



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.038.02.2015

P/15/111

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/111 – Prawdliwość działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organów podatkowych w zakresie ściąganości i egzekucji składek na ubezpieczenie społeczne i należności podatkowych wynikających z zatrudniania pracowników w ramach umów outsourcingowych ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Krzysztof Aleksander Matuszek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 97452 z dnia 14 października 2015 r. 2. Jacek Młynarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98594 z dnia 2 grudnia 2015 r. 3. Mariusz Kubiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98597 z dnia 4 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str.1-2, 3-4, 4_a-4_b)
Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Ostrowie Wielkopolskim, ul. Wysocka 1b, 63 – 400 Ostrów Wielkopolski (Oddział ZUS).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Donata Szopińska- Frąszczak, Dyrektor Oddziału ZUS od 1 grudnia 2015 r. (wcześniej od 6 marca 2008 r. do dnia 30 listopada 2015 r. Dyrektorem Oddziału ZUS była Elżbieta Jenczak).
	(dowód: akta kontroli str. 5, 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W latach 2012 – 2015 (do 30 września) Oddział ZUS w Ostrowie Wielkopolskim realizował zalecenia Centrali ZUS w sprawie działań podejmowanych w stosunku do podmiotów zaangażowanych w proceder wykorzystania instytucji outsourcingu pracowniczego. Oddział ZUS wydawał także decyzje ustalające rzeczywistych płatników składek pracowników przejętych przez podmioty oferujące świadczenie tzw. usług outsourcingu pracowniczego.

¹ Przeniesienie pracowników do agencji zatrudnienia, a następnie ich wypożyczenie przez dotychczasowych pracodawców określane jest przez przedsiębiorców pojęciem tzw. outsourcingu pracowniczego.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Dochodzenie należności od płatników zobowiązanych do opłacania składek na ubezpieczenia społeczne za osoby zatrudnione w trybie tzw. outsourcingu pracowniczego, świadczonych przez wybrane agencje zatrudnienia

1. Dochodzenie zobowiązań z tytułu składek od spółek³

Opis stanu
faktycznego

Z uwagi na właściwość terytorialną, Oddział ZUS nie prowadził postępowań egzekucyjnych wobec objętych analizą agencji zatrudnienia, nie monitorował wypełniania przez nie obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia i wyrejestrowania z ubezpieczenia pracowników oraz dokonywania wpłat należnych składek⁴, jak również nie informował je o zaniechaniu ww. obowiązków. Oddział ZUS nie posiadał możliwości wskazania stanu należności ww. spółek i nie realizował również zadań w zakresie ich kontroli, jako płatników składek. Dyrektor Oddziału ZUS nie udzielał tym agencjom zatrudnienia (na podstawie art. 28 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) ulg w spłacie należności zaległych składek.

(dowód: akta kontroli str. 7,8, 9-10)

2. Dochodzenie zobowiązań z tytułu składek od przedsiębiorców, którzy skorzystali z usług tzw. outsourcingu pracowniczego świadczonego przez analizowane agencje zatrudnienia.

Opis stanu
faktycznego

1. Pismo Dyrektora Departamentu Realizacji Dochodów Centrali ZUS⁵ z dnia 24 lipca 2013 r., informujące m.in. Oddział ZUS o tzw. outsourcingu kadrowo-płacowym stosowanym przez wymienione w tym piśmie spółki z Wrocławia i Olsztyna, spowodowało wszczęcie przez Oddział ZUS procedury, zmierzającej do ustalenia płatnika składek u przedsiębiorców, którzy skorzystali z usług tzw. outsourcingu pracowniczego świadczonego przez te spółki. Kolejne pisma Dyrektora Departamentu Realizacji Dochodów Centrali ZUS z dnia 27 grudnia 2013 r.⁶ oraz Prezesa ZUS dnia 10 czerwca 2015 r.⁷, zalecały zintensyfikowanie działań dotyczących ustalania obowiązku ubezpieczeń społecznych osób, „nieprawidłowo zgłoszonych do ubezpieczeń przez firmy oferujące usługi pozornego outsourcingu”. Wiedza Oddziału ZUS o liczbie przedsiębiorców, którzy skorzystali z usług tzw. outsourcingu pracowniczego świadczonego przez analizowane agencje zatrudnienia, wynikała z danych zawartych w rejestrze KR⁸.

