



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.038.01.2015
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 ściągłości i egzekucji składek na ubezpieczenia społeczne i należności podatkowych wynikających z zatrudniania pracowników w ramach umów outsourcingowych.”

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler Krzysztof Aleksander Matuszek – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 97452 z 14 października 2015 r. i upoważnienie do kontroli nr 98459 z 8 grudnia 2015 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1-2b]

Jednostka kontrolowana Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Poznaniu, ul. Dąbrowskiego 12, Poznań 60-908 (dalej: Oddział)

Kierownik jednostki kontrolowanej Maria Nowak, Dyrektor Zakładu Ubezpieczeń Społecznych I Oddziału w Poznaniu.

[Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Oddział w okresie objętym kontrolą², realizował działania w zakresie ustalania właściwych płatników składek i wydawania decyzji o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Działania te zostały wszczęte niezwłocznie po otrzymaniu polecenia w tym zakresie z Centrali ZUS i prowadzone były w stosunku do wszystkich podmiotów ujawnionych w Rejestrze KR³. Według stanu na koniec grudnia 2013 r. w ww. Rejestrze znajdowało się ośmiu przedsiębiorców, w tym trzech ujawnionych w związku z prowadzeniem własnych działań wyjaśniających.

¹ NIK stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Od 1 stycznia 2012 r. do 30 września 2015 r.

³ Rejestr stworzony przez Centralę ZUS „w celu monitorowania przebiegu i wyników postępowań wyjaśniających dotyczących obowiązków ubezpieczeń społecznych w stosunku do ubezpieczonych zgłoszonych przez firmę R. Sp. z o.o. lub KUK, gdy zachodzi podejrzenie, że w stosunku do nich, jako płatnik powinien zostać wskazany inny podmiot”

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Dochodzenie zobowiązań z tytułu składek od przedsiębiorców, którzy korzystali z usług tzw. outsourcingu pracowniczego.

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie, Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Poznaniu nie prowadził rozliczeń dla niżej wymienionych płatników składek:

- K Z / K.U.K. IL + H GMBH;
- R. Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu;
- C N Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu;
- P A-P S-M Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi;
- K.U.K.-E.F.I. IL + HV z siedzibą w Olsztynie;
- P-G S.C. O Sp. z o.o. Ri Sp. z o.o. z siedzibą w Cieszynie.

[Dowód: akta kontroli str. 57]

1.1. Według stanu na dzień 30 września 2015 r. Oddział posiadał informację o czterech przedsiębiorcach, którzy przekazali swoich pracowników do spółek świadczących usługi tzw. outsourcingu pracowniczego. W badanym okresie, Oddział podejmował próby diagnozowania oraz przeciwdziałania występowaniu negatywnych zjawisk polegających na unikaniu płacenia składek.

Działania te polegały m.in. na kontroli płatników składek, stałej wymianie informacji z ZUS – Departamentem Realizacji Dochodów, Oddziałami ZUS we Wrocławiu i Olsztynie, w zakresie pozyskania informacji o „przejętych” pracownikach przez przedsiębiorców, którzy świadczyli usługi tzw. outsourcingu pracowniczego oraz z Państwową Inspekcją Pracy. Oddział analizował zapisy na kontach osób ubezpieczonych i płatników oraz realizował zlecenia z innych terenowych jednostek organizacyjnych.

W efekcie ww. działań Oddział uzyskał wiedzę o przedsiębiorcach, którzy skorzystali z usług outsourcingu pracowniczego, świadczonego m.in. przez ww. spółki.

[Dowód: akta kontroli str. 62, 364-366, 374-923]

W okresie objętym kontrolą, cztery przedsiębiorstwa, przekazały łącznie 112 zatrudnianych przez siebie pracowników do spółek świadczących usługi z zakresu outsourcingu pracowniczego, w tym PH W. Sp. z o.o. – 75 pracowników; S-B Sp. jawna – ośmiu pracowników; H-G Sp. z o.o. – 15 pracowników, a C. PL Sp. z o.o. – 14 pracowników.

[Dowód: akta kontroli str. 363-366, 891-894, 924-965]

1.2. Działania Oddziału zmierzające do ustalenia rzeczywistego płatnika składek w odniesieniu do przedsiębiorców, którzy korzystali z usług outsourcingu pracowniczego, wszczęte zostały w związku z pismem ZUS – Departamentu Realizacji Dochodów z 24 lipca 2013 r. Pierwsze czynności w tym zakresie podjęte zostały 14 sierpnia 2013 r. (w odniesieniu do czterech przedsiębiorców).

Wszyscy przedsiębiorcy wykazani w piśmie z dnia 24 lipca 2013 r. objęci zostali przedmiotowymi postępowaniami do dnia 9 lipca 2014 r., natomiast kolejni – sukcesywnie po ich ujawnieniu.

