



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.022.02.2015

P/15/111

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/111 – Prawidłowość działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organów podatkowych w zakresie ściągalności 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 Rzeszowie
Kontroler	Wojciech Ostrowski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr 97380 z dnia 1 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1 -2)
Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Jasle, 38-200 Jasło, ul. Rynek 18b, zwany dalej Oddziałem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem Oddziału od dnia 5 lipca 2010 r. jest pani Krystyna Domaradzka. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Oddział w okresie objętym kontrolą¹ realizował działania w zakresie ustalania właściwych płatników składek i wydawania decyzji o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania w celu ustalenia płatników składek wszczęte zostały niezwłocznie po otrzymaniu polecenia w tym zakresie z Centrali ZUS (pismo z dnia 24 lipca 2013 r.) i prowadzone były w stosunku do wszystkich podmiotów ujawnionych w Rejestrze KR². W toku postępowań wyjaśniających Oddział samodzielnie zidentyfikował 3 przedsiębiorców, którzy skorzystali z tzw. outsourcingu pracowniczego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

Opis stanu faktycznego

1. Według stanu na dzień 30 września 2015 r. Oddział posiadał informacje o 25 przedsiębiorcach, którzy przekazali swoich pracowników (łącznie 956 osób) do spółek świadczących usługi outsourcingu pracowniczego - [...] ³, które to spółki nie

¹ Od 1 stycznia 2012 do 30 września 2015 r.

² Rejestr stworzony przez Centralę ZUS „w celu monitorowania przebiegu i wyników postępowań wyjaśniających dot. obowiązku ubezpieczeń społecznych w stosunku do ubezpieczonych zgłoszonych przez firmę (...), gdy zachodzi podejrzenie, że w stosunku do nich jako płatnik powinien zostać wskazany inny podmiot”

³ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK

odprowadzały należnych składek na ubezpieczenie społeczne za osoby zatrudnione (działalność tychże spółek nie mieściła się w ramach przepisu art. 23¹ Kodeksu pracy).

W odniesieniu do 22 przedsiębiorców informacje powyższe uzyskano z Centrali ZUS (9 podmiotów ujętych na wykazie stanowiącym załącznik do pisma z dnia 24 lipca 2013 r. Departamentu Realizacji Dochodów ZUS wraz z późniejszymi aktualizacjami zawartymi w Rejestrze KR - dalsze 13 podmiotów), natomiast 3 podmioty zidentyfikowane zostały przez Oddział w toku prowadzonych postępowań wyjaśniających. Dane zidentyfikowanych przedsiębiorców przekazane zostały przez Oddział na bieżąco do Rejestru KR.

Oddział, w okresie objętym kontrolą, nie posiadał informacji o działaniu na jego terenie innych, niż wymienione wyżej, podmiotów świadczących usługi tzw. outsourcingu pracowniczego.

(dowód: akta kontroli str. 4-11, 31-32, 36-37)

ZUS podejmował działania prewencyjne, polegające na informowaniu pracodawców o działaniach takich firm jak [...] ⁴ Informacje „o bezprawnym outsourcingu” przekazywane były w listopadzie 2013 r. podczas Tygodnia Przedsiębiorcy, zamieszczane w lokalnych mediach oraz portalach internetowych, a także wyświetlane na telebimach w Salach Obsługi Klientów Oddziału. Oddział prowadził także współpracę z urzędami skarbowymi, dokonując wymiany informacji na temat prowadzonych postępowań wyjaśniających.

Na naradzie pracowników Wydziału Kontroli Płatników Składek w dniu 30 września 2013 r. (zorganizowanej po spotkaniach roboczych w dniach 1 sierpnia i 4 września 2013 r. dot. działalności firm [...] ⁵) zapoznano inspektorów kontroli ze zjawiskiem outsourcingu pracowniczego i polecono im aby w czasie prowadzonych kontroli okresowych zwracali uwagę na zagadnienie świadczenia tego typu usług przez inne firmy. Do dnia 30 września 2015 r. nie odnotowano w protokołach kontroli okresowych tego typu nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str.12-30, 33-35)