(dowód: akta kontroli str. 79-90, 116-123, 269-270)

³ Tymi spółkami były: K.Z./K.; R. Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu; C.N. Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu; P. A. – P. Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi (obecnie: S.-M. Sp. z o.o.); K.-E. Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie.

⁴ Obowiązek taki nakłada (w terminie 7 dni od przyjęcia lub odejścia pracownika) art. 36 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

⁵ Pismo oznaczone 992200/4400/7/2013/NOR. W tym piśmie zalecono, 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).

⁶ Pismo oznaczone: 992200/4400/110/2013/NOR

⁷ Pismo oznaczone: 992200/421/648/2015/PSN

⁸ Według instrukcji rejestru KR, został on przeznaczony do „monitorowania przebiegu postępowań wyjaśniających dotyczących obowiązku ubezpieczeń społecznych w stosunku do ubezpieczonych zgłoszonych przez spółki R lub K., gdy zachodzi podejrzenie, że w stosunku do nich jako płatnik powinien zostać wskazany inny podmiot”. W rejestrze KR baza ubezpieczonych została stworzona centralnie z zaimportowanych danych pobieranych z Centralnego Rejestru Ubezpieczonych/Centralnego Rejestru Płatników odpowiednio dla spółek R. i K. Informacje o tym m.in. Oddział ZUS otrzymał od Dyrektora Departamentu Realizacji Dochodów Centrali ZUS w piśmie z dnia 27 grudnia 2013 r. oznaczonym 992200/4400/110/2013/NOR.

Zastępca Dyrektora Oddziału ZUS wyjaśnił, że „działania rozpoznawcze prowadzono wobec pracodawców pracowników ujętych w rejestrze KR. Poza tymi przedsiębiorcami nie zidentyfikowano innych podmiotów. W związku z powyższym Oddział ZUS rozpatrzy możliwości zidentyfikowania działań w zakresie ustalenia innych takich podmiotów i dokona analizy dokumentacji”.

(dowód: akta kontroli str. 7-9, 1371)

2. W kontrolowanym okresie⁹, łącznie 12 przedsiębiorców skorzystało z usług tzw. outsourcingu pracowniczego świadczonego przez agencje zatrudnienia. Przedsiębiorcy ci przekazali do spółek, świadczących taką usługę, pracowników w liczbie: 190 osób (stan na dzień 31 grudnia 2014 r.) oraz 233 osoby (stan na 30 września 2015 r.). Informacje o ich zatrudnieniu, w ramach tzw. outsourcingu, Oddział ZUS uzyskiwał na podstawie rejestru KR pomiędzy 24 lipca 2013 r. i 14 maja 2014 r. Pierwsze czynności zmierzające do ustalenia płatników składek Oddział ZUS podejmował odpowiednio, w okresie od 29 sierpnia 2013 r. do 3 czerwca 2015 r., tj. po 36 i 20 dniach od uzyskania informacji. Centrala ZUS posiadała wgląd do rejestru KR, który na bieżąco był zasilany danymi m.in. z ustaleń dokonywanych przez Oddział ZUS. Dostęp Oddziału ZUS do „eksploatacyjnej wersji rejestru KR”, umożliwiał uzyskanie danych o osobach zgłoszonych do ubezpieczeń przez ww. spółki oferujące usługi tzw. outsourcingu pracowniczego. Rejestr KR zawierał także wykaz płatników składek, którzy wyrejestrowali zatrudnione osoby z ubezpieczeń bezpośrednio przed zgłoszeniem ich do ubezpieczenia przez firmę R. sp. z o.o. oraz Spółkę z o.o. K.-E. Polska z siedzibą w Olsztynie.

(dowód: akta kontroli str. 11-41, 79-90, 121-123, 269-270, 953-959, 1008-1371)

Informację o współpracy przedsiębiorcy¹⁰ terytorialnie właściwego dla Oddziału ZUS z firmą świadczącą usługi tzw. outsourcingu pracowniczego, Oddział ZUS posiadał w trakcie przeprowadzenia u tego przedsiębiorcy kontroli, rozpoczętej w dniu 21 listopada 2013 r. i zakończonej w dniu 17 grudnia 2013 r. W czasie tej kontroli Oddział ZUS nie badał prawidłowości i rzetelności obliczania składek na ubezpieczenia społeczne oraz innych składek, do których pobierania zobowiązany jest Zakład, pomimo że m.in. taki zakres kontroli wymieniono w protokole kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 23-31)

3. W latach 2014-2015 (do 30 września), Oddział ZUS przeprowadził odpowiednio: 190 i 233 (o 23% więcej) postępowań u przedsiębiorców¹¹, którzy skorzystali z usług tzw. outsourcingu pracowniczego świadczonego przez ww. spółki. Przeprowadzone postępowania, zakończone wydanymi decyzjami, zmierzały m.in. do ustalenia właściwego płatnika składek.