[Dowód: akta kontroli str. 874-876, 895-923, 924-927]

W latach 2012-2015 (do 30 września), do Oddziału wpłynęły nw. pisma:

- z 24 lipca i 1 sierpnia 2013 r., w których Departament Realizacji Dochodów zaprezentował wszystkim Oddziałom ZUS, stanowisko w sprawie działalności firm R. Sp. z o.o. oraz K.U.K.-E.F.I. IL + HV Sp. z o.o. wskazując, iż spółki te, pod pozorem przejęcia pracowników w trybie art. 23¹ Kodeksu pracy, dokonywały tzw. outsourcingu kadrowo-płacowego. Ponadto, wskazał także, iż według opinii Państwowej Inspekcji Pracy⁴ działania spółki nie spełniały kryteriów dla zastosowania art. 23¹ Kodeksu pracy. Prezentując takie stanowisko stwierdzono, że zachodzi konieczność ustalenia rzeczywistego pracodawcy, a tym samym płatnika składek, którym w takiej sytuacji pozostaje dotychczasowy zakład pracy.

[Dowód: akta kontroli str. 874-876, 895-922]

- Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział we Wrocławiu, który w nawiązaniu do ww. pisma z 24 lipca 2013 r. Departamentu Realizacji Dochodów, pismem z 1 sierpnia 2013 r. przekazał w załączeniu wykaz ubezpieczonych.

[Dowód: akta kontroli str. 877-879]

- ZUS - Departament Kontroli Płatników Składek 2 września 2013 r., w którym przekazał informacje w sprawie sposobu realizacji wniosków o kontrolę płatników składek u faktycznego pracodawcy i wydania decyzji. Zalecano wszystkim Oddziałom ZUS, aby kontrole przeprowadzać w trybie doraźnym, a wnioski o kontrolę wypełnić wg obowiązującego wzoru. Wskazano także, iż przed rozpoczęciem kontroli należy udostępnić Inspektorom Kontroli Zakładu kopie protokołów kontroli Państwowej Inspekcji Pracy stanowiące załącznik nr 2 do ww. pisma Oddziału ZUS we Wrocławiu.

[Dowód: akta kontroli str. 880-881]

- Z 27 grudnia 2013 r. ZUS - Departamentu Realizacji Dochodów, w którym nawiązując do korespondencji z 24 lipca 2013 r. zalecono Dyrektorom wszystkich Oddziałów ZUS, zintensyfikowanie prowadzonych postępowań wyjaśniających związanych z ustalaniem obowiązku ubezpieczeń społecznych w przypadku osób, nieprawidłowo zgłoszonych do ubezpieczeń przez wyżej wymienione firmy, gdyż przy zawieraniu przez nie umów outsourcingowych, nie zostały spełnione warunki określone w art. 23¹ Kodeksu pracy. W celu wsparcia prowadzonych postępowań wyjaśniających oraz monitorowania ich przebiegu przez oddziały ZUS, pod adresem \\zasoby\Wspolny\Rejestr_KR, została udostępniona eksploatacyjna wersja rejestru KR, który zawierał pobrane z KSI ZUS dane osób zgłoszonych do ubezpieczeń przez ww. firmy.

[Dowód: akta kontroli str. 882-883]

Ponadto, Centrala ZUS pismami:

- z 20 marca 2014 r. – wskazała na nieznaczną ilość wydanych decyzji o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu, w odniesieniu do liczby ubezpieczonych zawartych w Rejestrze KR,
- z 11 lipca 2014 r. – wskazała na prawidłowość postępowań ZUS w świetle orzeczeń sądów,

⁴ pismo Oddziału ZUS we Wrocławiu z 25 czerwca 2013 r.

- z 10 czerwca 2015 r. – przekazała „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 korzystały z oferty spółek zaangażowanych w proceder pozornego outsourcingu pracowniczego”.

W ww. dokumentach wielokrotnie, prezentowano m.in. potrzebę zintensyfikowania prowadzonych postępowań wyjaśniających i kontrolnych (kontrole doraźne) nie odnosząc się do konkretnych podmiotów. W uzasadnieniach tej korespondencji nie stwierdzono powoływania się na pogarszającą się kondycję Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) lub finansów publicznych.

Oddział nie dokonywał analiz prawnych prawidłowości zawierania umów outsourcingowych i nie zlecał wykonania takich analiz innym podmiotom.