2. Działania Oddziału zmierzające do ustalenia rzeczywistego płatnika składek w odniesieniu do przedsiębiorców, którzy korzystali z usług outsourcingu pracowniczego, wszczęte zostały na podstawie, powołanego w pkt. 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisma z dnia 24 lipca 2013 r. Pierwsze czynności w tym zakresie podjęte zostały w dniu 12 sierpnia (w odniesieniu do 2 podmiotów), natomiast kolejne w dniach: 6 września (1), 10 września (2), 16 września (1), 20 września (5), 8 października (1), 23 października (1), 5 listopada 2013 r. (1), 10 stycznia (1), 17 stycznia (1), 10 lutego (2), 13 marca (3), 27 marca (1), 16 kwietnia (1), 2 czerwca (1), a ostatnie w dniu 16 lipca 2014 r. Wszyscy przedsiębiorcy wykazani w piśmie z dnia 24 lipca 2013 r. objęci zostali przedmiotowymi postępowaniami do dnia 5 listopada 2013 r., natomiast kolejni – sukcesywnie po ich ujawnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 4-15)

W okresie objętym kontrolą do Oddziału, wpływały pisma Centrali ZUS (poza wyżej wymienionym wyżej z dnia 24 lipca 2013 r.):

wyłączyła jawność informacji w zakresie ujawnienia nazwy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁴ j.w.

⁵ j.w.

- z dnia 27 grudnia 2013 r. – informujące o udostępnieniu Rejestru KR i sposobie jego wykorzystania,
- z dnia 20 marca 2014 r. – wskazujące na wydanie jedynie 2.618 decyzji o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu, pomimo iż w Rejestrze KR uwidocznionych jest 13.361 ubezpieczonych,
- z dnia 11 lipca 2014 r. – wskazujące na prawidłowość postępowań ZUS w świetle orzeczeń sądów,
- z dnia 10 czerwca 2015 r. – ustalające „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 każdym z powyższych pism wskazywano ogólnie na potrzebę zintensyfikowania prowadzonych postępowań wyjaśniających, nie odnosząc się jednak do konkretnych podmiotów. W uzasadnieniach nie powoływano się na pogarszającą się kondycję Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) lub finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 36-60)

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

(dowód: akta kontroli str. 61-87)

3. W okresie objętym kontrolą Oddział przeprowadził 30 postępowań u przedsiębiorców, którzy skorzystali z usług outsourcingu pracowniczego, zmierzających do ustalenia właściwego płatnika składek. Do dnia 30 września 2015 r.:

- wydano 956 decyzji o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu (každorazowo decyzje wydawane były solidarnie dla 2 podmiotów: płatnika i ubezpieczonego), z tego 5 w roku 2013, 912 w roku 2014 i 39 w roku 2015,
- od 743 wydanych decyzji wniesiono odwołania (každorazowo odwołania składali płatnicy, ponadto w 306 zarówno płatnicy, jak i ubezpieczeni) – w 2014 r. – 731 odwołań (731 wniesionych przez płatników i 303 - przez ubezpieczonych), a w 2015 r. – 12 odwołań (analogicznie: 12 i 3),
- łącznie 202 decyzje stały się prawomocne, 5 w roku 2013, 186 w roku 2014 i 11 w roku 2015.

(dowód: akta kontroli str. 88)

4. Do dnia zakończenia kontroli Oddział posiadał informacje o 7 wyrokach wydanych przez sąd I instancji z odwołania od łącznie 29 decyzji o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu. We wszystkich przypadkach sąd oddalił wniesione odwołania (Oddział nie dysponuje pisemnymi uzasadnieniami wyroków). Spośród wydanych wyroków, na dzień zakończenia kontroli, 4 były prawomocne. W odniesieniu do 3 orzeczeń apelacje złożyli przedsiębiorcy. W 2 przypadkach sąd II instancji uchylił zaskarżone wyroki i przekazał sprawy sądowi I instancji do ponownego rozpoznania z uwagi na zaistnienie nieważności postępowania z art. 379 pkt 2 i 5 k.p.c. (przez cały tok postępowania przed sądem I instancji spółka [...] ⁶ występowała w stanie braku organu powołanego do jej reprezentowania, przez co została pozbawiona możliwości obrony swych praw), natomiast 1 apelacja nie została rozpoznana do dnia zakończenia niniejszej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 88-99)

⁶ j.w.