(dowód: akta kontroli str. 172, 269-270)

W badanym okresie Oddział ZUS wydał ogółem 423 decyzje o obowiązku podlegania ubezpieczeniu społecznemu obejmujące przedsiębiorców i ubezpieczonych. Spośród ogólnej liczby wydanych decyzji, 190 decyzji wydano w 2014 r., a 233 decyzje wydano do dnia 30 września 2015 r. Oddział ZUS nie wydał żadnej decyzji o obowiązku podlegania ubezpieczeniu społecznemu w latach 2012-2013. Z ogólnej liczby 423 decyzji, 70 decyzji (33 decyzje w 2014 r. oraz 37 w 2015 r.) uprawomocniło się wskutek nie wniesienia odwołań. Odwołania od decyzji ZUS wniosło 229 przedsiębiorców, z tego w 2014 r. - 30 odwołań (16% wszystkich decyzji wydanych w 2014 r.), a w 2015 r. (do dnia 30 września) - 199 odwołań (98%

⁹ Od 1 stycznia 2012 r. do 30 września 2015 r.

¹⁰ Informacja o współpracy przedsiębiorcy (działającego pod firmą M. sp. z o.o.) ze spółką R od 2011 r.

¹¹ Postępowania zakończone wydaniem decyzji ustalającej m.in. płatnika składek Oddział ZUS przeprowadził u czterech przedsiębiorców w 2014 r. i u czterech przedsiębiorców w 2015 r. (do 30 września).

decyzji ogółem wydanych w 2015 r.). Ubezpieczeni nie odwoływali się od żadnej wydanej decyzji. Z ogólnej liczby 229 zaskarżonych decyzji, żadne odwołanie nie zostało rozstrzygnięte do dnia 4 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 172)

4. Spośród 229 odwołań od decyzji Oddziału ZUS¹² w latach 2014-2015 (do 30 września), które trafiły do Sądu Okręgowego Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych - w dalszej treści „Sąd”, dwa Sądy (w Kaliszu i Poznaniu), rozpoznające odwołania wydały: jedno zarządzenie (Sąd w Kaliszu) oraz 14 postanowień (Sąd w Poznaniu). W uzasadnieniu zarządzenia z dnia 4 grudnia 2014 r., na podstawie którego akta sprawy zwrócono Oddziałowi ZUS, Sąd w Kaliszu nakazał uzupełnić materiał dowodowy poprzez przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w przedmiocie podlegania przez pracownika (ubezpieczonego) ubezpieczeniom ZUS¹³ z udziałem, jako uczestnika tego postępowania K.-E.. O udział ww. spółki w postępowaniu przed organem rentowym, wnosił przedsiębiorca¹⁴ składający odwołanie od decyzji ZUS. Wykonując zarządzenie Sądu w Kaliszu, ZUS wydał w dniu 23 czerwca 2015 r. 19 decyzji¹⁵, od których odwołania wnieśli wskazani w decyzjach płatnicy składek. Natomiast, 14 postanowieniami, wydanymi w okresie od 15 grudnia 2014 r. do 10 lipca 2015 r., po rozpoznaniu odwołań tego samego przedsiębiorcy, Sąd w Poznaniu zawiesił postępowania odwoławcze. Uznał bowiem zaskarżone decyzje ZUS o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu (kierowane do przedsiębiorcy¹⁶ z terenu właściwości Inspektoratu ZUS w Kościanie) za wydane przedwcześnie. W uzasadnieniach do tych postanowień, Sąd w Poznaniu podał, że prowadzący postępowania Inspektorat ZUS w Kościanie nie wyjaśnił, czy płatnikami składek ZUS były dwie spółki: R oraz K.-E. Zdaniem Sądu, z zaskarżonych decyzji i dokumentów dołączonych do akt składkowych wynikało, że zaskarżone decyzje odnoszą się do okresu spornego, w którym jednocześnie inny (od adresata decyzji) płatnik zgłosił zainteresowanych pracowników do ubezpieczeń społecznych (R. oraz K.-E.). To ustalenie Sądu uzasadniało zobowiązanie ZUS do przedłożenia prawomocnych decyzji dotyczących podlegania/niepodlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu zatrudnienia w ww. dwóch spółkach. Nieprzeprowadzenie postępowań mających na celu wyjaśnienie kwestii podlegania przez ubezpieczonych pracowników u płatnika składek, pozbawiało - w ocenie Sądu w Poznaniu - tych ostatnich, możliwości udziału w postępowaniu administracyjnym w charakterze stron, a tym samym uniemożliwiało dochodzenie ewentualnych roszczeń na drodze sądowej.