[Dowód: akta kontroli str. 884-890, 978]

1.3. W okresie objętym kontrolą, Wydział Kontroli Płatników Składek w Poznaniu przeprowadził cztery kontrole jednostkowe (doraźne)⁵, dotyczące prawidłowości i rzetelności obliczania składek na ubezpieczenia społeczne oraz innych składek, do których pobierania zobowiązany był Przedsiębiorca. Kontrole te dotyczyły także problematyki zgłaszania do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, w tym, ustalenia właściwego płatnika składek u przedsiębiorców, którzy korzystali z usług tzw. outsourcingu pracowniczego, do 30 września 2015 r. ZUS wydał w 2014 r. łącznie 112 decyzji (każda dla obu stron postępowania, tj. dla płatnika i dla ubezpieczonego), w których stwierdzał, że płatnikiem składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych byli przedsiębiorcy, którzy korzystali z usług tzw. outsourcingu pracowniczego. Od decyzji tych wniesiono 127 odwołań, z tego 112 przez przedsiębiorców (97 w 2014 r., a 15 w 2015 r. do 30 września) i 15 przez ubezpieczonych (sześciu w 2014 r., a dziewięciu w 2015 r. do 30 września). W związku z postępowaniami sądowymi, w toku pozostawało 121 odwołań⁶, w tym 98 z 2014 r. i 23 z 2015 r. (do 30 września).

[Dowód: akta kontroli str. 62, 891-947, 948-977]

1.4. Do dnia zakończenia kontroli Oddział posiadał informacje o 97 postanowieniach Sądu I instancji w sprawie zawieszenia postępowań z urzędu, z uwagi na fakt, że rozstrzygnięcie sprawy zależało od uprzedniej decyzji organu administracji publicznej. W ww. postanowieniach, Sąd wskazał, że do podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie niezbędne jest wcześniejsze wydanie decyzji odnośnie niepodlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu zatrudnienia w spółkach świadczących usługi outsourcingu pracowniczego.

Oddział złożył zażalenia na 17 postanowień Sądu I instancji. Sąd Apelacyjny orzekł, że są one bezzasadne. Podtrzymał w tym zakresie argumentację Sądu I instancji, że dopiero po wydaniu decyzji wobec podmiotu, który zgłosił daną osobę w zakresie podlegania ubezpieczeniom społecznym, możliwe będzie odniesienie się do zaskarżonej decyzji⁷. W związku z powyższym postanowił oddalić zażalenie.

Badanie czterech postępowań prowadzonych przez Oddział w celu ustalenia właściwego płatnika składek, w stosunku 112 pracowników zatrudnionych

⁵ S-B Sp.j. (21 marca, 26-28 marca, 31 marca - 3 kwietnia 2014 r.); H-G Sp. z o.o. (25-27 czerwca, 30 czerwca - 1 lipca 2014 r., 8-9 lipca 2014 r.); C. PL Sp. z o.o. (10 kwietnia, 14 kwietnia, 17 kwietnia, 23-25 kwietnia, 28-29 kwietnia 2014 r.); PH W. Sp. z o.o. (7 listopada, 13-15 listopada, 18-22 listopada, 25-28 listopada, 23 grudnia 2013 r., 7-10 stycznia, 13-14 stycznia 2014 r.).

⁶ 108 wniesionych przez przedsiębiorców, a 13 przez ubezpieczonych.

⁷ tj. ustalającej, jako płatnika składek przedsiębiorcę, który korzystał z tzw. outsourcingu pracowniczego.

u czterech przedsiębiorców (akta przedsiębiorców pozostawały w dyspozycji sądu w związku z toczącymi się postępowaniami odwoławczymi), wykazały, że:

- w 83 przypadkach przedsiębiorcy po przekazaniu pracowników do spółki R. Sp. z o.o., K.U.K., P-G S.c., O. Sp. z o.o., Ri. Sp. z o.o. dokonali stosownego zgłoszenia w Oddziale (ustalono na podstawie składanych przez płatnika deklaracji rozliczeniowych), w jednym przypadku nie dokonano zgłoszenia, w 28 przypadkach brak było zgłoszenia u danego płatnika;
- po przekazaniu pracowników do jednej z ww. spółek - Oddział wydawał przedsiębiorcy zaświadczenie o niezaleganiu w opłacaniu należnych składek. Zaświadczeń takich wydano łącznie 20 i w dniu ich wydania były zgodne ze stanem faktycznym;
- przed wydaniem decyzji o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu Oddział nie występował z zapytaniem prawnym do właściwego sądu pracy, odnośnie faktycznego i prawnego przejęcia części zakładu pracy przedsiębiorcy, w trybie art. 23¹ Kodeksu pracy;
- po wydaniu decyzji ustalających płatnika składek, Oddział nie wydawał kolejnych decyzji o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu;
- Oddział każdorazowo zawiadamiał strony o wszczęciu i zakończeniu postępowania wyjaśniającego;
- w przypadku czterech badanych postępowań Oddział przeprowadził kontrole u przedsiębiorców;
- wydane decyzje zawierały wszystkie elementy określone przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

[Dowód: akta kontroli str. 364-366, 390-595, 891-894]

1.5.1. W latach 2012-2015 (do 30 września) do Oddziału wpłynęły dwa zapytania (pisma: z 10 grudnia 2012 r. i 3 stycznia 2014 r.), od dwóch pracowników, przejętych przez spółki świadczące usługi outsourcingowe o prawidłowość odprowadzania za nich składek na ubezpieczenie społeczne.

