



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.003.03.2015
P/15/111

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/111 Prawidłowość działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organów podatkowych w zakresie ściągальności i egzekucji składek na ubezpieczenia społeczne i należności podatkowych wynikających z zatrudniania pracowników w ramach umów outsourcingowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontroler	Monika Koziół, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97571 z dnia 29 września 2015 r. (akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Centrala, ul. Szamocka 3, 5; 01-748 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Elżbieta Łopacińska, p.o. Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych; do 31 marca 2015 r. Prezesem ZUS był Pan Zbigniew Derdziuk. (akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych podejmował działania wobec podmiotów świadczących usługi tzw. outsourcingu pracowniczego lub korzystających z tych usług, w sytuacji nieodprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne za osoby zatrudnione w tym trybie, a także informował o tym procederze ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego. Nie był jednak konsekwentny w tych działaniach, o czym świadczą stwierdzone nieprawidłowości.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, po uzyskaniu w grudniu 2012 r. informacji o działalności firm oferujących usługi tzw. outsourcingu pracowniczego, niezwłocznie zalecił terenowym jednostkom organizacyjnym podjęcie działań dla ustalenia rzeczywistych płatników składek na ubezpieczenia społeczne oraz przystąpił do opracowania stosownych procedur. Wszystkie oddziały ZUS zostały zobowiązane do przekazania informacji o podmiotach oferujących takie usługi. Wspierając prowadzone w oddziałach postępowania, wdrożono aplikację Rejestr KR, wprowadzając sukcesywnie do jej bazy danych m.in. informacje z centralnego systemu informatycznego Zakładu. Prowadzono też akcję informującą płatników składek, w tym przedsiębiorców, o firmach oferujących tzw. outsourcing pracowniczy oraz o negatywnych skutkach z tym związanych, a także współpracowano z instytucjami zewnętrznymi. W wyniku postępowań wyjaśniających, wszczętych przez oddziały ZUS, zidentyfikowano 327 przedsiębiorców, którzy skorzystali z oferty Grupy Spółek² oraz 13.858 osób podlegających ubezpieczeniom społecznym. Ogólne zadłużenie z tytułu nieuiszczonych składek na ubezpieczenia społeczne za pracowników, którzy byli przejmowani przez podmioty z Grupy Spółek, wyniosło 41,3 mln zł, w tym wobec Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – 30,4 mln zł³.

Stwierdzono jeden przypadek zwłoki i niepowiadomienia strony o jej przyczynach, z jednoczesnym niewskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, przy udzielaniu odpowiedzi na pytanie skierowane do ZUS, czym naruszono przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego⁴. Ponadto Członek Zarządu ZUS omyłkowo informował Podsekretarza

¹ NIK stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według powyższej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową lub uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² „Grupę Spółek” tworzyły podmioty zarządzane lub powiązane z Z.K., tj.: 1) K.U.K. INTERNATIONALE LOGISTIC + HANDELS GMBH; 2) Royal Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu; 3) Centrum Niderlandzkie Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu; 4) Przedsiębiorstwo Amerykańsko-Polskie „SAC-MET” Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi (obecnie: SAC-MET SWISS-AMERICAN INVESTMENT FUND Sp. z o.o.); 5) K.U.K.-E.F.I. Internationale Logistik+Handels+Beteiligungs+Verwaltungs Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie. Są dalej nazywane również w skrócie spółkami: K.U.K. GMBH, Royal, Centrum Niderlandzkie, SAC-MET oraz K.U.K. E.F.I..

³ Stan na dzień 26 listopada 2015 r.

⁴ Art. 35 i art. 36 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23).

rza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, iż Zakład w 2012 r. wszczął postępowanie egzekucyjne wobec spółki K.U.K-E.F.I., co było niezgodne ze stanem faktycznym.

Opis stanu
faktycznego

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Podmioty z Grupy Spółek, posiadające status agencji zatrudnienia, przedstawiały przedsiębiorcom ofertę współpracy, przedmiotem której była usługa przejęcia pracowników w formie tzw. outsourcingu pracowniczego. Podstawowym elementem oferty, która miała skłonić przedsiębiorców do skorzystania z niej, miała być „ulga” w świadczeniach z tytułu kładek na ubezpieczenie społeczne i podatków należnych budżetowi państwa. Przedsiębiorcy, którzy skorzystali z tej oferty, po zawarciu umów z jednym z podmiotów z Grupy Spółek, w trybie art. 23¹ Kodeksu pracy⁵, wysyłali do ZUS dokumenty wyrejestrowujące pracowników z ubezpieczeń⁶. Podmioty z Grupy Spółek, mimo iż zarejestrowały w ZUS pracowników wyrejestrowanych przez przedsiębiorców, nie odprowadzały jednak z tego tytułu należnych ZUS składek na ubezpieczenia społeczne oraz stosownych podatków do urzędów skarbowych.

Pojęcie *outsourcingu pracowniczego* nie występuje w przepisach polskiego prawa pracy. Może jednak być – w potocznym rozumieniu – utożsamiane z przedmiotem działania agencji pracy tymczasowej, jakkolwiek przepisy rangi ustawowej, regulujące działalność tej grupy podmiotów, pojęciem tym się nie posługują. Zauważyć ponadto należy, że na gruncie obowiązujących przepisów prawa, ZUS nie posiada uprawnień do badania, a tym samym późniejszego kwestionowania, umów biznesowych zawieranych przez podmioty w ramach prowadzonej działalności gospodarczej.

(akta kontroli str. 474-481)

1. Informacje o tzw. outsourcingu pracowniczym

W dokumentach zgłoszeniowych do ZUS pracodawca nie ma prawnego obowiązku zamieszczania informacji o przyczynach zarejestrowania lub wyrejestrowania pracowników z ubezpieczeń społecznych⁷. Dane płatników składek są ewidencjonowane wyłącznie na podstawie przekazanych przez pracodawców (płatników składek) dokumentów ubezpieczeniowych. Fakt wyrejestrowania pracowników przez płatnika, a następnie zarejestrowania ich przez kolejnego płatnika, nie zobowiązuje ZUS do podejmowania działań wyjaśniających lub kontrolnych. Działania takie powinny być podejmowane, w przypadku zaprzestania opłacania należnych składek lub zgłoszenia reklamacji przez ubezpieczonego. Zauważyć należy, że prawne ograniczenia co do zakresu danych osobowych przekazywanych do ZUS, nie pozwalają na indywidualną identyfikację i dotarcie do płatników, którzy zawarli umowy z podmiotami oferującymi tzw. outsourcingu pracowniczego.

(akta kontroli str. 474-481, 681-684)

1.1. Pierwsze informacje o negatywnych zjawiskach towarzyszących tzw. outsourcingowi pracowniczemu Centrala ZUS uzyskała 13 listopada 2012 r.⁸, w związku z pytaniem przedsiębiorstwa M. S.A., które otrzymało ofertę przejęcia pracowników przez Royal Sp. z o.o., o udzielenie informacji o tej spółce. W odpowiedzi z 8 stycznia 2013 r.⁹, Wicedyrektor Departamentu Realizacji Dochodów poinformowała, iż ZUS może kwestionować zawarte umowy, jeżeli stwierdzi ich *pozorność*¹⁰. Ponadto polecono artykuły prasowe, w których opisano nieprawidłowości w działalności

⁵ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.). Art. 23¹ Kodeksu pracy stanowi: § 1. W razie przejścia zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę staje się on z mocy prawa stroną w dotychczasowych stosunkach pracy. § 5. Pracodawca, z dniem przejęcia zakładu pracy lub jego części, jest obowiązany zaproponować nowe warunki pracy i płacy pracownikom świadczącym dotychczas pracę na innej podstawie niż umowa o pracę oraz wskazać termin, nie krótszy niż 7 dni, do którego pracownicy mogą złożyć oświadczenie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia proponowanych warunków. W razie niezgodnienia nowych warunków pracy i płacy dotychczasowy stosunek pracy rozwiązuje się z upływem okresu równego okresowi wypowiedzenia, liczonego od dnia, w którym pracownik złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia proponowanych warunków, lub od dnia, do którego mógł złożyć takie oświadczenie.