(dowód: akta kontroli str. 173-246)

W wyjaśnieniu, Dyrektor Oddziału ZUS m.in. podała, że w związku z faktem zakwestionowania przez Sądy w Kaliszu i Poznaniu „trybu postępowania prowadzonego przez Oddział w zakresie ustalania obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym pracowników jedynie w przypadku 15 spraw z pośród 229 oraz zróżnicowanych przyczynach przy ich kwestionowaniu przez Sąd Okręgowy w Kaliszu oraz Sąd Okręgowy w Poznaniu należy zauważyć, iż w zakresie prawidłowości trybu postępowania administracyjnego w przedmiotowych sprawach istnieje rozbieżność w orzecznictwie polskich Sądów, co obrazują

¹² Decyzje wydane dla przedsiębiorców (i ubezpieczonych), którzy skorzystali z usług tzw. outsourcingu pracowniczego świadczonych przez ww. spółki.

¹³ Ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu, chorobowemu i wypadkowemu.

¹⁴ W uzasadnieniu zarządzenia Sądu w Kaliszu w sprawie sygn. akt z dnia 4 grudnia 2014 r., m. in. podano, że przedsiębiorca w odwołaniu od decyzji ZUS z dnia 4 września 2014 r. wskazał spółkę K.-E. jako rzeczywistego płatnika składek na ubezpieczenie społeczne.

¹⁵ Kończących postępowania, w których uczestniczyła, jako strona spółka K.-E. Polska

¹⁶ P sp. z o.o.

ewidentnie orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Poznaniu – niekorzystne dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i stanowisko Sądu Apelacyjnego w Lublinie – korzystne dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w analogicznych sprawach. Mając na uwadze powyższe, nie sposób jednoznacznie stwierdzić, iż pierwotnie przyjęty tryb postępowania w zakresie przedmiotowych spraw był błędny”.

(dowód: akta kontroli str. 951-952, 952_a-952_d)

5. Na podstawie losowo dobranej próby 30 spraw, zakończonych wydaniem po 15 decyzji¹⁷ w 2014 r. i 2015 r. (do 30 września) ustalających płatnika składek oraz stwierdzających podleganie obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym, ustalono, że:

- pięciu przedsiębiorców¹⁸ korzystających z usług outsourcingu pracowniczego (objętych 18 postępowaniami), zgłosiło do Oddziału ZUS wyrejestrowanie z ubezpieczeń ubezpieczonego, tj. zgłosili fakt przekazania pracowników do spółki świadczącej usługę outsourcingu pracowniczego¹⁹. W pozostałych 12 postępowaniach ubezpieczeni nie byli pracownikami przedsiębiorców przed zatrudnieniem w ramach usługi outsourcingu pracowniczego, stąd przedsiębiorcy nie mieli obowiązku ich wyrejestrowania z ubezpieczenia.

(dowód: akta kontroli str. 11-41, 273-278, 797-799, 953-959, 1008-1371)