5. W toku badania 4 postępowań prowadzonych przez Oddział w celu ustalenia właściwego płatnika składek (postępowania te dotyczyły 4 przedsiębiorców i łącznie 221 pracowników, akta pozostałych 21 przedsiębiorców przekazane zostały do sądu w związku z toczącymi się postępowaniami odwoławczymi) ustalono, co następuje:

- we wszystkich przypadkach przedsiębiorca po przekazaniu pracowników do spółki [...] dokonał stosownego zgłoszenia w Oddziale (ustalono na podstawie składanych przez płatnika deklaracji rozliczeniowych);
- w odniesieniu do 3 badanych podmiotów - po przekazaniu pracowników do jednej z ww. spółek - Oddział wydawał przedsiębiorcy zaświadczenie o niezaleganiu w opłacaniu należnych składek. Zaświadczeń takich wydano łącznie 15 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;
- każdorazowo wydając decyzje o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu u rzeczywistego pracodawcy Oddział wprowadzał stosowne dane do Rejestru KR;
- po wydaniu decyzji ustalających płatnika składek, Oddział nie wydawał kolejnych decyzji o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu (zawierających rozstrzygnięcia odmienne niż pierwotne);
- każdorazowo Oddział zawiadamiał strony o wszczęciu i zakończeniu postępowania wyjaśniającego; w przypadku 3 badanych postępowań Oddział przeprowadził u przedsiębiorców kontrole, natomiast w 1 przypadku decyzje wydano na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego;
- w 8 wydanych decyzjach, dot. 3 przedsiębiorców, w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy, ujęto pracowników, którzy przed zawarciem umowy outsourcingowej nie byli zatrudnieni u tych przedsiębiorców. Decyzje zawierały wszystkie elementy określone przepisami k.p.a.

(dowód: akta kontroli str. 100-225)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Oddział powinien był podjąć działania zmierzające do przeprowadzenia u pracodawców, którzy przekazali pracowników spółkom w ramach świadczenia przez nie usług outsourcingu, kontroli Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie ustalenia zgodności z prawem przekazania tych pracowników i zatrudnienia ich w tych spółkach.

NIK zwraca także uwagę, że zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy⁸, do zadań PIP należy m.in. nadzór i kontrola przestrzegania przepisów prawa pracy, w tym w szczególności przepisów dotyczących stosunku pracy oraz kontrola legalności zatrudnienia.

6. W okresie objętym kontrolą do Oddziału wpłynęło łącznie 46 zapytań od pracowników przejętych przez spółki świadczące usługi outsourcingowe, o prawidłowość odprowadzania za nich składek na ubezpieczenie społeczne, z tego 6 zapytań skierowano po dniu 24 lipca 2013 r. Badaniem objęto 20 zapytań (dotyczących kwoty łącznej 49.277,60 zł) i ustalono, iż każdorazowo Oddział udzielał zainteresowanym odpowiedzi w terminie do 8 dni, informując:

⁷ j.w.

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 640 ze zm.

- w przypadku 18 zapytań skierowanych przed 24.07.2013 r. – o nieopłaceniu składek przez firmy [...] ⁹ (ustaleń Oddział dokonywał na podstawie informacji z Oddziałów ZUS we Wrocławiu i Olsztynie),
- w przypadku 2 zapytań skierowanych po 24.07.2013 r. – j.w. oraz o toczących się postępowaniach wyjaśniających.

(dowód: akta kontroli str. 226-247)

7. W okresie objętym kontrolą do Oddziału nie wpłynęły wpłaty należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne od przedsiębiorców, którym wydano decyzje o podleganiu ubezpieczeniu. Czynności egzekucyjne wszczęte w stosunku do 2 przedsiębiorców, dla których wydane decyzje stały się prawomocne, do dnia zakończenia niniejszej kontroli były nieskuteczne. W odniesieniu do jednego płatnika należności zabezpieczono poprzez wpis hipoteki w księdze wieczystej nieruchomości dłużnika, wobec drugiego – skierowano wnioski o zajęcie rachunku bankowego.

(dowód: akta kontroli str. 248-250)

8. Żadnemu z przedsiębiorców, objętych postępowaniem o ustalenie właściwego płatnika składek, nie udzielano ulg w spłacie zobowiązań z tytułu zaległych składek.

(dowód: akta kontroli str. 248)

9. W okresie objętym kontrolą do Oddziału nie wpływały skargi i zarzuty na przebieg postępowania egzekucyjnego, czynności egzekucyjne oraz na postępowanie związane z ustaleniem płatnika składek.

(dowód: akta kontroli str. 250)

Ustalone
nieprawidłowości

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

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰, 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 Rzeszowie.

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 uwag.

⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie ujawnienia nazwy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

¹⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096.

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.

Rzeszów, dnia grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor

Kontroler

Wiesław Motyka

Wojciech Ostrowski
specjalista kontroli państwowej