⁶ Art. 36 ust. 11 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 121, ze zm.).

⁷ W ciągu roku, od około 2,4 mln płatników składek wpływa do ZUS ponad 32 mln zgłoszeń i wyrejestrowań ubezpieczonych oraz prawie 7 mln od płatników składek, a także ponad 435 mln dokumentów rozliczeniowych.

⁸ Znak: L.dz. ZO/958.

⁹ Pismo wicedyrektora DRD, znak: 992200/411-515/2012/RKP.

¹⁰ Art. 83 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 poz. 121 ze zm.) stanowi: § 1. Nieważne jest oświadczenie woli złożone drugiej stronie za jej zgodą dla pozorów. Jeżeli oświadczenie takie zostało złożone dla ukrycia innej czynności prawnej, ważność oświadczenia ocenia się według właściwości tej czynności. § 2. Pozorność oświadczenia woli nie ma wpływu na

podmiotów oferujących tzw. outsourcing pracowniczy. Do odpowiedzi załączono kopię artykułu z ogólnopolskiego dziennika Gazeta Wyborcza pt. *Kasa płynie, omija ZUS*.

(akta kontroli str. 32-40)

1.2. W dniu 21 grudnia 2012 r.¹¹, Oddział ZUS we Wrocławiu zwrócił się do Departamentu Realizacji Dochodów z wnioskiem o zajęcie stanowiska w sprawie uiszczenia zaliczki w kwocie 150 tys. zł na poczet kosztów postępowania upadłościowego¹², prowadzonego wobec dłużnika – spółki Royal¹³. W opinii Oddziału, jedynie wszczęcie postępowania upadłościowego dawało realną możliwość zaspokojenia wierzytelności z tytułu nieopłaconych składek. Argumentowano, że Royal Sp. z o.o. nie posiada żadnych środków finansowych, ewentualne zaspokojenie należności ZUS z wierzytelności przysługujących dłużnikowi będzie możliwe tylko w przypadku, gdy postępowania te będą nadal prowadzone przez syndyka działającego w imieniu Royal Sp. z o.o. Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, postępowania sądowe prowadzone przez syndyka mogą doprowadzić do znacznego zmniejszenia zadłużenia spółki Royal, a faktyczni pracodawcy będą zobowiązani do opłacenia składek za przekazanych pracowników. Oddalenie wniosku wierzyciela o ogłoszenie upadłości spółki Royal, spowoduje całkowity brak możliwości dochodzenia należności od dłużnika.

Do pisma Oddziału ZUS we Wrocławiu załączono *Sprawozdanie Zarządcy Przymusowego za okres od 1 do 18 grudnia 2012 r.* Zarządca zapoznał się m.in. z częścią dokumentacji zabezpieczonej przez prokuratora oraz spotkał się 7 grudnia 2012 r. z przedstawicielami Okręgowego Inspektoratu Państwowej Inspekcji Pracy we Wrocławiu, przeprowadzającymi od 26 września 2012 r. kontrolę w Royal Sp. z o.o.¹⁴. W sprawozdaniu, o którym jest mowa, Zarządca przedstawił ocenę sytuacji prawnej dłużnika, z której wynikało, że umowy z kontrahentami zawierane były przez niego „dla pozorów”, a ich rzeczywistym celem było doprowadzenie do niezaspokojenia w całości wymagalnych należności publicznoprawnych. W wypadku tej spółki, Zarządca zdiagnozował co najmniej 3 rodzaje umów:

- zawieranie porozumienia z pracodawcą, na podstawie którego przejmowani byli jego pracownicy (w sposób formalny), a następnie delegowani do pracy u tego samego pracodawcy;
- zatrudnianie pracowników uprzednio zwolnionych u pracodawcy, w celu ich delegowania do wykonywania pracy u dotychczasowego pracodawcy;
- „wypożyczanie” swoich pracowników, którzy nie byli uprzednio związani z pracodawcą.

Zdaniem Zarządcy, faktyczny stosunek pracy leżał po stronie pracodawcy. W przypadku przejęcia pracowników, na podstawie dwóch pierwszych rodzajów umów, pracownicy świadczyli pracę bez żadnej przerwy, na rzecz tego samego pracodawcy. Kontrakty te stanowiły intratną propozycję dla pracodawców, z kolei spółka Royal była skazana na straty, ponieważ „zyski” były lokowane na rachunkach innej spółki¹⁵. Zarządca zwrócił także uwagę, że w przypadku niepodjęcia z urzędu stosownych działań przez ZUS i urzędy skarbowe, np. przez wszczęcie postępowania kontrolnego lub wyjaśniającego, zaistnieje konieczność wytoczenia szeregu procesów sądowych w odniesieniu do każdej umowy zawartej między stronami. Preferowanym przez Zarządcę sposobem działania było doprowadzenie do prawidłowego ulokowania pracowników, zgodnie z faktyczną treścią stosunków pracy z pracodawcami, a także ustalenie ich rzeczywistych pracodawców, zobowiązanych do regulowania należności publicznoprawnych.

Oddział ZUS we Wrocławiu, 4 stycznia 2013 r.¹⁶, jako uzupełnienie do pisma z 21 grudnia 2012 r., przekazał informację o wysokości zadłużenia spółki Royal, liczbie osób zgłoszonych do ubezpie-

skuteczność odpłatnej czynności prawnej, dokonanej na podstawie pozornego oświadczenia, jeżeli wskutek tej czynności osoba trzecia nabywa prawo lub zostaje zwolniona od obowiązku, chyba że działała w złej wierze.

¹¹ Znak: 470000/44/18/2012/RED/UW.

¹² Zob. art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2015, poz. 233).

¹³ Na rozprawie w przedmiocie rozpatrzenia wniosku Oddziału ZUS we Wrocławiu, która odbyła się 19 grudnia 2012 r., Sąd postanowił zobowiązać wnioskodawcę (ZUS) do złożenia, w terminie do jednego miesiąca, ww. zaliczki, pod rygorem oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości.

¹⁴ Kontrola miała charakter problemowy i obejmowała wybrane zagadnienia legalności, działalności, zatrudnienia, prawnej ochrony pracy, a w szczególności zagadnienie wypłacania świadczeń pieniężnych ze stosunku pracy pracownikom, co do których ujawniono materiał dowodowy na okoliczność ich „przejmowania” przez kontrolowany podmiot od innych pracodawców, na zasadach określonych w art. 23¹ Kodeksu pracy.

¹⁵ K.U.K.-E.F.I. International Logistik+Handels+Betieligungs+Vervaltungs GmbH z siedzibą w Berlinie.

¹⁶ Znak: 470000/44/18/2012/RED/UW.

czenia, przebiegu i efektywności postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego, a także o podjęciu 26 września 2012 r. przez Okręgowy Inspektorat Państwowej Inspekcji Pracy we Wrocławiu działań kontrolnych wobec tej spółki.

W notatce służbowej z 9 stycznia 2013 r., Departament Realizacji Dochodów przedstawił stanowisko w sprawie powyższego wniosku Oddziału ZUS we Wrocławiu, które 11 stycznia 2013 r. zostało zaakceptowane przez nadzorującego Członka Zarządu ZUS nadzorującego Pion Finansów i Realizacji Dochodów.