- po przekazaniu pracowników do spółki, Oddział ZUS wydawał przedsiębiorcom zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu należnych składek. W zaświadczeniach tych Oddział ZUS nie informował, że wobec przedsiębiorcy prowadzone jest postępowanie wyjaśniające w zakresie wywiązania się z obowiązku opłacania składek. W oparciu o wydane zaświadczenia przedsiębiorcy uzyskali dofinansowanie środkami UE lub przedkładali je w bankach:
 - przedsiębiorcy M. S w okresie od 24 sierpnia 2012 r. do 4 sierpnia 2014 r. wydano 5 zaświadczeń o niezaleganiu w opłacaniu składek, celem przedłożenia w bankach i w instytucji finansowania inwestycji. Przedsiębiorca w tym okresie uzyskał dofinansowanie środkami UE (w toku kontroli nie ustalono wielkości dofinansowania);
 - przedsiębiorcy P. w okresie od 14 maja 2012 r. do 13 listopada 2015 r. wydano 13 zaświadczeń o nieposiadaniu zaległości, a w jednym przypadku (31 października 2015 r.) odmówiono wydania zaświadczenia z uwagi na zaległość w opłacaniu składek. Przedsiębiorca skorzystał z usług R., albowiem warunkiem otrzymania dotacji z funduszy europejskich było utrzymanie statusu małego lub średniego przedsiębiorstwa, gdzie próg zatrudnienia wynosi 250 osób. W związku z rozwojem firmy zdecydowano się na outsourcing pracowniczy i skorzystanie z agencji pracy²⁰. Przedsiębiorca uzyskał dofinansowanie środkami UE.
 - Oddział ZUS w okresie od 28 lipca 2011 r. do 13 sierpnia 2013 r. wydał Przedsiębiorcy PW M. trzy zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu składek, celem przedłożenia do banków.
 - po przekazaniu pracowników do spółki K.-E., Inspektorat ZUS w Rawiczu nie wydawał przedsiębiorcy działającemu pod firmą „S.” zaświadczeń o niezaleganiu w opłacaniu należnych składek;

¹⁷ W tym po 5 decyzji prawomocnych i po 10 decyzji nieprawomocnych.

¹⁸ Przedsiębiorcy działali pod firmami: PW M; P.; M. S; H.; „S.”.

¹⁹ Obowiązek zgłaszania w terminie 7 dni nakładał przepis art. 36 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

²⁰ W wyniku tak spełnionego warunku otrzymania dotacji z funduszy europejskich Przedsiębiorca otrzymał dofinansowanie środkami Unii Europejskiej

- przedsiębiorcy H. wydano 9 zaświadczeń o niezaleganiu w opłacaniu należnych składek na ubezpieczenie społeczne.

Odnosząc się do nieinformowania (w zaświadczeniach o niezaleganiu w opłacaniu należnych składek na ubezpieczenie społeczne), że wobec przedsiębiorcy prowadzone jest postępowanie wyjaśniające w zakresie wywiązania się z obowiązku opłacania składek, Zastępca Dyrektora Oddziału ZUS podał, że według stanu na dzień wydania zaświadczenia nie było zaległości i nie było możliwości prawnych zawarcia informacji o prowadzonym postępowaniu wyjaśniającym. Jest to faktycznie problem, który zostanie zgłoszony Centrali ZUS.

(dowód: akta kontroli str. 11-41, 953-959, 1008-1371)

Oddział ZUS wszczynając postępowania wyjaśniające, podawał w zawiadomieniach, że zostały one wszczęte z urzędu i dotyczą obowiązku ubezpieczeń społecznych oraz podstaw wymiaru składek wymienionych w zawiadomieniu osób z tytułu zatrudnienia u wskazanego pracodawcy.

(dowód: akta kontroli str. 23-41, 279-950, 1013-1026)

Oddział ZUS we wszystkich (30) zbadanych sprawach nie występował z zapytaniem prawnym do właściwego sądu pracy, aby wypowiedział się odnośnie faktycznego i prawnego przejęcia części zakładu pracy przedsiębiorcy, w trybie art. 23¹ Kodeksu pracy. W żadnym z analizowanych 30 postępowań Oddział ZUS przed wydaniem decyzji dla przedsiębiorcy, nie wydał uprzednio decyzji o niepodleganiu ubezpieczeniom społecznym pracowników z tytułu zatrudnienia w spółkach świadczących usługi tzw. outsourcingu pracowniczego. W odniesieniu do przedsiębiorców i pracowników (objętych analizowanymi 30 postępowaniami), którym Oddział ZUS wydał, uprzednio decyzję o podleganiu obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu, wypadkowemu i chorobowemu, w okresie outsourcingu pracowniczego nie wydano kolejnych decyzji o podleganiu/niepodleganiu ubezpieczeniom społecznym. Zgodnie z art. 86 ust. 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Oddział ZUS przeprowadził kontrolę m.in. prawidłowości i rzetelności obliczania składek na ubezpieczenia społeczne, ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wypłacanie tych świadczeń, wystawianie zaświadczeń lub zgłaszanie danych dla celów ubezpieczeń społecznych. W kontrolach tych ustalono m.in. 437 pracowników przedsiębiorców, którzy zostali zgłoszeni do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego przez spółki świadczące usługi outsourcingu pracowniczego. Po przeprowadzeniu ww. kontroli przez ZUS nie były prowadzone ponownie u przedsiębiorcy czynności zmierzające do ustalenia właściwego płatnika składek.