Ustalono, że dotyczyły one reklamacji związanej z przekazywaniem składek do Otwartego Funduszu Emerytalnego (dalej OFE) w odniesieniu do płatników: R. Sp. z o.o. oraz P-G S.c.

W reklamacjach wniesiono o wyjaśnienie przyczyn zaniżonej wysokości składki na rachunku w Otwartym Funduszu Emerytalnym z tytułu zatrudnienia u płatnika R. Sp. z o.o. oraz o wyjaśnienie nieprawidłowości w przekazywaniu składek do OFE w związku z zatrudnieniem u płatnika składek P-G S.c.

Oddział poinformował, że na wniosek zainteresowanej została przeprowadzona analiza danych zgromadzonych na jej indywidualnym koncie, z której wynika, że do OFE przekazano zaniżonej wysokości składki za wskazane miesiące i wyjaśnił, że przyczyną nieprzekazania do OFE należnych składek są nieprawidłowości w dokumentach płatniczych - brak wpłat należności na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych za te miesiące.

Oddział poinformował, że uzupełnienie brakującej kwoty możliwe będzie po rozliczeniu konta płatnika składek R. Sp. z o.o. a także, że w sprawie stwierdzonych nieprawidłowości Oddział prowadzi postępowanie wyjaśniające. ZUS I Oddział w Poznaniu Inspektorat w Szamotułach poinformował, wnioskodawcę, że po dokonanej analizie terminowości rozliczeń stwierdzono, iż płatnik, tj. P-G S.c. nie

dopełnił obowiązków opłacania składek w poprawnej wysokości za okres 08/2012 r. - 07/2013 r., co w konsekwencji spowodowało nieprawidłowości w przekazywaniu składek na rachunek wnioskodawcy w otwartym funduszu emerytalnym.

Oddział wyjaśnił, że przekazanie zaległych składek za ww. okres na rachunek zainteresowanego w OFE nastąpi po uregulowaniu przez płatnika należności oraz po ostatecznym rozliczeniu dokumentów płatniczych i weryfikacji dokumentacji rozliczeniowej złożonej przez płatnika składek.

[Dowód: akta kontroli str. 369-370]

1.5.2. W okresie objętym kontrolą, do Oddziału nie wpłynęły należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne od przedsiębiorców, którzy skorzystali z usług podmiotów świadczących outsourcing pracowników.

Wszystkie wydane decyzje dla przedsiębiorców i ich pracowników w sprawie podlegania/niepodlegania ubezpieczeniom społecznym nie są jeszcze na obecnym etapie postępowania prawomocne.

[Dowód: akta kontroli str. 59, 371-372]

1.6. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że postępowania wyjaśniające oraz przeprowadzone kontrole, w efekcie końcowym doprowadziły do wydania przez Oddział łącznie 112 decyzji, w tym m.in. nr: 202/2014 i 940/2014.

Postępowania sądowe nie zostały zakończone. Tym samym w latach 2012-2015 (do 30 września) Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Poznaniu, nie uzyskał żadnych kwot należności z tytułu składek za pracowników przekazanych w ramach umów outsourcingowych.

[Dowód: akta kontroli str. 62, 371, 390-595]

1.7. W latach 2012-2015 (do 30 września) Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Poznaniu, nie udzielał przedsiębiorcom ulg w spłacie zaległych składek (ulg w sprawach dotyczących zaległości powstałych w wyniku zawarcia umów ze przedsiębiorcami świadczącymi usługi tzw. outsourcingu pracowniczego).

[Dowód: akta kontroli str. 61, 371-372]

1.8. Analiza danych zawartych w „Rejestrze skarg” za lata 2012-2014 oraz „Ewidencji skarg i wniosków” za okres od 1 stycznia 2015 r. do 30 września 2015 r. wykazała, że do Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Poznaniu nie wpłynęły skargi i zarzuty od płatników lub ubezpieczonych na przebieg postępowania egzekucyjnego, czynności egzekucyjne, a także na przebieg postępowania związany z ustaleniem płatnika składek w zakresie outsourcingu pracowniczego.

[Dowód: akta kontroli str. 367]

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

Poznań, dnia **21** grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Krzysztof Aleksander Matuszek
Doradca ekonomiczny

.....
Podpis

Dyrektor

z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
Podpis