W odpowiedzi z 14 stycznia 2013 r., udzielonej Oddziałowi ZUS we Wrocławiu, Dyrektor Departamentu Realizacji Dochodów poinformowała m.in., iż nie dostrzega realnej szansy na odzyskanie w toku postępowania upadłościowego wierzytelności z tytułu nieopłaconych przez spółkę Royal składek na ubezpieczenia społeczne. Ewentualne uwzględnienie przez sąd „pozorności” umów zawartych przez tę spółkę z kontrahentami, a w konsekwencji ich unieważnienie, wymagać będzie wytoczenia licznych powództw, co będzie generowało kolejne koszty. Postępowania sądowe będą długotrwałe, a ich wynik co najmniej wątpliwy. Wskazała ponadto, iż przejęcie pracowników jednego przedsiębiorcy przez innego jest praktyką usankcjonowaną prawnie i mieści się w granicach dyspozycji art. 23¹ Kodeksu pracy. Nie ma przy tym znaczenia, iż treścią takiej czynności jest wyłącznie pracownik, a nie składniki majątkowe przedsiębiorstwa. Jej zdaniem (tj. Dyrektor Departamentu Realizacji Dochodów), zarówno w doktrynie, jak i w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, taka sytuacja jest normatywnie dopuszczalna. Ocena, że doszło do przejęcia części zakładu pracy na nowego pracodawcę, zależy od ustalenia, czy przejął on we faktyczne władanie część zadania lub zadań, stanowiących placówkę zatrudnienia, a więc w zakresie pozwalającym na wykonywanie obowiązków pracowniczych. Nie musi to polegać na nabyciu przedsiębiorstwa lub jego części, w rozumieniu art. 55¹ Kodeksu cywilnego¹⁷ oraz nie zależy od rodzaju czynności prawnej, na podstawie której następuje przejęcie pracowników. Jeżeli usługa outsourcingu pracowników świadczona przez spółkę polegała na wstąpieniu w stosunek prawny z pracownikami, przejęciu ich akt osobowych wraz z całą historią zatrudnienia i wynagradzania, a także prowadzeniu dokumentacji kadrowo-placowej, w tym naliczaniu i dokonywaniu wypłat wynagrodzenia, to w ocenie Departamentu Realizacji Dochodów brak jest elementu „pozorności” umów zawartych między kontrahentami.

W odpowiedzi jednocześnie poinformowano, że prowadzone są czynności kontrolne wobec Spółki Royal przez Okręgowy Inspektorat Państwowej Inspekcji Pracy we Wrocławiu, po zakończeniu których może zostać zakwestionowana prawidłowość zawieranych umów. Ponadto Departament, zgodnie z poleceniem Członka Zarządu nadzorującego Pion Finansów i Realizacji Dochodów z 11 stycznia 2013 r., zalecił m.in.: odmówić uiszczenia zaliczki oraz poinformowanie Sądu o przyczynach takiego rozstrzygnięcia; bezzwłoczne podjęcie odpowiednich działań w stosunku do członków zarządu spółki Royal oraz bieżące monitorowanie dalszej działalności tej spółki.

Na tym etapie – według Dyrektora Departamentu Realizacji Dochodów – ZUS nie dokonywał analiz w zakresie tzw. outsourcingu pracowniczego. Zagadnienie to nie miało bowiem wpływu na przedmiot zapytania Oddziału. Wszczęcie postępowania upadłościowego nie mogło być traktowane, jako podstawa do ustalenia stosunków i powiązań między Spółką Royal, przedsiębiorcami i pracownikami. Dlatego też przekazane informacje o nieprawidłowościach w zatrudnianiu pracowników, przy rozpatrywaniu sprawy w zakresie upadłości oraz w związku z jeszcze niezakończoną kontrolą Okręgowego Inspektoratu Państwowej Inspekcji Pracy we Wrocławiu, skutkowały ogólnym odniesieniem się do kwestii stosowania art. 23¹ Kodeksu pracy. Dopiero opinia Państwowej Inspekcji Pracy dostarczyła niezbędnych informacji i była podstawą do podjęcia przez Zakład dalszych działań.

(akta kontroli str. 32-40, 482-507, 1051-1087, 2531-2537)

1.3. Zakład otrzymał z Oddziału ZUS we Wrocławiu protokół kontroli przeprowadzonej w Royal Sp. z o.o. przez Okręgowy Inspektorat Państwowej Inspekcji Pracy we Wrocławiu w okresie od 26 września 2012 r. do 21 stycznia 2013 r.¹⁸. Na podstawie ustaleń kontroli, z uwzględnieniem materiału dowodowego przedstawionego przez Zarządcę Przymusowego, w protokole stwierdzono

¹⁷ Ustawa Kodeks cywilny.

¹⁸ Oddział ZUS we Wrocławiu uzyskał protokół kontroli w dniu 22 lutego 2013 r., po zwróceniu się do OIP PIP we Wrocławiu, w dniu 5 lutego 2013 r., o odpowiedź na pytanie, czy dotychczasowe działania kontrolne dały podstawę do sformułowania twierdzenia lub przypuszczenia, że zawierane przez Royal Sp. z o.o. z kontrahentami umowy, w trybie art. 23¹ K.p., mają charakter pozorny.

m.in., że „umowy o świadczenie usług oraz umowy-porozumienia powinny być oceniane jako nieważne, pozorne czynności prawne, zawarte w celu obejścia przepisów prawa.

W korespondencji kierowanej do oddziałów ZUS oraz do osób i instytucji zewnętrznych, protokoł kontroli, o którym jest mowa, był określany jako „opinia” Państwowej Inspekcji Pracy.

(akta kontroli str. 2130-2163, 2511-2520)

2. Zalecenia i monitoring działań oddziałów ZUS

Prowadzenie i monitorowanie stanu rozliczeń indywidualnych kont płatników składek oraz podejmowanie działań związanych z dochodzeniem należności należało do zadań terenowych jednostek organizacyjnych ZUS. W przypadku podmiotów z Grupy Spółek, zadania te były wykonywane przez Oddziały ZUS we Wrocławiu i Olsztynie.

(akta kontroli str. 658-680)

2.1. Członek Zarządu ZUS nadzorujący Pion Finansów i Realizacji Dochodów, w adnotacji z 11 stycznia 2013 r. na notatce służbowej Dyrektor Departamentu Realizacji Dochodów z 9 stycznia 2013 r., polecił m.in. sprawdzenie, czy problem (podniesiony przez Oddział ZUS we Wrocławiu) występuje w innych oddziałach Zakładu. Wykonując dyspozycję, e-mailem z 15 stycznia 2013 r., zwrócono się do wszystkich oddziałów ZUS o przekazanie informacji o podmiotach, które w ramach prowadzonej działalności i zawieranych umów (co do których istniało podejrzenie „pozorności”), dokonały przejęcia znacznej liczby pracowników, w stosunkowo ograniczonym okresie czasu, generując przy tym zadłużenie z tytułu nieopłaconych składek, a sposób postępowania mógł wskazywać na celowe działanie.

Oddziały ZUS w Olsztynie, Rzeszowie, Bydgoszczy, Tarnowie i Warszawie (II Oddział) poinformowały o zidentyfikowaniu przedsiębiorców, którzy mogli korzystać z usług tzw. outsourcingu pracowniczego.

Po uzyskaniu przez Oddział ZUS we Wrocławiu protokołu z kontroli przeprowadzonej przez Okręgowy Inspektorat Państwowej Inspekcji Pracy we Wrocławiu w spółce Royal, Centrala Zakładu zobowiązała wszystkie oddziały ZUS do prowadzenia postępowań wyjaśniających, w celu ustalenia właściwego płatnika składek, we wszystkich znanych przypadkach naruszenia przepisów związanych z przejęciem pracowników. Do oddziałów skierowano m.in. korespondencję:

- 24 lipca 2013 r.: Departament Realizacji Dochodów zalecił m.in., aby po ustaleniu, że nie doszło do przejęcia zakładu pracy na podstawie art. 23¹ Kodeksu pracy, a tym samym nie doszło do zmiany płatnika składek w stosunku do pracowników, niezwłocznie wydawano decyzje o podleganiu ubezpieczeniu społecznym płatnikowi składek (dotychczasowemu pracodawcy) oraz ubezpieczonemu. Wraz z pismem przekazano wykaz płatników składek (268 pozycji), którzy zawarli umowy ze spółkami Royal i K.U.K.-E.F.I. Wykaz sporządzono na podstawie danych przekazanych przez Oddziały ZUS w Olsztynie i Wrocławiu, z zaleceniem nawiązania współpracy z tymi oddziałami, w celu ustalenia osób, wobec których powinny zostać wydane decyzje. Ponadto zalecono niezwłoczne przekazanie informacji o decyzjach, ich uprawomocnieniu, aby umożliwić tym oddziałom wyrejestrowanie osób ze spółek Royal i K.U.K.-E.F.I.;
- 2 września 2013 r.: Departament Kontroli Płatników Składek przekazał Wydziałom Kontroli Płatników Składek w oddziałach ZUS zalecenia w sprawie sposobu realizacji wniosków o przeprowadzenie kontroli płatników składek;
- 27 grudnia 2013 r.: oddziałom ZUS udostępniono m.in. eksploatacyjną wersję Rejestru KR, zawierającą pobrane z KSI ZUS dane osób zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych przez spółki Royal i K.U.K.-E.F.I. Poinformowano także o konsultacjach, jakie przeprowadził Oddział ZUS we Wrocławiu z Prokuraturą Okręgową we Wrocławiu, Wydziałem Policji ds. Przestępczości Gospodarczej, Państwową Inspekcją Pracy i z przedstawicielami organów podatkowych. W toku uzgodnień przyjęto, iż wszystkie instytucje, w ramach prowadzonych postępowań, będą konsekwentnie stały na stanowisku, iż umowy outsourcingowe, zawierane ze spółkami Royal i K.U.K.-E.F.I., nie mogły skutkować przejściem pracowników do nowego pracodawcy w trybie art. 23¹ Kodeksu pracy. Do pisma, o którym jest mowa, dołączono instrukcję obsługi aplikacji Rejestr KR oraz wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie¹⁹ wraz z uzasadnieniem, jako pomoc przy prowadzeniu postępowań wyjaśniających;

¹⁹ Sygn. akt IVUb1026/13.

- 20 marca 2014 r.: Departament Realizacji Dochodów przekazał do oddziałów ZUS informację o zasileniu Rejestru KR nowymi danymi;
- 11 lipca 2014 r.: Departament Realizacji Dochodów zalecił oddziałom ZUS zintensyfikowanie prowadzonych postępowań wyjaśniających; do pisma załączono ponadto dwa wyroki Sądu Apelacyjnego w Białymstoku wraz z uzasadnieniami, potwierdzające prawidłowość działań podjętych przez ZUS;
- 10 czerwca 2015 r.: Departament Realizacji dochodów ponownie zalecił zintensyfikowanie prowadzonych postępowań wyjaśniających. Przekazano także *Zasady postępowania i koordynacji w zakresie współpracy między naczelnikami urzędów skarbowych oraz dyrektorami izb skarbowych, a jednostkami ZUS, dotyczące ulg w spłacie zobowiązań podmiotów, które skorzystały z oferty spółek zaangażowanych w proceder pozornego outsourcingu pracowniczego*. Oddziałem koordynującym działania wyjaśniające został Oddział ZUS we Wrocławiu. Ponadto poinformowano, że postępowania wyjaśniające należy prowadzić z uwzględnieniem praktyki orzeczniczej sądu we właściwości którego pozostaje oddział ZUS²⁰;
- 3 lipca 2015 r.: informacja o uzupełnieniu Rejestru KR o przekazany przez Izbę Skarbową we Wrocławiu wykaz podmiotów, które zawarły umowy ze spółkami outsourcingowymi, w celu ustalenia ich powiązań skutkujących nieskutecznym przekazaniem pracowników.

(akta kontroli str. 1071-1076, 1089-1113, 1229-1243, 1343-1351, 1438-1440, 1554-1557, 1793-1800, 1985-2077, 2130-2358)

2.2. Dyrektor Oddziału ZUS w Olsztynie, w dniu 5 marca 2013 r. przekazał do Departamentu Realizacji Dochodów projekt decyzji, która miała być wydawana dla przedsiębiorców korzystających z usług spółek Royal i K.U.K.-E.F.I., z prośbą o jej akceptację lub zgłoszenie uwag²¹. Departament Legislacyjno-Prawny, w opinii przekazanej Dyrektor Departamentu Realizacji Dochodów, zalecił rozważenie wydania decyzji nie tylko płatnikowi składek, jak zakładał projekt, ale również ubezpieczonemu. W argumentacji przywołano art. 38 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którym w przypadku sporu dotyczącego obowiązku ubezpieczeń społecznych, Zakład wydaje decyzję osobie zainteresowanej i płatnikowi składek. Departament Legislacyjno-Prawny nie zgłosił uwag do uzasadnienia decyzji.

Dyrektor Departamentu Realizacji Dochodów 26 marca 2013 r. poinformowała dyrektora Oddziału ZUS w Olsztynie²², że projekt decyzji określającej płatnika składek został skonsultowany z Departamentem Legislacyjno-Prawnym, który nie zgłosił uwag do uzasadnienia decyzji. Jednocześnie zwrócono się o jak najszybsze wydanie decyzji pierwszemu z pracodawców w uzgodnionym trybie, tj. wyłącznie w stosunku do płatnika składek. Zalecono natomiast poinformowanie pisemnie wszystkich ubezpieczonych o wydaniu takiej decyzji. Zauważyć należy, że w zaleceniach Departamentu Realizacji Dochodów z 24 lipca 2014 r., skierowanych do wszystkich oddziałów ZUS, polecono wydawanie decyzji o podleganiu ubezpieczeniu społecznym płatnikom składek i osobom ubezpieczonym.

Zalecenie oddziałowi ZUS w Olsztynie wydawania decyzji tylko dla płatnika składek, Dyrektor Departamentu Realizacji Dochodów tłumaczyła m.in., że przyjęcie takiego trybu zapewniało osobom ubezpieczonym dostęp do późniejszych rozstrzygnięć, które ich dotyczą oraz możliwość wniesienia zastrzeżeń, a także udział w ewentualnym postępowaniu sądowym. Tryb ten, nie kwestionowany przez Departament Legislacyjno-Prawny, z jednej strony zapewnić miał, w razie sporu, zbadanie przez jeden skład orzekający całości poddanego pod rozstrzygnięcie przedmiotu sporu, a z drugiej – szybkość prowadzonego postępowania, przy jednoczesnym objęciu tym postępowaniem wszystkich stron, w tym ubezpieczonych, którzy mogli jako strona w nim uczestniczyć.

(akta kontroli str. 1114-1161, 1229-1243)

2.3. Departament Realizacji Dochodów monitorował przebieg działań wobec spółek outsourcingowych z Grupy Spółek prowadzonych przez Oddziały ZUS we Wrocławiu i Olsztynie.

²⁰ Dotyczyło to w szczególności przypadków, w których sąd nakazał w prowadzonych postępowaniach wydanie decyzji o niepodleganiu ubezpieczeniu społecznym z tytułu zatrudnienia w firmie outsourcingowej, jak również sytuacji, w których sąd nakazał przeprowadzenie postępowania z udziałem wyznaczonego kuratora lub syndyka masy upadłościowej oraz doręczenia tym podmiotom wydanej decyzji w sprawie.

²¹ Pierwszy projekt decyzji został przekazany przy piśmie z 21 stycznia 2013 r. (znak: 230000/D/074/5/2013).

²² Pismo znak: 992200/4400/7/2013/NOR.