Przeprowadzona w firmie H. kontrola, umożliwiła Oddziałowi ZUS dokonanie temu przedsiębiorcy przypisu składek w łącznej kwocie 75.363,06 zł²¹. W 18 decyzjach określających przedsiębiorcę, jako płatnika składek ujęto siedmiu pracowników, którzy przed zawarciem umowy outsourcingowej, nie byli wcześniej pracownikami przedsiębiorcy, a pozostali pracownicy (23) byli uprzednio pracownikami przedsiębiorcy. Zastępca Dyrektora Oddziału ZUS podał - że kwestia ujmowania w 18 decyzjach siedmiu pracowników, którzy przed zawarciem umowy outsourcingowej, nie byli u przedsiębiorców zatrudnieni - nie była analizowana w postępowaniach.

(dowód: akta kontroli str. 11-71, 273-505, 506-950, 953-959, 1008-1371)

²¹ z tego na: ubezpieczenie społeczne w wysokości 56.609,80 zł; ubezpieczenie zdrowotne w wysokości 14.226,92 zł; Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w wysokości 4.526,34 zł

W dniu 15 grudnia 2014 r. Sąd w Poznaniu wydał postanowienie, po rozpoznaniu sprawy pracodawcy (spółki P.) przeciwko Oddziałowi ZUS o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu, którym zawiesił postępowanie odwoławcze od decyzji ZUS do czasu uzyskania przez ZUS decyzji stwierdzającej brak podlegania przez zainteresowane osoby ubezpieczeniom społecznym w spółce świadczącej usługi tzw. outsourcingu pracowniczego (m.in. K.-E.).

(dowód: akta kontroli str. 173-174, 177-181)

W dniu 10 czerwca 2015 r. Prezes ZUS, pismem oznaczonym 992200/421/648/2015/PSN, poinformował m.in. Dyrektora Oddziału ZUS, aby w postępowaniach wyjaśniających, zmierzających do ustalenia obowiązku ubezpieczeń społecznych osób nieprawidłowo zgłoszonych do ubezpieczeń przez firmy oferujące usługi pozornego outsourcingu, uwzględnić praktyki orzecznicze sądu we właściwości którego pozostaje Oddział ZUS. Zalecenie Prezesa ZUS dotyczyło „w szczególności tych przypadków, w których sąd nakazuje w prowadzonych postępowaniach wydanie decyzji o niepodleganiu ubezpieczeniom społecznym z tytułu zatrudnienia w firmie outsourcingowej”.

(dowód: akta kontroli str. 116-119)

W żadnej spośród 15 losowo dobranych dokumentacji postępowań wyjaśniających, prowadzonych przez Oddział ZUS, zakończonych wydaniem do dnia 30 września 2015 r. przez Inspektorat ZUS w Rawiczu 15 decyzji²² ustalających obowiązek ubezpieczenia społecznego, NIK nie stwierdziła „wydania decyzji o niepodleganiu ubezpieczeniom społecznym z tytułu zatrudnienia w firmie outsourcingowej”.

(dowód: akta kontroli str. 279-505, 509-696, 800-930)

Dyrektor Oddziału ZUS m.in. podała, że przed wydaniem przez Inspektorat ZUS w Rawiczu ww. 15 decyzji zapewniono firmie outsourcingowej (K.-E.) czynny udział w prowadzonych przez ww. Inspektorat postępowaniach. Zdaniem Dyrektora Oddziału ZUS umożliwiono tej spółce dochodzenie ewentualnych roszczeń na drodze sądowej, a „powyższy tryb przyjęto mając na względzie praktykę Sądu Okręgowego w Poznaniu, który w sprawach outsourcingowych wydawał postanowienia o zawieszeniu postępowań, powołując się m.in. na brak czynnego udziału firm outsourcingowych w prowadzonych przez organ rentowy postępowaniach. Przywołane w piśmie z dnia 21 grudnia 2015 r. postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu zapadło w nieco odmiennym stanie faktycznym sprawy, w którym jednostka terenowa Zakładu pozbawiała firmy outsourcingowe (...) możliwości udziału w prowadzonych postępowaniach administracyjnych. Mając na względzie powyższe jak i pismo Prezesa Zakładu z dnia 10 czerwca 2015 r., Inspektorat ZUS w Rawiczu wszczął postępowanie z udziałem firmy outsourcingowej. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Ostrowie Wielkopolskim pragnie zwrócić uwagę, iż przyjęty tryb postępowania znalazł aprobatę Sądu Okręgowego w Poznaniu, przed którym prowadzone są postępowania w sprawach zaskarżonych decyzji, albowiem w sprawach tych Sąd nie zawiesił postępowań”.

