy podatkowe wobec „Grupy Spółek” świadczących usługi tzw. outsourcingu pracowniczego; działaniach prokuratorskich w sprawie procederu z wykorzystaniem instytucji tzw. outsourcingu pracowniczego.

(dowód: akta kontroli str. 43-74, 347-354)

W przekazanym przez Izbę Skarbową we Wrocławiu, w listopadzie 2014 r., harmonogramie działań podejmowanych przez organy podatkowe w kraju wobec kontrahentów podmiotów oferujących usługi tzw. outsourcingu pracowniczego określono terminy końcowe dla przeprowadzenia przez organy podatkowe działań. W przyjętym harmonogramie założono zakończenie kontroli podatkowych do 31 grudnia 2015 r., wszczęcie postępowań podatkowych do 29 lutego 2016 r., a wydanie decyzji wymiarowych do 30 listopada 2016 r. Zdaniem NIK dopiero po tych terminach będzie można dokonać oceny postępowania organów podatkowych wobec kontrahentów „Grupy Spółek”.

(dowód: akta kontroli str. 281-291)

¹³ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.).

Informacje przekazane w trakcie kontroli przez Izbę Skarbową we Wrocławiu jako koordynatora działań wskazują, że organy podatkowe na dzień 30 września 2015 r. wszczęły:

- postępowania wobec 189 podmiotów gospodarczych, w tym w 44 podmiotach przeprowadzono czynności sprawdzające, a w 150 – kontrolę podatkową;
- 101 czynności sprawdzających, w tym zakończono 79, kwota ustaleń w czynnościach zakończonych: PIT płatnik 108,8 tys. zł, VAT 1.002,9 tys. zł;
- 290 postępowań kontrolnych, w tym zakończono 234; kwota ustaleń w kontrolach zakończonych: PIT płatnik 3.385,4 tys. zł, CIT 2.861,6 tys. zł, VAT 9.667,7 tys. zł; korekty deklaracji po kontroli 18 podmiotów na kwotę 236,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 527-531)

Na wniosek Ministerstwa Finansów Izba Skarbowa we Wrocławiu opracowała analizę dotyczącą podmiotów korzystających z usług obniżonych kosztów pracowniczych przy wykorzystaniu usług outsourcingu pracowniczego oraz analizę dotyczącą grupy podatników prowadzących działalność gospodarczą związaną z zatrudnieniem (PKD 2007-N78) na podstawie kontroli podatkowych przeprowadzonych w I półroczu 2015 r. Analizie poddano 386 podmiotów, które podjęły współpracę z „Grupą Spółek” oferującymi usługi tzw. outsourcingu pracowniczego, której towarzyszyła znaczna redukcja kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników, pod kątem rodzaju wykonywanej działalności gospodarczej oraz rozkładu terytorialnego. Z danych przedstawionych w tych dokumentach wynika między innymi, że „najczęściej z usług obniżonych kosztów pracowniczych korzystały osoby prawne – prawie 44% badanych (w tym najwięcej spółek z ograniczoną odpowiedzialnością – ponad 91%), a także osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (niemal 37%). Ofiarami nieuczciwych „outsourcerów” były podmioty z całego kraju, choć niemal 40% tych podmiotów miało siedziby w województwie mazowieckim (22,8%) i podkarpackim (16,6%); najmniej podmiotów korzystających z analizowanych usług odnotowano w województwie lubuskim, kujawsko-pomorskim i zachodniopomorskim”. W analizie tej podano, że w I półroczu 2015 r. urzędy skarbowe w 13 województwach przeprowadziły 64 kontrole, stwierdzając uszczuplenia na kwotę 3.534,1 tys. zł; w tym VAT 1.240,9 tys. zł, PIT 1.898,9 tys. zł. Spośród błędów stwierdzonych w toku kontroli podatkowych najwięcej dotyczyło „niewywiązywania się z obowiązku płatnika podatku dochodowego od osób fizycznych (13), ewidencjonowania w koszty uzyskania przychodów zdarzeń gospodarczych niestanowiących kosztów uzyskania przychodów (9), nieterminowego uiszczania należności podatkowych (8), niedokonywania wpłat zaliczek na podatek dochodowy w ciągu roku (5)”. Natomiast w podsumowaniu zawarto konkluzję, że „uwzględniając dominującą formę prawną włączonych w proceder przedsiębiorców, często dysponujące dostępem do profesjonalnej obsługi prawnej pozwalającej na analizę skutków prawnych zawartych umów outsourcingowych, część z oszukanych przedsiębiorców – miała lub powinna mieć świadomość ryzyka z tym związanego i konsekwencji jakie mogą one nieść za sobą dla pracowników” oraz, że „pomimo informacji o nieprawidłowościach – brak możliwości skorzystania pracowników z uprawnień wynikających z ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego – zawarte uprzednio przez przedsiębiorców umowy w wielu przypadkach nie zostały wypowiedziane.”

(dowód: akta kontroli str. 403-425, 457-474)

Ministerstwo Finansów, pismem z 26 maja 2015 r., przesłało do dyrektorów izb skarbowych do stosowania, opracowane we współpracy z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych Oddział we Wrocławiu – „Zasady postępowania i koordynacji

w zakresie współpracy pomiędzy naczelnikami urzędów skarbowych oraz dyrektorami izb skarbowych a jednostkami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotyczące ulg w spłacie zobowiązań podmiotów, które skorzystały z oferty spółek zaangażowanych w proceder pozornego outsourcingu pracowniczego”. „Zasady” wskazywały między innymi na możliwość uzyskania od organu podatkowego ulgi w spłacie należności podatkowych w formach wskazanych w art. 67a §1 ustawy Ordynacja podatkowa¹⁴, tj.: odroczenie terminu płatności podatku lub rozłożenie zapłaty podatku na raty, odroczenie lub rozłożenie na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetek określonych w decyzji, umorzenie w całości lub w części zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłatę prolongacyjną. W „Zasadach” określono między innymi, że wnioski oraz rozstrzygnięcia urzędów skarbowych będą ewidencjonowane w tzw. Ewidencji Ulgi Outsourcing (EUO).

W okresie od 1 stycznia do 30 września 2015 r. w systemie tym zaewidencjonowano osiem wniosków w sprawie przyznania ulgi w spłacie należności podatkowych na łączną kwotę 456 tys. zł, w tym z tytułu odsetek – 85,6 tys. zł. W jednym przypadku organ podatkowy orzekł o umorzeniu postępowania, w dwóch przypadkach wydał postanowienie bez rozpatrzenia, a w pięciu przypadkach dokonał rozłożenia na raty kwoty 247,0 tys. zł należności podatkowych wraz z odsetkami. Na podstawie danych z tego systemu, do 10 dnia każdego miesiąca, sporządzane jest sprawozdanie do wykorzystania przez Ministerstwo Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 347-363, 536-542)

W czerwcu 2015 r. Izba Skarbowa we Wrocławiu poinformowała dyrektorów izb skarbowych o opublikowaniu na stronie internetowej centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu¹⁵ wraz z uzasadnieniem, oddalającym skargę podatnika będącego kontrahentem spółek outsourcingowych. Sąd utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Dyrektora IS we Wrocławiu orzekającą o odpowiedzialności podatkowej płatnika za niepobrany i niewpłacony podatek dochodowy od osób fizycznych od wypłat ze stosunku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 431-456)

W okresie od czerwca 2014 r. do września 2015 r. skierowano do Ministra Finansów 37 interpelacji poselskich, zapytań poselskich, pism posłów do Parlamentu Europejskiego, interwencji senatorskich i poselskich w sprawie świadczenia usług outsourcingowych; wpłynęło także 218 pism, skarg, próśb od pracodawców i pracowników przedsiębiorstw, które zostały poddane kontrolom w związku z zawarciem umów outsourcingowych i koniecznością zapłaty niezapłaconych składek i zaliczek na podatek dochodowy. Minister Finansów w udzielonych odpowiedziach informował o konsekwencjach zawarcia umowy outsourcingowej, interpretacji przepisów art. 23¹ Kodeksu pracy oraz o przekazaniu urzędom skarbowym i izbom skarbowym do stosowania opracowanych „Zasad postępowania i koordynacji w zakresie współpracy pomiędzy naczelnikami urzędów skarbowych oraz dyrektorami izb skarbowych a jednostkami ZUS dot. ulg w spłacie zobowiązań podmiotów, które skorzystały z oferty spółek zaangażowanych w proceder pozornego outsourcingu pracowniczego.” W przypadku pism przedsiębiorców i pracowników, Ministerstwo Finansów wyjaśniało istotę procederu z zawieraniem

¹⁴ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 poz. 613).

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 17 kwietnia 2015 r. sygn. Akt I SA/Wr 189/15.

„pozornych” czynności tzw. outsourcingu pracowniczego, informowało o skutkach zawarcia takich umów.

(dowód: akta kontroli str. 274-276, 301-346, 364-402, 426-430, 482-500, 569-573)

Ocena częściowa

Zdaniem NIK, postępowanie organów podatkowych wobec przedsiębiorców korzystających z usług tzw. pracowniczego będzie można ocenić dopiero po roku 2016, tj. po wydaniu decyzji podatkowych. Zgodnie z przyjętym harmonogramem działań podejmowanych przez organy podatkowe, decyzje wymiarowe powinny być wydane do 30 listopada 2016 r.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przedsiębiorcy przed podpisaniem umów o tzw. outsourcingu pracowniczym nie zwracali się z wnioskami do uprawnionych organów o wydanie interpretacji prawa podatkowego, a od podjęcia decyzji o zmianie formy zatrudnienia pracowników do momentu wypracowania zasad postępowania organów podatkowych wobec tych przedsiębiorców nastąpił znaczny wpływ czasu.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, wnioskuję o podjęcie działań w celu maksymalnego skrócenia i usprawnienia procesu identyfikowania zorganizowanego pomniejszania przez przedsiębiorców należnych danin publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wniosku oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 4 stycznia 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Uczkiewicz

.....
Podpis

¹⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