Oddział ZUS we Wrocławiu, w związku z wystąpieniem Departamentu Realizacji Dochodów, przekazał m.in.:

- 4 stycznia 2013 r.: informację o spółce Royal²³,
- 20 czerwca 2013 r.: pytanie o stanowisko w sprawie uiszczenia przez Oddział zaliczki w kwocie 50 tys. zł na poczet kosztów postępowania upadłościowego, prowadzonego wobec dłużnika;
- 25 lipca 2013 r.: informację o spółkach Royal, K.U.K.-E.F.I. i Centrum Niderlandzkie;
- 26 września 2013 r.: informację o spółce SAC-MET;
- 5 grudnia 2013 r.: informację o konsultacjach, które odbyły się w dniach 28-29 listopada 2013 r., z udziałem przedstawicieli Prokuratury Okręgowej we Wrocławiu, Wydziału Policji ds. Przestępczości Gospodarczej, Państwowej Inspekcji Pracy i organów podatkowych, w sprawie spółek Royal, K.U.K.-E.F.I., SAC-MET i innych;
- 20 lutego 2014 r., 3 i 10 kwietnia 2015 r.: informacje o czynnościach dochodzeniowych i egzekucyjnych, m.in. w związku z interpelacjami poselskimi;
- 21 sierpnia 2015 r.: informacje o wydaniu zaświadczeń o niezaleganiu przez spółki z Grupy Spółek ze składkami na ubezpieczenia społeczne;
- 11 września 2015 r.: informacje o zmniejszającym się saldzie zadłużenia spółek SAC-MET, Royal i Centrum Niderlandzkie.

(akta kontroli str. 1077-1087, 1198-1204, 1244-1246, 1251-1260, 1315-1317, 1386-1405, 1630-1646, 1649-1653, 2078-2085, 2116-2124)

Dyrektor Departamentu Realizacji Dochodów, w piśmie z 15 stycznia 2013 r.²⁴ skierowanym do Oddziału ZUS w Olsztynie, zgodnie z poleceniem Członka Zarządu ZUS nadzorującego Pion Finansów i Realizacji Dochodów, zaleciła m.in.:

- bieżące monitorowanie działalności Spółki K.U.K.-E.F.I., a w przypadku stwierdzenia jakichkolwiek działań niezgodnych z prawem, niezwłoczne nadawanie sprawie biegu, przez wykorzystanie wszelkich instrumentów prawnych;
- niezwłoczne podejmowanie działań, w celu przymusowego dochodzenia należności (m.in. kierowanie upomnień, wszczynanie postępowania egzekucyjnego, ustanawianie zabezpieczeń i stosowanie sankcji).

Sąd Rejonowy w Olsztynie ogłosił upadłość Spółki K.U.K.-E.F.I. w dniu 29 maja 2014 r.²⁵

Dyrektor Oddziału ZUS w Olsztynie, w związku z pismami Departamentu Realizacji Dochodów, przekazał m.in.:

- 21 stycznia i 14 maja 2013 r.: informacje o spółce K.U.K.-E.F.I. W piśmie z 14 maja 2013 r.²⁶, poinformował o działaniach podjętych wobec spółki. Stwierdzono m.in., że zgodnie z ustaleniami z Departamentem Realizacji Dochodów, nie są prowadzone przez Oddział działania egzekucyjne wobec K.U.K.-E.F.I., które byłyby sprzeczne z kierunkiem działań podjętych wobec Spółki (wydawanie decyzji określających płatnika składek innego niż K.U.K., czy Royal);
- 20 lutego 2014 r.: informację o dalszych działaniach podejmowanych wobec spółki K.U.K.-E.F.I.;
- 10 kwietnia 2015 r.: informację o wysokości wpłat dokonanych przez K.U.K.-E.F.I. (w związku z kolejną interpelacją poselską);
- 21 sierpnia 2015 r.: informację o zaświadczeniach o niezaleganiu ze składkami na ubezpieczenia społeczne wydanych dla K.U.K.-E.F.I.;
- 11 września 2015 r.: informację o zmniejszającym się saldzie zaległości K.U.K.-E.F.I.

W związku z interpelacją poselską dotyczącą spółki Royal, Departament Realizacji Dochodów wystąpił 3 kwietnia 2015 r. do dyrektora Oddziału ZUS w Olsztynie z pytaniem, czy i na jaką kwotę Oddział

²³ Wielkość zadłużenia, liczba osób zgłoszonych do ubezpieczenia przez spółkę, przebieg i efektywność postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego.

²⁴ Znak: 992200/441/3/2013/2/PDN; UNP:2013-06298.

²⁵ Sygn. akt V GU 13/14.

²⁶ Znak: 230000/D/074/21/2013.

wystawił tytuły wykonawcze wobec spółek Royal i K.U.K.-E.F.I. oraz jaki jest stan prowadzonych postępowań wobec tych spółek. W odpowiedzi z 3 kwietnia 2015 r., Naczelnik Wydziału Rozliczeń Kont Płatników Składek Oddziału ZUS w Olsztynie poinformowała m.in. cyt., że: ... *Oddział ZUS w Olsztynie nie wystawiał tytułów wykonawczych w stosunku do płatnika K.U.K. Wysłane zostało jedynie jedno upomnienie. Decyzja o niewystawianiu tytułów podjęta była po wcześniejszych uzgodnieniach z DRD.*

(akta kontroli str. 1088, 1114-1139, 1171-1172, 1382-1385, 1628-1629, 1649, 2078-2085, 2116-2124)

Zakład posiadał informacje o nieopłacaniu składek przez spółkę Royal i jej powiązaniach z nowo zarejestrowaną spółką K.U.K.-E.F.I. w Olsztynie, a także o przeprowadzaniu czynności kontrolnych przez Okręgowy Inspektorat Państwowej Inspekcji Pracy we Wrocławiu. Dlatego zalecono monitorowanie działalności spółki K.U.K.-E.F.I. i podejmowanie szeroko rozumianych działań, zarówno w zakresie opłacania składek, jak i niezgodnego z prawem i zasadami współżycia społecznego prowadzenia działalności. Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Realizacji Dochodów, Oddział ZUS w Olsztynie podejmował działania po konsultacjach z Departamentem i „stosowanie do okoliczności”, jakie zaistniały w sprawie – zgodnie z poleceniem Członka Zarządu ZUS. Oddział kierował do spółki K.U.K.-E.F.I. upomnienia przedegzekucyjne w sytuacji nieopłacenia pierwszych należnych składek (za listopad 2012 r.). Jednocześnie niezwłocznie podjął działania dla ustalenia, czy działalność spółki K.U.K.-E.F.I. jest zgodna z przepisami prawa. Pierwsze postępowania ustalające okoliczności związane z obowiązkiem ubezpieczeń społecznych z tytułu świadczenia pracy na rzecz właściwego płatnika składek zostały wszczęte 7 stycznia 2013 r., a pierwsze decyzje wydano 12 lutego 2013 r.

Odwołując się do pojęcia „zobowiązanego”²⁷, Dyrektor Departamentu Realizacji Dochodów zaznaczyła, że ze względu na prowadzenie postępowań dla ustalenia podmiotu właściwego do pełnienia funkcji płatnika składek, a tym samym będącego zobowiązanym, zadłużenie na koncie spółki K.U.K.-E.F.I. nie mogło być dochodzone w ramach postępowania egzekucyjnego, ponieważ Zakład wydając decyzję administracyjną, jest związany tą decyzją od momentu jej doręczenia. Wszczęcie postępowania egzekucyjnego wobec spółki K.U.K.-E.F.I., w sytuacji jednoczesnego prowadzenia postępowania dla ustalenia właściwego płatnika składek, skutkowałoby zarzutem niedopuszczalności egzekucji, ze względu na błąd co do osoby zobowiązanego. Niedopuszczalność egzekucji w sytuacji wszczęcia postępowania egzekucyjnego przez doręczenie odpisu tytułu wykonawczego podmiotowi, na którym nie ciąży obowiązek spełnienia świadczenia, stanowi przesłankę do umorzenia tego postępowania z urzędu przez organ egzekucyjny. Jest to sytuacja, w której przesłanka umorzenia postępowania egzekucyjnego istnieje jeszcze przed jego wszczęciem i wyczerpuje znamiona niezgodnego z prawem wszczęcia egzekucji. Z sytuacją niezgodnego z prawem wszczęcia egzekucji mamy do czynienia, gdy okaże się, że tytuł wykonawczy nie powinien być wydany lub został niewłaściwie wprowadzony do obrotu prawnego, co skutkuje dla wierzyciela konsekwencjami wynikającymi z art. 64c § 3 oraz art. 168b § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(akta kontroli str. 1630-1646, 2531-2537)

2.4. Departament Realizacji Dochodów, monitorując tzw. outsourcing pracowniczy, występował do wszystkich oddziałów ZUS o przekazanie informacji o podmiotach oferujących takie usługi²⁸. Ponadto, w celu wsparcia prowadzonych postępowań w oddziałach ZUS, wdrożona została w grudniu 2013 r. aplikacja Rejestr KR. Do bazy danych aplikacji sukcesywnie wprowadzano informacje z KSI ZUS oraz pochodzące z oddziałów ZUS²⁹. W czerwcu 2015 r. dokonano rozbudowy aplikacji, przez dodanie zakładki „Płatnicy”, zawierającej m.in. dane o saldzie konta płatnika, kwotach zadłużenia³⁰ i o ewentualnych ulgach w jego spłacie. Na podstawie danych zgromadzonych w Rejestrze KR oraz informacji przekazanych przez oddziały ZUS, od 20 lipca 2015 r. Departament Realizacji Dochodów przygotowywał cotygodniowe raporty dla Członka Zarządu nadzorującego Pion Finansów i Realizacji Dochodów. W powyższych raportach informowano m.in. o efektach prowadzonych postępowań wyjaśniających, przebiegu postępowań sądowych, przyznanych ulgach, informacjach medialnych na temat tzw. outsourcingu pracowniczego.

²⁷ Definiuje je art. 1a pkt 20 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jest to osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, albo osoba fizyczna, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym.

²⁸ M.in. w dniach 15 stycznia, 24 lipca 2013 r. i 25 czerwca 2014 r.

²⁹ M.in. daty: wydanych decyzji i ich uprawomocnienia, wniesionych odwołań od decyzji, zakończenia postępowań sądowych, uchylenia decyzji, sporządzenia dokumentów ubezpieczeniowych, wyrejestrowania ubezpieczonych.

³⁰ Na podstawie wydanych decyzji.

2.5. Zagadnienia związane z tzw. outsourcingiem pracowniczym omawiane były na posiedzeniach Rady Nadzorczej ZUS w dniach 26 lutego 2014 r. i 18 maja 2015 r. Prezes ZUS dwukrotnie, tj. 28 lutego 2014 r.³¹ i 10 czerwca 2015 r.³², przekazał Radzie Nadzorczej pisemną informację o działaniach podjętych przez ZUS wobec spółek z Grupy Spółek oferujących usługi tzw. outsourcingu pracowniczego.

Rada Segmentu Realizacji Dochodów i Finansów oraz Kontroli Płatników Składek ZUS, co kwartał dokonywała analizy wyników oceny i monitoringu zadań podstawowych i dodatkowych realizowanych przez oddziały ZUS, m.in. w zakresie efektywności dochodzenia należności i prowadzonej egzekucji.

(akta kontroli str. 718-916)

3. Wsparcie prawne

Zakład, przed wydaniem wytycznych dla oddziałów ZUS z 24 lipca 2013 r., dokonał analizy orzecznictwa w zakresie stosowania art. 23¹ Kodeksu pracy. Przeanalizowano m.in. wyroki Sądu Najwyższego z: 9 grudnia 2004 r.³³, 15 września 2006 r.³⁴, 2 sierpnia 2007 r.³⁵, 20 października 2009 r.³⁶, 13 kwietnia 2010 r.³⁷, 19 października 2010 r.³⁸, 7 marca 2012 r.³⁹ i 14 czerwca 2012 r.⁴⁰. Analizowano także orzecznictwo sądowe, w związku z wniesionymi do sądów odwołaniami od decyzji Zakładu w sprawach dotyczących tzw. outsourcingu pracowniczego. Orzecznictwo to było zalecane do wykorzystania w bieżącej pracy oddziałów ZUS. Dla zapewnienia jednolitości i prawidłowości postępowań, zagadnienia związane z outsourcingiem pracowniczym były omawiane na naradach z zastępcami dyrektorów oddziałów ZUS ds. dochodów.

W związku z wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁴¹, istnieje możliwość rozłożenia spłaty należności na raty, obejmująca także część należności finansowanych przez ubezpieczonych. W związku z powyższym, 1 grudnia 2015 r. wprowadzone zostały zarządzeniem Prezesa ZUS⁴² *Zasady rozpatrywania spraw z zakresu odraczania terminu płatności składek, umarzania i rozkładania na raty należności z tytułu składek oraz kosztów egzekucyjnych*, w zakresie:

- odraczania terminu płatności oraz umarzania i rozkładania na raty należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Fundusz Emerytur Pomostowych;
- umarzania i rozkładania na raty kosztów egzekucyjnych od należności z tytułu składek powstałych w wyniku prowadzenia egzekucji administracyjnej przez dyrektora oddziału będącego organem egzekucyjnym.

(akta kontroli str. 2130-2151, 2554-2628)

4. Działania informacyjne

Zakład podejmował działania w celu ostrzeżenia przedsiębiorców przed firmami oferującymi tzw. outsourcing pracowniczy. Ich podjęcie było możliwe po ustaleniu przez Zakład skali zjawiska i potwierdzeniu, że spółka Royal i inne spółki z nią powiązane, przejmowały pracowników z naruszeniem zasad określonych w art. 23¹ Kodeksu pracy. Poniżej przedstawiono niektóre działania informacyjne:

- 2 stycznia 2013 r.: na podstawie informacji przekazanych przez rzecznika prasowego ZUS dziennikarzom Gazety Wyborczej opublikowano artykuł pt.: *Kasa płynie, ale omija ZUS*;

³¹ Pismo znak: 990100/120/2014.

³² Pismo znak: 990100/205/2015.

³³ Sygn. akt I PK 103/04.

³⁴ Sygn. akt I PK 75/06.

³⁵ Sygn. akt V CSK 156/07.

³⁶ Sygn. akt I PK 96/09.

³⁷ Sygn. akt I PK 210/09.

³⁸ Sygn. akt II PK 91/10.

³⁹ Sygn. akt II PK 233/11.

⁴⁰ Sygn. akt I PK 235/11.

⁴¹ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁴¹ (Dz. U. z 2015 r., poz. 689).

⁴² Zarządzenie Nr 72 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 27 listopada 2015 r.

- 22 maja 2013 r.: na prośbę dziennikarza dziennika Rzeczpospolita, przekazano ostrzeżenie dla pracodawców zamierzających skorzystać z oferty tzw. outsourcingu pracowniczego⁴³;
- 31 lipca 2013 r.: na blogu rzecznika ZUS zamieszczono komunikat pt. *Uwaga na outsourcing pracowniczy!!!*⁴⁴. Ze względu na jego małą dostępność dla przedsiębiorców, po interwencji Departamentu Realizacji Dochodów, 24 października 2013 r. komunikat umieszczono w zakładce „Polecane”;
- 18-22 listopada 2013 r.: we wszystkich oddziałach ZUS, w ramach *Tygodnia Przedsiębiorcy*, zorganizowano seminaria, na których prezentowano zagadnienia związane z outsourcingiem pracowniczym⁴⁵;
- 2014 r.: ukazało się 6 publikacji prasowych⁴⁶ oraz wyemitowano audycje i publikowano artykuły w mediach lokalnych;
- 2015 r.: ukazały się 23 publikacje prasowe⁴⁷. We współpracy z 1 Programem Polskiego Radia przygotowano audycję, która została wyemitowana 20 maja 2015 r. Na ogólnodostępnej stronie internetowej ZUS, 27 lipca 2015 r. zamieszczono kolejny komunikat pt. *Uwaga na outsourcing*. Na portalu Onet.pl, w ramach cyklu *ZUS dla Ciebie*, 29 lipca 2015 r. zamieszczono film informacyjny pt. *Nowy pracodawca w starym miejscu pracy*.

(akta kontroli str. 5-31, 573-657, 2511-2530)

5. Kontrola płatników składek

Kontrole płatników składek, powiązanych ze spółkami z Grupy Spółek, były przeprowadzane w trybie kontroli doraźnych, na wniosek komórek organizacyjnych Zakładu. Płatnicy korzystający z usług tzw. outsourcingu pracowniczego zostali wytypowani do kontroli przez komórki pionu dochodów w oddziałach ZUS. W latach 2012–2015 (do 30 września) przeprowadzono łącznie 182 kontrole u 179 płatników składek.

W przypadku spółek K.U.K. GMBH⁴⁸, SAC-MET⁴⁹ i K.U.K.-E.F.I.⁵⁰, Zakład nie przeprowadził kontroli, ze względu na brak kontaktu z płatnikiem lub z organami spółki.

W spółce Royal⁵¹ nie przeprowadzono kontroli, ponieważ w okresie od 4 lipca 2012 r. do 21 stycznia 2013 r. czynności kontrolne w spółce prowadziła Państwowa Inspekcja Pracy, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości co do stosowania art. 23¹ Kodeksu pracy. Kontroli nie przeprowadzono także w spółce Centrum Niderlandzkie⁵², ze względu na złożenie przez Oddział ZUS we Wrocławiu wniosku o ogłoszenie upadłości likwidacyjnej spółki.

Związek Zawodowy Pracowników Twórczych i Technicznych Mediów Polskich *Wizja* dwukrotnie wystąpił⁵³ do ZUS o podjęcie kontroli umowy outsourcingowej, zawartej 26 maja 2014 r. między TVP SA a agencją pracy tymczasowej Leasing Team Sp. z o.o., w zakresie odprowadzania składek przez pracodawcę, a dotyczącej przejęcia części pracowników w trybie art. 23¹ Kodeksu pracy. Kontrole zostały zakończone, a płatnicy składek zostali zobowiązani⁵⁴ do złożenia korekty danych ubezpieczeniowych.

(akta kontroli str. 127-135, 218-221, 2130-2358, 2511-2520, 2530, 2549)

6. Współpraca z instytucjami zewnętrznymi

⁴³ Poinformowano m.in. o negatywnych następstwach zawierania umów, które nie spełniały warunków określonych w art. 23¹ Kp.

⁴⁴ Komunikat opatrzony datą 25 lipca 2013 r. Komunikat zaktualizowano 19 lutego 2014 r.

⁴⁵ „Outsourcing pracowników oraz problemy jakich może przysporzyć nierzetelna firma oferująca takie usługi”.

⁴⁶ Wskazano 5 artykułów opublikowanych w Dzienniku Gazeta Prawna: tj.: *Karuzela do oszukiwania firm i ZUS-u* (16 lipca 2014 r.); *Przekręt na agencję. ZUS upomina się o składki* (16 lipca 2014 r.); *Przekręt na ZUS ma swój ciąg dalszy* (17 lipca 2014 r.); *Czy każdy outsourcing jest nielegalny* (17 lipca 2014 r.); *Przekręt na agencję. Jak nie paść ofiarą fikcyjnego outsourcingu* (24 lipca 2014 r.) oraz jeden artykuł w Gazecie Pomorskiej *Przekręt z agentem pracy na szkodę ZUS i pracownika* (17 lipca 2014 r.).

⁴⁷ Wskazane przez ZUS.

⁴⁸ Podmiot nie figuruje w KRS i CEIDG.

⁴⁹ Podmiot aktywny w KRS.

⁵⁰ Podmiot w upadłości likwidacyjnej.

⁵¹ Podmiot aktywny w KRS.

⁵² Podmiot wykreślony z KRS 13 lutego 2015 r., ogłoszenie o upadłości likwidacyjnej

⁵³ Z 25 czerwca 2014 r. i 30 kwietnia 2015 r.

⁵⁴ Art. 41 ust. 7b pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Przedstawiciele Zakładu uczestniczyli w spotkaniach:

- 26 września 2013 r.: w Ministerstwie Finansów; m.in. zdecydowano o podjęciu wspólnych działań ostrzegających przed tzw. outsourcingiem pracowniczym. Wynikiem wspólnych prac było przygotowanie prezentacji i seminariów, wykorzystanych w ramach *Tygodnia Przedsiębiorcy* w listopadzie 2013 r.;
- 19 marca 2015 r.: w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej; poza Ministrem Pracy i Polityki Społecznej, uczestniczyli w nim także parlamentarzyści i przedstawiciele przedsiębiorców, którzy zawarli umowy ze spółkami z Grupy Spółek. Na polecenie Ministerstwa, Zakład przygotował *Informację o działaniach ZUS związanych z ustalaniem właściwego płatnika składek w przypadku umów outsourcingowych zawieranych z firmami ROYAL/K.U.K.*;
- 15 maja 2015 r.: w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Finansów i Oddziału ZUS we Wrocławiu. Celem spotkania było ustalenie zasad koordynacji i współpracy między naczelnikami urzędów skarbowych i dyrektorami izb skarbowych a jednostkami organizacyjnymi ZUS, odnośnie ulg w spłacie zobowiązań przedsiębiorców, którzy skorzystali z oferty spółek zaangażowanych w proceder tzw. outsourcingu pracowniczego;
- 9 października 2015 r.: w Ministerstwie Gospodarki, z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Finansów i Państwowej Inspekcji Pracy. Na spotkaniu omawiano zagadnienie związane z tzw. outsourcingiem pracowniczym.

Ponadto, 14 września 2015 r. w centrali ZUS zorganizowano spotkanie z przedstawicielami Państwowej Inspekcji Pracy, poświęcone współpracy na rzecz przeciwdziałania nieuczciwemu outsourcingowi pracowniczemu.

Przedstawiciele ZUS uczestniczyli także w posiedzeniach Komisji ds. Kontroli Państwowej⁵⁵ i Komisji Polityki Społecznej i Rodziny⁵⁶ Sejmu RP, na których omawiano problemy przedsiębiorców, którzy zawarli umowy ze spółkami z Grupy Spółek.

(akta kontroli str. 917-1041)

7. Interpelacje i zapytania

7.1. Prezes ZUS, w latach 2012-2015 (do 30 września), otrzymał, bezpośrednio lub za pośrednictwem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, ogółem 47 interpelacji poselskich, pytań i interwencji, pytań i oświadczeń senatorskich, a także pytania z Kancelarii Prezydenta RP i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Pytania kierowali także pracodawcy i pracownicy przedsiębiorstw, które skorzystały z usług oferowanych przez spółki z Grupy Spółek. W udzielonych odpowiedziach informowano m.in. o konsekwencjach zawarcia umowy outsourcingowej, interpretacji przepisów art. 23¹ Kodeksu pracy oraz o obowiązkach ZUS, wynikających z przepisów prawa, ustaleniach kontroli Państwowej Inspekcji Pracy z 22 lutego 2013 r., a także o możliwości udzielenia ulg w spłacie zadłużenia z tytułu składek.

(akta kontroli str. 5-473, 3343-3344)

7.2. W Centrali ZUS miało miejsce spotkanie Prezesa ZUS z Posłem na Sejm RP Panią J. Hryniewicz⁵⁷, która wyraziła chęć podjęcia inicjatywy poselskiej, zmierzającej do uszczelnienia systemu prawnego i uregulowania kwestii outsourcingu pracowniczego. Ustaleniem ze spotkania było przygotowanie propozycji kierunków zmian legislacyjnych, które na przełomie września i października 2014 r., przekazano Pani Posł. Z ustaleń będących przedmiotem spotkania nie sporządzono dokumentacji.

(akta kontroli str. 917-920)

7.3. Członek Zarządu ZUS nadzorujący Pion Finansów i Realizacji Dochodów, w odpowiedziach udzielanych Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Panu M. Bucioro-

⁵⁵ W dniach 27 maja i 22 lipca 2015 r.

⁵⁶ W dniu 23 lipca 2015 r.

⁵⁷ O którym była mowa na posiedzeniu Komisji ds. Kontroli Państwowej w dniu 27 maja 2015 r. ZUS nie był w stanie wskazać dokładnej daty spotkania.

wi⁵⁸ informował, iż Zakład w 2012 r. wszczął postępowanie egzekucyjne wobec spółki K.U.K.-E.F.I., tj. w odpowiedziach z dnia:

- 2 kwietnia 2015 r. dotyczącej oświadczenia Senatora RP Pana Z. Pupy, złożonego podczas 71 posiedzenia Senatu w dniu 5 marca 2015 r.⁵⁹;
- 8 kwietnia 2015 r. dotyczącej interpelacji nr 31848 Posłów na Sejm RP Panów B. Rzońcy i Z. Chmielowca⁶⁰;
- 13 kwietnia 2015 r. dotyczącej interpelacji nr 31901 Posła na Sejm RP Pana K. Borkowskiego⁶¹;
- 29 kwietnia 2015 r. dotyczącej wystąpienia Senatora RP Pana G. Wojciechowskiego z 13 kwietnia 2015 r.⁶²;
- 29 kwietnia 2015 r. dotyczącej interpelacji nr 32029 Posła na Sejm RP Pana K. Ziobro⁶³.

Zauważyć należy, że Oddział ZUS w Olsztynie, już w korespondencji skierowanej do Departamentu Realizacji Dochodów 14 maja 2013 r. informował, iż nie są prowadzone przez Oddział działania egzekucyjne wobec spółki K.U.K.-E.F.I., a w korespondencji z 3 kwietnia 2015 r., iż dla tej spółki nie wystawiano tytułów wykonawczych, stosownie do uzgodnień z tym Departamentem (por. pkt 2.3. wystąpienia).

W odpowiedziach na interpelacje poselskie i oświadczenie senatora, udzielanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Marszałkom Sejmu i Senatu RP, błędnie informowano o wszczęciu przez ZUS postępowania egzekucyjnego wobec spółki K.U.K.-E.F.I. w 2012 r. Dotyczy to:

- odpowiedzi Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Pana R. Mleczki udzielonej 23 kwietnia 2015 r. (znak: DRP-I.0702.2.2015.MB) Marszałkowi Senatu RP;
- odpowiedzi Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Pana J. Męciny z 23 kwietnia 2015 r. na interpelację nr 31848 i z 29 kwietnia 2015 r. na interpelację nr 31901;
- odpowiedzi Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Pana R. Mleczki z 11 maja 2015 r. na interpelację nr 32029.

Członek Zarządu ZUS nadzorujący Pion Finansów i Realizacji Dochodów, jako przyczynę udzielania odpowiedzi niezgodnej ze stanem faktycznym, wskazał błąd pracownika, polegający na „uogólnieniu”, w stosunku do firmy K.U.K.-E.F.I., wstępnych działań zmierzających do podjęcia egzekucji, z działaniami egzekucyjnymi podejmowanymi wobec spółki Royal przez Oddział ZUS we Wrocławiu.

(akta kontroli str. 166-189, 199-217, 2511-2520, 2531-2537, 3345-3369)

7.4. Zakład, na kierowane pytania odnośnie tzw. outsourcingu pracowniczego, terminowo udzielał odpowiedzi⁶⁴. Nie mniej jednak, w jednym przypadku, załatwienie sprawy nastąpiło po 6 dniach⁶⁵ od terminu określonego w art. 35 Kpa⁶⁶, ponadto Zakład nie powiadomił strony o przyczynach zwłoki i nie wskazał nowego terminu jej załatwienia, co stanowiło naruszenie art. 36 § 1 Kpa.

⁵⁸ W związku z interpelacjami i zapytaniem posłów i senatorów, które dotyczyły m.in.: kwestionowania przez ZUS poprawności umów o świadczenie usług outsourcingowych i wydania decyzji dotyczących składek na ubezpieczenia społeczne; przedsiębiorców „poszkodowanych” w outsourcingu pracowniczemu przez organy administracji państwowej; regulacji prawnych dotyczących tzw. outsourcingu pracowniczego.

⁵⁹ Pismo znak: 992200/0725/21/2015/NOR oraz pismo MPiPS z 23 marca 2015 r., znak: DUS.0700.101.2015.MSz.

⁶⁰ Pismo znak: 992200/0725/23/2015/NOR oraz pismo MPiPS z 31 marca 2015 r., znak DUS.0700.111.MSz.2015.

⁶¹ Pismo znak: 992200/0725/24/2015/NOR oraz pismo MPiPS z 3 kwietnia 2015 r., znak DUS.0700.111.2015.MSz.

⁶² Pismo znak: 992200/0725/33/2015/NOR oraz pismo MPiPS z 23 kwietnia 2015 r., znak DUS.0700.131.2015.MSz.

⁶³ Pismo znak: 992200/0725/34/2015/NOR oraz pismo MPiPS z 27 kwietnia 2015 r., znak DUS.0700.133.2015.MSz.

⁶⁴ Art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

⁶⁵ Wpływ pisma od ubezpieczonych: 31 grudnia 2012 r. Odpowiedź w piśmie znak: 992200/411/18/2013/PDN z 5 marca 2013 r. (data nadania: 6 marca 2013 r.).

⁶⁶ Art. 35 § 1 Kpa. Organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. § 2. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. § 3. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Ustalono
nieprawidłowości

(akta kontroli str. 5-473, 2511-2520)

Członek Zarządu ZUS nadzorujący Pion Finansów i Realizacji Dochodów, w odpowiedziach udzielanych Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, przez omyłkę niezgodnie ze stanem faktycznym informował, iż Zakład w 2012 r. wszczął postępowanie egzekucyjne wobec spółki K.U.K.-E.F.I.

W jednym przypadku, na 47 zbadanych spraw, stwierdzono zwłokę w udzielonej odpowiedzi, a także niepowiadomienie strony o przyczynach tej zwłoki i niewskazanie nowego terminu załatwienia sprawy, co stanowiło naruszenie art. 35 i art.36 § 1 Kpa.

8. Efektywność postępowań wyjaśniających ZUS

W wyniku prowadzonych przez oddziały ZUS postępowań wyjaśniających ustalono przedsiębiorców, którzy zawarli umowy z podmiotami z Grupy Spółek. W raporcie Departamentu Realizacji Dochodów nr 20 z 30 listopada 2015 r. wykazano (według stanu na 26 listopada 2015 r.), że było 327 takich firm (0,01% aktywnych płatników składek), a ubezpieczonych – 13.858 osób⁶⁷. Zadłużenie płatników składek, powiązanych ze zjawiskiem tzw. outsourcingu pracowniczego, wyniosło ogółem 41,3 mln zł, w tym wobec Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – 30,4 mln zł. Wydano 8.099 decyzji, od których złożono 6.116 odwołań. Uprawomocniły się 1.992 decyzje, a uchylonych zostało 8 decyzji. Sądy zawiesiły 2.036 postępowań⁶⁸ i wydały 10 wyroków, w których rozstrzygnięcia były niekorzystne dla ZUS. Złożonych zostało 18 wniosków o przyznanie ulgi w spłacie zadłużenia, z których 5 zostało rozpatrzonych przez ZUS pozytywnie, a 7 negatywnie⁶⁹. Przyznane ulgi dotyczą kwoty 281,7 tys. zł, w tym środki FUS – 239,4 tys. zł⁷⁰

(akta kontroli str. 681-684, 1917-1935, 2252-2267, 2359-2377)

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷¹ Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 18 stycznia 2016 r.

Kontroler:
Starszy inspektor
kontroli państwowej

Dyrektor
Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

/-/Monika Kozieł

z up. /-/Andrzej Lewiński
Wicedyrektor

⁶⁷ Ten sam ubezpieczony występuje w różnych terenowych jednostkach organizacyjnych.

⁶⁸ W tym postępowania umorzone, ze względu na wykreślenie z KRS płatników składek odwołujących się od decyzji oddziału ZUS (postanowienia te oczekują na uprawomocnienie).

⁶⁹ Wnioski o układy ratalne płatników składek, zarówno na należności powstałe w wyniku ustaleń ZUS, jak i inne.

⁷⁰ Do czasu zakończenia kontroli zawarto 2 umowy ratalne.

⁷¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.