(dowód: akta kontroli str. 951-952, 952_a-952_d)

²² O numerach: 260700/70/2015-UBS-67; 260700/70/2015-UBS-187; 260700/70/2015-UBS-75; 260700/70/2015-UBS-193; 260700/70/2015-UBS-93; 260700/70/2015-UBS-253; 260700/70/2015-UBS-233; 260700/70/2015-UBS-71; 260700/70/2015-UBS-81; 260700/70/2015-UBS-127; 260700/70/2015-UBS-177; 260700/70/2015-UBS-176; 260700/70/2015-UBS-166; 260700/70/2015-UBS-154; 260700/70/2015-UBS-164.

6. Pracownicy przejęci przez ww. spółki świadczące tzw. usługi outsourcingowe, nie kierowali do Oddziału ZUS zapytań dotyczących prawidłowości odprowadzania za nich składek przez te spółki.

(dowód: akta kontroli str. 269-270)

7. W latach 2012-2015 (do 30 września), Oddział ZUS nie uzyskał wpływów od przedsiębiorców korzystających z usług tzw. outsourcingu świadczonego przez ww. spółki.

(dowód: akta kontroli str. 271-272)

8. W kontrolowanym okresie, przedsiębiorcom korzystającym z usług tzw. outsourcingu, Oddział ZUS nie udzielił ulg w spłacie zaległych składek.

(dowód: akta kontroli str. 272)

9. W latach 2012-2015 (do dnia 9 grudnia) do Oddziału ZUS nie wpłynęły skargi dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne wynikające z zatrudniania pracowników w ramach tzw. umów outsourcingowych. W zaakceptowanych przez Dyrektora Oddziału ZUS planach kontroli wewnętrznej na lata 2012-2015, nie przewidziano kontroli dotyczących prawidłowości dochodzenia przez Oddział ZUS należności z tytułu składek od spółek świadczących zatrudnienie pracowników w formie tzw. umów outsourcingowych i od przedsiębiorców korzystających z tych umów.

(dowód: akta kontroli str. 247-267, 268)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, na konieczność możliwie jak najszybszego wszczynania postępowań prowadzących do wyegzekwowania należnych ZUS składek na ubezpieczenia społeczne.

Wszczęte w 2015 r. z urzędu postępowania²³ (15) skierowane zostały do dwóch pracodawców. Jeden z tych pracodawców (spółka „S.”) w dacie wszczęcia postępowań (22 maja 2015 r.), znajdował się od 12 miesięcy w stanie likwidacji²⁴. W decyzjach podano, że podmiotem zainteresowanym w skontrolowanych 15 sprawach, była jedna spółka (K.-E.), świadcząca usługi tzw. outsourcingu pracowniczego. Spółka ta w ww. dacie wszczętych przez ZUS postępowań od 11 miesięcy znajdowała się w stanie upadłości. Postawienia w stan upadłości spółki K.-E., dokonał Sąd Rejonowy w Olsztynie w dniu 29 maja 2014 r. .

(dowód: akta kontroli str. 279-696, 800-930, 931-950)

Drugi pracodawca²⁵, który był stroną 10 skontrolowanych nieprawomocnych decyzji, po przekazaniu pracowników do spółki K.-E. złożył do Inspektoratu ZUS w Rawiczu dokumenty o wyrejestrowaniu z ubezpieczeń każdego przekazanego pracownika. Natomiast spółka K.-E. zgłosiła Inspektoratowi ZUS w Rawiczu podleganie przejętych pracowników obowiązkowym ubezpieczeniom. W dniu 15 października 2013 r. Inspektorat ZUS w Rawiczu dysponował informacją („Imienny raport miesięczny o należnych składkach i wypłaconych świadczeniach – ZUS RCA”) sporządzoną przez K.-E. o tym, że 10 pracownikom wyrejestrowanym przez spółkę H. z ubezpieczeń (w dniu 1 września 2013 r.), aktualny płatnik składek (K.-E.) nie

²³ Dziesięć postępowań zakończonych wydaniem decyzji, które do czasu kontroli NIK nie uprawomocniły się, zostało wszczętych tego samego dnia – 15 maja 2015 r.

²⁴ 16 maja 2014 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników podjęło uchwałę o otwarciu likwidacji Spółki

²⁵ Przedsiębiorca działający pod firmą H..

przekazał do ZUS należnych składek na ubezpieczenia społeczne tych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 279-696, 697-796)

Wyjaśniając przyczyny wszczęcia postępowań ustalających obowiązek ubezpieczeń społecznych oraz płatników składek 10 pracowników²⁶, dopiero w dniu 15 maja 2015 r., tj. 19 miesięcy po uzyskaniu ww. informacji („Imienny raport miesięczny o należnych składkach i wypłaconych świadczeniach – ZUS RCA”) oraz 11 miesięcy od daty postawienia K.-E. w stan upadłości, Dyrektor Oddziału ZUS m.in. podała, że „źródłem informacji dotyczącej pracowników zgłoszonych w K.-E. w zakresie nieuczciwego outsourcingu był rejestr KR. Rejestr ten został oddany do użytku w styczniu 2014 r. (...). A zatem, do momentu otrzymania zlecenia za pośrednictwem wymienionego rejestru Inspektorat nie znajdował się w posiadaniu informacji dotyczących przejęcia pracowników przez firmę K.-E. (...). Stąd też mimo złożenia raportu RCA przez firmę K.-E. w dniu 15 października 2013 r. Oddział nie posiadał wiedzy, co do wskazanej wyżej czynności. Informacje w zakresie przejęcia pracowników przez firmy outsourcingowe pozyskano na przełomie kwietnia i maja 2014 r. w momencie otrzymania zleceń za pośrednictwem rejestru KR. Na skutek powyższych informacji, po analizie danych zawartych na kontach poszczególnych ubezpieczonych, skierowano wniosek o przeprowadzenie czynności kontrolnych w celu ustalenia rzeczywistego płatnika składek. Po otrzymaniu w maju 2015 r. protokołu kontroli oraz analizie materiału pokontrolnego, ustalono, że rzeczywistym płatnikiem składek była firma H.”.

(dowód: akta kontroli str. 951-952, 952_d)

NIK zwraca uwagę, że od dnia oddania do użytku rejestru KR (styczeń 2014 r.) do dnia ogłoszenia upadłości spółki K.-E. oraz postawienia w stan likwidacji przedsiębiorcy H., współdziałającego z K.-E. upłynęły cztery miesiące. Natomiast pierwsze informacje o tzw. działalności outsourcingowej K.-E., były przekazywane m.in. Oddziałowi ZUS przez Centralę ZUS w lipcu 2013 r.

Ocena częściowa

Oddział ZUS, w latach 2014-2015 (30 września) zintensyfikował działania dotyczące ustalania podmiotu zobowiązanego do odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne w przypadku osób, nieprawidłowo zgłoszonych do ubezpieczeń przez spółki oferujące usługi tzw. outsourcingu kadrowo-płacowego. Na podstawie danych w rejestrze KR, podejmowano postępowania wyjaśniające, w zakresie prawidłowości postępowania przedsiębiorców korzystających z usług agencji zatrudnienia w zakresie zgłaszania lub wyrejestrowania z ubezpieczeń pracowników zatrudnianych w ramach tzw. outsourcingu pracowniczego.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli²⁷, odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

²⁶ Zakończonych wydaniem przez Inspektorat ZUS w Rawiczu 10 nieprawomocnych decyzji (o numerach: 260700/70/2015-UBS-67; 260700/70/2015-UBS-187; 260700/70/2015-UBS-75; 260700/70/2015-UBS-193; 260700/70/2015-UBS-93; 260700/70/2015-UBS-253; 260700/70/2015-UBS-233; 260700/70/2015-UBS-71; 260700/70/2015-UBS-81; 260700/70/2015-UBS-127).

²⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096

V. 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 o NIK 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 dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

*Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie
wykorzystania uwag*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi.

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.

Poznań, dnia 29 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Mariusz Kubiak

główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

z up. Grzegorz Malesiński

Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis