



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.029.01.2015
P/15/111

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W niniejszym wystąpieniu z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy i ochronę danych osobowych a także tajemnicę ubezpieczeniową (art. 5 ust. 1 i 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. oraz art. 6 ust.1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych Dz.U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm. a także art. 19 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej Dz.U. z 2003 r. poz. 950 ze zm.) anonimizacji poddano nazwy kontrahentów zastępując je kolejnymi literami alfabetu, ich siedzib, dat podpisania umów a także dane osobowe pracowników spółki

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@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 we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Violetta Matuszewska-Potempska, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96754 z dnia 28 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Edward Klatka, Specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr 96734 z dnia 30 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział we Wrocławiu, ul. Pretficza 11, 50-930 Wrocław (dalej: Oddział lub O/ZUS).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Antoni Malaka, Dyrektor Oddziału ¹ . (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Po uzyskaniu w grudniu 2012 r. informacji o możliwości pozornego przejmowania pracowników innych przedsiębiorców przez podmioty świadczące usługi tzw. outsourcingu pracowniczego³, w Oddziale podjęto działania w zakresie ustalenia dla ubezpieczonych rzeczywistych płatników składek na ubezpieczenia społeczne oraz wypracowania procedur postępowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w tym zakresie. Jeszcze przed ujawnieniem ww. praktyk Oddział prowadził postępowania egzekucyjne wobec trzech podmiotów świadczących usługi tzw. outsourcingu pracowniczego, co było związane z zaległościami w zakresie opłacania deklarowanych składek na ubezpieczenia społeczne. Skierowano również wnioski o ogłoszenie upadłości, które w przypadku dwóch podmiotów skutkowały w 2012 r. ogłoszeniem ich upadłości przez sąd. W przypadku trzeciego podmiotu wnioski

¹ Antoni Malaka stanowisko dyrektora Oddziału piastował w okresie od 11 stycznia 1991 r. do 31 sierpnia 2007 r. oraz od 29 listopada 2007 r. do chwili obecnej (w okresie od 29 listopada 2007 r. do 5 marca 2008 r. zajmował stanowisko dyrektora Oddziału Wojewódzkiego).

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.

³ Praktyka ta polegała w szczególności na zawieraniu umów-porozumień z przedsiębiorcami, których formalną podstawę stanowił art. 23¹ Kodeksu pracy. Na mocy tych umów firmy świadczące usługi tzw. outsourcingu pracowniczego przejmowały obsługę kadrowo-płacową osób zatrudnianych przez przedsiębiorców, a pracownicy nadal świadczyli pracę na dotychczasowych warunkach, w tym samych miejscach oraz podporządkowani byli dotychczasowemu pracodawcom. Przedsiębiorcy ponosili niższe koszty w związku z faktem, iż cena za te usługi była niższa od dotychczasowych kosztów zatrudnienia pracowników (łącznie ze składkami na ubezpieczenia społeczne). Faktycznie nie dochodziło jednak do przejścia zakładu pracy (w znaczeniu przedmiotowym) na innego pracodawcę o czym stanowi powołany przepis Kodeksu pracy. Nie następowała zatem zmiana pracodawcy, a wskutek tego płatnikami składek na ubezpieczenia społeczne faktycznie pozostawali przedsiębiorcy korzystający z usług podmiotów świadczących usługi outsourcingowe.

w przywołanym zakresie został oddalony⁴ z powodu braku majątku wystarczającego na pokrycie kosztów postępowania oraz⁵ niewpłacenia przez Oddział zaliczki na te koszty.

W badnym okresie podejmowane były również działania mające na celu przeniesienie odpowiedzialności za powstałe zobowiązania na członków zarządów dwóch spółek, wobec których prowadzenie egzekucji stało się bezskuteczne. Do dnia zakończenia kontroli⁶ działając na podstawie art. 116 *Ordynacji podatkowej*, przeniesiono ww. odpowiedzialność na prezesa zarządu jednej spółki, w przypadku drugiego podmiotu postępowanie było w toku.

Działając na podstawie art. 373 ust. 1 pkt. 1 w związku z art. 374 ust. 1 ustawy *Prawo upadłościowe i naprawcze*, Oddział wystąpił do sądu z wnioskami o orzeczenie na okres 10 lat zakazu prowadzenia działalności gospodarczej wobec trzech prezesów zarządu jednej spółki. Do dnia zakończenia kontroli przedmiotowe postępowanie nie zostało zakończone.

Ponadto, w latach 2010-2012 Oddział skierował łącznie pięć zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw przez osoby zarządzające ww. podmiotami w związku z nieopłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne. Oddział zidentyfikował na obszarze objętym swoją właściwością dwa podmioty, które korzystały z usług polegających na tzw. outsourcingu pracowniczym i wydał 53 decyzje o podleganiu ubezpieczeniu przez zatrudnione u tych przedsiębiorców⁷ osoby.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.: [1] wszczęcia dopiero w październiku 2011 r. postępowania egzekucyjnego (dotyczącego zaległości za okres od czerwca 2001 r. do kwietnia 2011 r.), wobec jednego z podmiotów objętych badaniem, w sytuacji gdy w grudniu 2009 r. uprawomocniła się decyzja ustalająca ten podmiot jako płatnika składek; [2] naruszenia zasad czynnego udziału stron w prowadzonych przez Oddział postępowaniach w związku z ujawnionymi praktykami pozornego przejmowania pracowników innych przedsiębiorców, [3] wydania decyzji o podleganiu ubezpieczeniu przez zatrudniane osoby u przedsiębiorcy, który zawarł umowę na świadczenie usług tzw. outsourcingu pracowniczego, przed wydaniem decyzji o niepodleganiu ubezpieczeniu przez te osoby w podmiocie świadczącym ww. usługi, który dokonał ich zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochodzenie należności oraz inne działania prowadzone wobec podmiotów świadczących usługi tzw. outsourcingu pracowniczego

Opis stanu
faktycznego

1.1. Pierwszą informację o świadczeniu przez R. [...] Sp. z o.o. (NIP [...]) usług polegających na pozornym przejmowaniu pracowników innych przedsiębiorców⁸, Oddział uzyskał w dniu 18 grudnia 2012 r. ze sprawozdania

⁴ W pierwszym postępowaniu upadłościowym.

⁵ W drugim postępowaniu upadłościowym.

⁶ Tj. 31 grudnia 2015 r.

⁷ Według stanu na 30 listopada 2015 r. 19 decyzji było prawomocnych po dokonaniu ich kontroli przez Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

⁸ W sprawozdaniu wskazano, między innymi, że „(...)Badając całokształt działalności dłużnika, a w szczególności dokonując analizy ekonomicznej zawartych umów o świadczenie usług, należy dojść do wniosku, że umowy te zostały zawarte dla pozorów, zaś ich rzeczywistym celem było doprowadzenie do niezaspokajania wymagalnych należności publicznoprawnych w całości. Zdiagnozowano co najmniej 3 typy umów: 1. Takie, w których dłużnik zawarł porozumienie z pracodawcą, mocą którego przejmował jego pracowników w sposób formalny, jedynie w tym celu, aby tych samych pracowników delegować do pracy do tego samego pracodawcy, przy czym w związku z zawartym porozumieniem koszty pracodawcy w sposób znaczący malały. Kwota wpływająca do R.[...] sp. z o.o. nie pokrywała całości kosztów pracownika, tj. wynagrodzenia, składki ZUS

zarządcy przymusowego⁹. W tym samym dniu Oddział przesłał informację do Oddziału ZUS w Olsztynie wskazując na możliwość powiązania działalności spółki K.U.K.-E.F.I. [...] Sp. z o.o. (NIP [...]) z dotychczasową działalnością R.[...] Sp. z o.o.¹⁰. Ze względu na obowiązek wniesienia zaliczki na koszty postępowania upadłościowego R.[...]Sp. z o.o., Oddział w dniu 21 grudnia 2012 r. skierował do Centrali ZUS pismo w sprawie wyrażenia zgody na to działanie, w którym poinformował również o stosowanej przez ww. spółkę praktyce przejmowania pracowników innych przedsiębiorców¹¹. Centrala ZUS (Departament Realizacji Dochodów) w piśmie z 14 stycznia 2013 r. zaleciła odmówienie uiszczenia zaliczki, wskazując, iż ocena wyrażona przez zarządcę tymczasowego wymaga potwierdzenia w postępowaniach sądowych, których wynik jest niepewny, ze względu na dopuszczalność przejmowania pracowników danego przedsiębiorcy przez innego przedsiębiorcę, a powołane działania polegające na obsłudze kadrowo-płacowej przejętych pracowników świadczyły o tym, że nie były to umowy pozorne. Jednocześnie wskazano na prowadzenie kontroli w spółce przez Państwową Inspekcję Pracy, w wyniku której organ ten mógł zakwestionować prawidłowość zawartych umów, a tym samym dla wykazania ich pozorności nie było

i należnego podatku, kosztów obsługi kadrowej i zysku[...]L sp. z o.o. Kwota przekazywana przez pracodawcę zaspokajała wynagrodzenie pracownika netto, jedynie częściowy ZUS i podatek, w pozostałym zaś zakresie stanowiła „zysk” netto, który nie był asygnowany na pozostałe koszty, a który zatrzymywała w swoim zasobie spółka K.u.K.-E.F.I.[...]. 2. Takie, gdzie nie przejmowano pracowników, ale z formalnego punktu widzenia byli zwalniani masowo u dotychczasowego pracodawcy i zatrudniani w R.[...] sp. z o.o. - w celu ich delegowania do wykonywania pracy u dotychczasowego pracodawcy. W tym przypadku kwota faktury za usługi wystawianej przez R. [...] sp. z o.o. do pracodawcy także nie przewyższała kosztów wynagrodzeń netto, wymaganych składek ZUS i podatków do US. Składki te zaś nie zostały opłacone w całości, natomiast „zysk” również zatrzymywała na swoim rachunku bankowym spółka K.u.K.-E.F.I. I[...]]. 3. I ostatnia grupa, gdzie R. [...] sp. z o.o. faktycznie wypożyczała swoich pracowników, którzy nie byli uprzednio związani z pracodawcą. Faktyczny stosunek pracy (czyli nadzór, sposób wykonywania obowiązków oraz zapewnienie stanowisk pracy) leżał jednak w każdym przypadku po stronie pracodawcy. W przypadku przejęć pracowników w trybie art. 23[1] k.p. oraz w przypadku zatrudnienia grup pracowników przyjętych od pracodawcy w celu ich oddelegowania w to samo miejsce - pracownicy ci bez żadnej przerwy świadczyli swoją pracę na rzecz tego samego pracodawcy. Oceniając całokształt działań dłużnika, można powiedzieć, że wykorzystanie mechanizmów opisanych w punktach 1 i 2 powyżej miało charakter zorganizowany, przy czym analiza ekonomiczna

i rachunek zysków wskazuje, że taki mechanizm racjonalnie nie miał żadnych perspektyw. W istocie bowiem, choć kontrakty te były intratną propozycją dla pracodawców, to jednak w żadnej mierze nie mogły stanowić racjonalnej gospodarki R.[...] sp. z o.o. Spółka z samej tylko definicji była skazana na straty, zaś „zyski” ulokowane na rachunkach K.u.K.-E.F.I. [...] powstały kosztem ZUS i US. Z tego punktu widzenia zdaniem zarządcy przymusowego nie doszło do skutecznego powstania stosunku pracy między pracownikami a R.[...] sp. z o.o. na podstawie umów opisanych w punktach 1 i 2 powyżej, zaś ich rzeczywistym i faktycznym pracodawcą pozostawała spółka, dla której faktycznie świadczyli pracę. To oznacza, że żadna z czynności technicznych wykonanych przez [...] sp. z o.o. w odniesieniu do poszczególnych pracowników objętych porozumieniami opisanymi w punktach 1 i 2 powyżej nie była dokonana przez osobę uprawnioną i w żadnym zakresie nie potwierdzała istnienia jakiegokolwiek stosunku pracy. Faktyczne przejęcie czy zatrudnienie pracowników, następnie delegowanych zbiorczo do poprzedniego pracodawcy, nie następowało, zaś umowy mające za przedmiot te czynności nie mogły odnosić żadnego skutku, skoro ich celem nie było faktyczne świadczenie usług jako agencja pracy tymczasowej, a jedynie - pozorowanie pozyskiwania pracowników, stale wykonujących pracę u tego samego pracodawcy. Celem tych umów - na podstawie obiektywnej oceny i kalkulacji kosztowej - było odciążenie pracodawców od obowiązków regulowania należności publicznoprawnych do ZUS i US w pełnej wysokości, przenosząc ryzyko odpowiedzialności na podmiot nieposiadający wystarczających środków na ich opłacenie, tzn. na[...] sp. z o.o. Nieskuteczność ukształtowania się stosunku pracy między pracownikami a[...] sp. z o.o. w konsekwencji nie pozwala na „przenoszenie” ich dalej, a jedynym skutkiem takich czynności jest zdaniem zarządcy przymusowego obowiązek ustalenia, że stosunek pracy z poprzednim pracodawcą nigdy nie ustał, bowiem wszelkie formy jego zmiany nie miały charakteru rzeczywistej woli definitywnej „oddania pracowników” przez dotychczasowego pracodawcę, a jedynie - takie ukształtowanie porozumień, których stroną była R. [...] sp. z o.o., aby koszt utrzymania tych pracowników, w szczególności generowany przez zwykłe zobowiązania publicznoprawne, był niższy niż normalny (...)” oraz „(...)W trakcie swojej działalności R. [...] sp. z o.o. wystawiała kontrahentom miesięcznie około 200 faktur na bardzo duże kwoty, jednak fizycznie nie otrzymywała za nie zapłat. Na fakturach standardowo był podawany jeden kilku rachunków bankowych należących do niemieckiej spółki K.u.K.-E.F.I. [...]]. Odbiorcy faktur z reguły nie mieli pojęcia, że płacą na rachunek zupełnie innego podmiotu gospodarczego. Banki zasadniczo nie zwracały uwagi, na kogo adresowany jest przelew, więc bez problemu księgowały otrzymane środki na wskazanych rachunkach. W ten sposób R.[...] sp. z o.o. została pozbawiona jakichkolwiek środków finansowych, nawet na bieżące potrzeby, a ewentualnie wyznaczony zarządca lub syndyk - środków na prowadzenie postępowania. Odzyskanie kwot, które trafiły na rachunki niemieckiego wspólnika, jest mało prawdopodobne, a na pewno w krótkim czasie niemożliwe”.

⁹ Ustanowione w związku z wnioskiem Oddziału złożonym w dniu 25 października 2012 r. w Sądzie Rejonowym dla Wrocławia-Fabrycznej o ogłoszenie upadłości R. [...] Sp. z o.o.

¹⁰ W piśmie opisano sposób działania R. [...] Sp. z o.o., wskazując, że pracownicy zgłaszani do ubezpieczeń przez tę spółkę mogli zostać przejęci przez spółkę z siedzibą w Olsztynie.

¹¹ Wcześniej Oddział przesłał pismem z dnia 31 października 2012 r. przesłał do Centrali ZUS kompleksową relację dotyczącą płatników składek R.[...] Sp. z o.o., oraz C.N.[...] Sp. z o.o. oraz Z.K. i podejmowanych przez Oddział działań, która została sporządzona w związku z wnioskiem Generalnego Inspektora Informacji Finansowej z dnia 19 października 2012 r. skierowanym do Centrali ZUS o udzielenie informacji o ww. płatnikach. W przedmiotowym wniosku ani w powołanej relacji nie wskazywano na działania polegające na pozornym przejmowaniu pracowników innych przedsiębiorców.

konieczne w ocenie Centrali ZUS ponoszenie kosztów postępowania upadłościowego. Departament Realizacji Dochodów wskazał również, iż ponoszenie zaliczki jest bezcelowe z powodu braku składników majątkowych w masie upadłości, co powoduje brak realnej szansy na realizację w toku tego postępowania wierzytelności z tytułu składek nieopłaconych przez R. [...] Sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 104-216, 1305-1497, 2115-2116, 1305-1497, 2115-2116, 8831-8832, 15288-15292)

W styczniu 2013 r. Oddział przesłał również do Ministerstwa Finansów informację dotyczącą R. [...] Sp. z o.o., wskazując stan zadłużenia oraz dotychczasowe działania, a także charakteryzując stosowaną przez ten podmiot praktykę przejmowania pracowników innych przedsiębiorców. Następnie uzyskał w lutym i marcu 2013 r. informację o wynikach kontroli i protokół kontroli przeprowadzonej w R. [...] Sp. z o.o. W informacji tej wskazano, że *„Ustalenia kontrolne inspekcji pracy, dokonane na bazie materiału dowodowego przedstawionego przez organy i pracowników Spółki, sprowadzały się do stwierdzenia, iż: oferta współpracy, jaką R. [...] Sp. z o.o. przedstawiała potencjalnym kontrahentom, nie wskazywała na zamiar faktycznego „przejmowania” przez kontrolowaną Spółkę pracowników, w rozumieniu art. 23¹ Kodeksu pracy, w związku z podstawowymi zasadami prawa pracy. Faktycznie podpisywanie przez R. [...] Sp. z o.o. formalnych „porozumień” z tymi kontrahentami o przejściu od nich pracowników, na zasadach art. 23¹ Kodeksu pracy, bez faktycznego zamiaru „przejścia” pracowników w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy, oznaczało, iż istniały daleko idące przesłanki do zakwalifikowania czynności prawnych podejmowanych przez R. [...] Sp. z o.o. (i jej klientów) - a dokonywanych w celu realizacji analizowanej „oferty” (w tym czynności w postaci umów/porozumień zawieranych na piśmie) - za nieważne z mocy prawa czynności pozorne w rozumieniu art. 83 Kodeksu cywilnego. Po uwzględnieniu materiału dowodowego przedstawionego przez Zarządcę Przymusowego, za zasadne uznano natomiast dalej idące stwierdzenie, że ww. umowy o świadczenie usług, zawierane przez R. [...] Sp. z o.o. z kontrahentami, winny być ocenione jako nieważne czynności prawne, zawarte w celu obejścia przepisów prawa. Natomiast zawarte umowy - porozumienia o przejściu pracowników: jako nieważne, pozorne czynności prawne, których skuteczność należy oceniać przy uwzględnieniu art. 83 § 1 Kodeksu cywilnego. Powyższe zapisy zawarto w protokole kontroli konstatując, że pracownikom „przejętym” przez R. [...] Sp. z o.o. winno przysługiwać prawo dochodzenia swoich roszczeń od pierwotnych pracodawców, którzy zawarli z R. [...] Sp. z o.o. ww. „nieważne” umowy o świadczenie usług i „nieważne” porozumienia o przejściu pracowników w trybie art. 23¹ Kodeksu pracy.”* W związku z tymi informacjami, własnymi ustaleniami dotyczącymi wierzycieli R. [...] Sp. z o.o. dokonany w celu złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości oraz wnioskami ubezpieczonych przekazywanymi przez inne terenowe jednostki ZUS (dalej TJO ZUS), Oddział rozpoczął prowadzenie postępowań wyjaśniających i w ich wyniku wydawał od 15 marca 2013 r. decyzje o niepodleganiu ubezpieczeniu w R. [...] Sp. z o.o. w związku ustaleniem, iż faktycznie nie dochodziło do przejścia zakładów pracy, w których byli zatrudniani pracownicy zgłaszani następnie przez ww. spółkę.

(dowód: akta kontroli str. 1305- 1497, 2007-2049, 2129-2431, 5141-6599, 1305-1497, 2007-2049, 2129-2431, 5141-6599)

W dniu 11 kwietnia 2013 r. O/ZUS otrzymał stanowisko Centrali ZUS¹², z którego wynikało , że Oddział ZUS w Olsztynie w trybie pilotażowym przeprowadzi postępowanie zmierzające do określenia właściwego płatnika składek, a po jego zakończeniu do Oddziałów ZUS zostaną skierowane zalecenia dotyczące dalszego

¹² Pismo Departamentu Realizacji Dochodów znak 992200/4400/28/2013/PON, w którym stwierdzono również, iż: (...) w świetle obowiązujących przepisów prawa pracownicy nie mogą być uważani za zorganizowaną część przedsiębiorstwa, która może być przedmiotem obrotu cywilnoprawnego. (...).

trybu postępowania odnośnie pracowników przejmowanych przez R.[...] Sp. z o.o. i K.U.K. – E.F.I [...] Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie. W maju i czerwcu 2013 r. trwały w O/ZUS konsultacje w celu wypracowania trybu działania o charakterze ogólnopolskim. Pismem z dnia 25 czerwca 2013 r. Oddział, skierował do Centrali ZUS (Dyrektora Koordynującego Obszar Dochodów) propozycję trybu działania, wskazując, że większość płatników składek, która przekazała ubezpieczonych spółce R. [...] Sp. z o.o. była spoza terenu objętego właściwością Oddziału. Z tego powodu zaproponowano, że przy udziale R.[...] Sp. z o.o. i ubezpieczonego będzie przeprowadzał postępowanie w sprawie niepodlegania ubezpieczeniu u ww. płatnika i wydawał decyzję, a następnie przekazywał zgromadzoną dokumentację, jeszcze przed uprawomocnieniem się decyzji, do właściwej Terenowej Jednostki Organizacyjnej ZUS (dalej: TJO ZUS) w celu wydania przez nią decyzji o podleganiu ubezpieczeniu u rzeczywistego pracodawcy. Natomiast w przypadku gdyby siedziba rzeczywistego pracodawcy znajdowała się na obszarze objętym właściwością Oddziału - prowadziłby oba postępowania. W piśmie z 24 lipca 2013 r.¹³ skierowanym do Oddziałów, Centrala ZUS wskazała, że ww. spółki „(...) pod pozorem przejęcia pracowników w trybie art. 23¹ Kodeksu pracy dokonywały tzw. outsourcingu kadrowo-płacowego. W ramach zawieranych z zakładami pracy porozumień wymienione firmy przejmowały obsługę w zakresie dokumentacji pracowniczej i płacowej uzyskując z tego tytułu wynagrodzenie. Dla „przejmowanych” pracowników jednakże nic się nie zmieniło w zakresie dotychczas świadczonej pracy (np. miejsca świadczenia pracy, zakładu pracy czy osób sprawujących nadzór). Rola spółki R... i następnie K.U.K. – E.F.I. (...), sprowadziła się jedynie do wypłacenia pracownikom wynagrodzenia, które wcześniej na podstawie wystawionej faktury otrzymały od usługobiorców. Zatem należy uznać, że działalność tych firm nie mieści się w ramach przepisu art. 23¹ Kodeksu pracy. Spółki te, przejmując pracowników innych firm na czas określony, w celu ich obsługi, nie przejmują jednocześnie składników zarówno majątkowych jak i osobowych. Świadczą jedynie usługi w zakresie obsługi pracowników jako firma zewnętrzna, a co za tym idzie, firmy te nie stają się pracodawcami, co w konsekwencji powoduje, że nie są płatnikami składek w stosunku do „przejętych” pracowników.(...)”. W związku z tym wskazano, że Oddziały ZUS we Wrocławiu i Olsztynie będą informowały inne Oddziały o „przejętych” pracownikach danych płatników. Następnie właściwy Oddział powinien przeprowadzić postępowanie wyjaśniające celem objęcia ubezpieczeniami społecznymi z tytułu zatrudnienia u rzeczywistego pracodawcy. Po ustaleniu, że nie doszło do przejęcia zakładu pracy na podstawie art. 23¹ Kodeksu pracy, a tym samym nie doszło do zmiany płatnika w stosunku do pracowników, należy wydać niezwłocznie decyzję o podleganiu ubezpieczeniom społecznym płatnikowi składek (dotychczasowemu pracodawcy) oraz ubezpieczonemu. Po uprawomocnieniu się decyzji należy zaś sporządzić/skorygować z urzędu właściwe dokumenty zgłoszeniowe i rozliczeniowe.

(dowód: akta kontroli str. 1305- 1497, 2050-2128)

Oddział prowadził również prace w celu zidentyfikowania poprzednich płatników składek za ubezpieczonych zgłoszonych następnie przez R.[...] Sp. z o.o., zwracając się w tym zakresie 17 czerwca 2013 r. do Centrali ZUS o udostępnienie danych z centralnych rejestrów płatników (CRP) i ubezpieczonych (CRU). Po analizie danych w dniu 8 lipca 2013 r. przesłał do Centrali ZUS zestawienie z „prawdopodobną” listą 260 kontrahentów R.[...] sp. z o.o., która następnie została wykorzystana przez Centralę ZUS do opracowania listy tych podmiotów przekazanych do Oddziałów. W dniu 2 sierpnia 2013 r. Oddział przesłał do 33 Oddziałów ZUS dane 5441 ubezpieczonych wraz z przyporządkowanymi danymi

¹³ Pismo Departamentu Realizacji Dochodów znak 992200/4400/7/2013/NOR.

340 płatników, którzy dokonywali ich zgłoszeń do ubezpieczeń w okresie poprzedzającym zgłoszenie do ubezpieczeń w R.[...] Sp. z o.o.¹⁴, wskazując, iż dane te wymagają dalszej weryfikacji w ramach prowadzonych przez właściwe TJO ZUS postępowań wyjaśniających. Oddział wspólnie z Oddziałem ZUS w Olsztynie przygotował również prezentację omawianą na naradzie kierownictwa ZUS w Augustowie w październiku 2013 r., zawierającą, między innymi, przedstawienie powiązań personalnych i kapitałowych pomiędzy podmiotami oferującym tzw. outsourcing pracowników. Pismem z dnia 26 lipca 2013 r. Oddział zainicjował prace nad opracowaniem rejestru zapewniającego monitorowanie, wsparcie i kompleksowość działań związanych z ujawnieniem procedury pozornego przejmowania pracowników, który pod nazwą Rejestru KR został wprowadzony do użytkowania pod koniec grudnia 2013 r. Rejestr ten zawierał, między innymi, wskazanie poprzednich płatników składek dla ubezpieczonych zgłaszanych następnie przez R.[...] Sp. z o.o. i K.U.K.-E.F.I. [...] Sp. z o.o. Według stanu na dzień 17 grudnia 2015 r. rejestr obejmował 13.860 ubezpieczonych podlegających weryfikacji

w zakresie ustalenia rzeczywistego płatnika składek.¹⁵

(dowód: akta kontroli str. 2050-2128, 6877-6970, 7047-7070, 15082-15106)

Oddział wydał 294 decyzje¹⁶ o niepodleganiu ubezpieczeniu u płatnika składek R.[...] Sp. z o.o., z tego prawomocnych było 253 decyzje¹⁷. Do dnia 25 lipca 2013 r., tj. dnia kiedy do Oddziału wpłynęło pismo z Centrali ZUS określające procedurę działań TJO ZUS w związku z ujawnieniem procedury pozornego przejmowania pracowników, O/ZUS wydał 105 decyzji o niepodleganiu ubezpieczeniu w tej spółce¹⁸. W powołanym piśmie ustalono, że TJO ZUS właściwe według siedziby przedsiębiorcy korzystającego z usług ww. spółki będą wydawały, (po ustaleniu, że nie doszło do przejęcia zakładu pracy na podstawie art. 23¹ Kodeksu pracy), decyzje ubezpieczonemu i faktycznemu płatnikowi o podleganiu ubezpieczeniom społecznym z tytułu zatrudnienia u rzeczywistego pracodawcy. Następnie, na podstawie prawomocnych decyzji, miały być korygowane z urzędu właściwe dokumenty zgłoszeniowe i rozliczeniowe.

Po otrzymaniu ww. pisma Oddział wydał kolejnych 40 decyzji do dnia 19 sierpnia 2013 r., co było spowodowane wszczęciem postępowań administracyjnych przed ustaleniem trybu postępowania przez Centralę ZUS. Do dnia 19 sierpnia 2013 r. wydano łącznie 145 decyzji.

W późniejszym czasie wydano jeszcze 149 decyzji o niepodleganiu ubezpieczeniu w R. [...] Sp. z o.o. przez osoby wykonujące pracę u innych przedsiębiorców. Wynikało to z praktyki przyjętej przez niektóre z sądów, które żądały uprzedniego wyłączenia ubezpieczonych u płatnika R.[...] Sp. z o.o. przed rozstrzygnięciem o objęciu danej osoby ubezpieczeniem u przedsiębiorcy korzystającego z usług tej firmy. Dotyczyło to 91 decyzji¹⁹. W kolejnych 42 przypadkach wydanie decyzji przez Oddział o niepodleganiu ubezpieczeniu w R.[...] Sp. z o.o. wynikało z faktu, że zarówno firma R.[...] Sp. z o.o. oraz korzystający z jej usług przedsiębiorca posiadali siedziby na terenie objętym właściwością miejscową Oddziału i w tych samych dniach wydano decyzje skierowane do R.[...] Sp. z o.o., przedsiębiorcy oraz ubezpieczonych. Dalsze siedem decyzji dotyczyło przejęć pracowników przez R.[...] Sp. z o.o. z K.U.K. [...] (podmiotu uznanego przez Oddział za nieistniejący), sześć

¹⁴ W jednym przypadku wskazano również ubezpieczonego, któremu przypisano R.[...] Sp. z o.o., jako poprzedniego płatnika składek.

¹⁵ Z tego 9682 ubezpieczonych zostało powiązanych z [...] Sp. z o.o. a 247 z Centrum Nederlandzkim Sp. z o.o.

¹⁶ Do dnia 20 listopada 2015 r.

¹⁷ W pięciu przypadkach decyzje prawomocne o niepodleganiu ubezpieczeniu w R. [...] Sp. z o.o. były spowodowane stwierdzeniem innych okoliczności niż pozorne przejęcia zatrudnionych osób.

¹⁸ Pierwsza decyzja wydana została w dniu 15 marca 2013 r.

¹⁹ Decyzje te zostały wydane po wydaniu decyzji o podleganiu ubezpieczeniu z tytułu zatrudnienia u przedsiębiorców korzystających z usług R. [...] Sp. z o.o.

decyzji było spowodowane innymi okolicznościami niż pozorne przejęcia zatrudnionych osób. Dwie kolejne decyzje wydane zostały w dniach 1 kwietnia 2014 r. oraz 22 sierpnia 2014 r., tj. przed rozstrzygnięciem o podleganiu ubezpieczeniu u przedsiębiorców - w pierwszym przypadku było to związane z czasową odmową wydania decyzji przez Oddział w Wałbrzychu w związku z faktem, iż dotyczyła ona zleceniobiorcy (Oddział w Wałbrzychu wydał następnie taką decyzję w dniu 25 lipca 2014 r.), a w drugim przypadku decyzja została wydana w oparciu o wniosek Oddziału ZUS w Olsztynie, który prowadził w tej sprawie postępowanie wyjaśniające i wydał decyzję dotyczącą niepodlegania ubezpieczeniu w K.U.K.- E.F.I. [...] Sp. z o.o. (od decyzji Oddziału we Wrocławiu wniesione zostało odwołanie i w związku z tym dotychczas właściwa w sprawie podlegania ubezpieczeniu u przedsiębiorcy TJO ZUS nie wydała decyzji). Jedna decyzja (z dnia 30 marca 2015 r.) została wydana już po wydaniu decyzji o podleganiu ubezpieczeniu u innego przedsiębiorcy w Rejestrze K-R brak było prawidłowo zaewidencjonowanej informacji o decyzji w sprawie podlegania ubezpieczeniu u rzeczywistego płatnika składek.

(dowód: akta kontroli str. 5141-6599, 6741-6782, 7047-7067, 7952-8061, 14074-14150, 15329-15341)

Według zapisów w Rejestrze K-R na dzień 30 października 2015 r., Oddział wyłączył z ubezpieczeń 892 osoby zgłoszone przez R[...] Sp. z o.o., które zostały objęte ubezpieczeniem u 57 innych płatników składek (podmiotów korzystających z usług outsourcingu pracowniczego), uznanych za faktycznych pracodawców. Nastąpiło to poprzez sporządzenie dokumentów z urzędu w oparciu zarówno o prawomocne decyzje wydane przez Oddział oraz prawomocne decyzje wydane przez inne terenowe jednostki organizacyjne ZUS o podleganiu ubezpieczeniu u przedsiębiorców korzystających z usług tzw. outsourcingu pracowniczego. Wyłączenie ubezpieczonych spowodowało zmniejszenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia od [...] Sp. z o.o. o kwotę 3.924,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 7443-7474)

Oddział wyłączył również z ubezpieczeń 76 osób zgłoszonych przez C.N[...] Sp. z o.o., które zostały objęte ubezpieczeniem u dwóch innych podmiotów korzystających z usług outsourcingu pracowniczego, uznanych za faktycznych pracodawców. Wyłączenie ubezpieczonych spowodowało zmniejszenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia od C.N[...] Sp. z o.o. o kwotę 391,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 7071-7075, 7443-7474, 15087-15089, 15133, 15352-15355)

Ponadto do dnia 30 listopada 2015 r. Oddział wyłączył z ubezpieczeń 43 ubezpieczonych przypisanych do konta płatnika Z.K. (uprzednio KUK [...]), w oparciu o decyzje o podleganiu ubezpieczeniu u pięciu przedsiębiorców wydanych przez inne TJO ZUS. Z tego powodu należności ww. płatnika z tytułu składek uległy zmniejszeniu o 487,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 7475-7494, 8229-8253, 8405-8718, 14863-14962, 15293-15302)

1.2. W związku z ujawnieniem praktyk polegających na pozornym przejmowaniu pracowników innych przedsiębiorców Oddział wskazał, że ZUS nie dysponuje systemowym narzędziem pozwalającym na monitorowanie wybranej grupy płatników w oparciu o kryterium określonego działania płatników, nie było zatem możliwe automatyczne śledzenie przejęć pracowników, np. na podstawie art. 23¹ Kodeksu pracy, a zwłaszcza wskazanie, które z nich jest przejęciem pozornym. Wynika to z oparcia systemu ubezpieczeń społecznych na zaufaniu do podmiotów przekazujących dane do ZUS. Wymagane zaś przepisami dane nie dostarczają informacji o dokonywaniu przejęć pracowników, a tym bardziej o zgodności z prawem takich działań. Narzędzia informatyczne stosowane przez ZUS umożliwiają uzyskanie danych o rozbieżnościach pomiędzy składką zadeklarowaną, a faktycznie opłaconą, co jednak nie daje informacji o posiadaniu lub nieposiadaniu

przez płatnika statusu rzeczywistego pracodawcy. Po ujawnieniu wskazanego proceduru podjęto jednak w Oddziale próbę wyselekcjonowania szerszej grupy płatników mogących stosować praktykę pozornych przejęć pracowników. Oddział monitoruje obecnie 389 agencji zatrudnienia posiadających siedziby na obszarze objętych jego właściwością miejscową. Analizowany jest obecnie stan zadłużenia tych płatników w odstępach 6 miesięcznych (ostatnia analiza została sporządzona na dzień 30 czerwca 2015) oraz liczba zgłaszanych ubezpieczonych. Dokonywane analizy nie dały dotychczas podstaw do podjęcia dalszych działań wobec płatników w kierunku stwierdzenia czy płatnicy dokonywali działań sprzecznych z obowiązującymi przepisami. Oddział wskazał również, że w systemie miesięcznym, na bazie wykazów płatników przesyłanych przez Centralę ZUS, monitorowany jest wzrost zadłużenia wszystkich płatników znajdujących się w obszarze działania Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 6783-6792, 6800-6813, 8802-8830)

1.3. Oddział, jeszcze przed ujawnieniem praktyk polegających na pozornym przejmowaniu pracowników, współpracował z Urzędami Skarbowymi w związku ze zgłaszaniem wniosków o ogłoszenie upadłości C.N.[...] Sp. z o.o., R.[...] Sp. z o.o. oraz Z.K.²⁰. W przypadku Z.K. Dyrektor Oddziału skierował w sierpniu 2012 r. do Naczelników Urzędów Skarbowych Wrocław-Krzyki i Wrocław Psie Pole wnioski o udostępnienie informacji czy ww. posiada zadłużenie z tytułu podatków, wskazując, iż zapytania były związane z zamiarem złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości. Po złożeniu wniosku o upadłość Dyrektor Oddziału ponownie w listopadzie 2012 r. skierował do ww. urzędów skarbowych wnioski o udostępnienie informacji dotyczących składania miesięcznych deklaracji podatkowych za zatrudnionych pracowników, liczby deklarowanych pracowników, wpłacania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz zadłużenia z tytułu podatków. Oddział wskazał również, że płatnik zadeklarował za wrzesień 2012 r. 203 osoby ubezpieczone. Podobnie w przypadku R. [...] Sp. z o.o. Dyrektor Oddziału skierował we wrześniu 2012 r. do Naczelnika Urzędu Skarbowego Wrocław-Krzyki wniosek o udostępnienie informacji o zadłużeniu płatnika z tytułu podatków, wskazując, iż zamierza zgłosić wniosek o upadłość dłużnika. Po złożeniu wniosku ponownie o upadłość Dyrektor Oddziału zwrócił się o udzielenie informacji dotyczących składania miesięcznych deklaracji podatkowych za zatrudnionych pracowników, liczby deklarowanych pracowników, wpłacania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz zadłużenia z tytułu podatków. O/ZUS wskazał również, że płatnik zadeklarował za wrzesień 2012 r. 7317 osób ubezpieczonych. Na zgłoszone wnioski udzielone zostały Oddziałowi odpowiedzi.

W latach 2009-2014 Oddział kierował również do naczelników urzędów skarbowych zapytania dotyczące pięciu osób, którym z tytułu zatrudnienia u płatnika składek K.U.K. [...] (NIP [...], Regon [...]) oraz R.[...] Sp. z o.o. zadeklarowano wysokie podstawy wymiaru składek, wskazując we wnioskach te podstawy oraz fakt nieopłacenia składek oraz występując o udzielenie informacji jakie przychody deklarowano tym osobom. Na zgłoszone wnioski udzielone zostały Oddziałowi odpowiedzi.

Po ujawnieniu praktyk polegających na pozornym przejmowaniu pracowników Oddział współpracował z organami podatkowymi, Państwową Inspekcją Pracy, Policją i Prokuraturą. Izba Skarbowa we Wrocławiu oraz Okręgowy Inspektorat Pracy we Wrocławiu przekazywali do Oddziału wykazy potencjalnych kontrahentów firm świadczących usługi outsourcingowe (na podstawie jednego w wykazów

²⁰ W przypadku Centrum Niderlandzkiego Sp. z o.o. Dyrektor Oddziału i Naczelnik Urzędu Skarbowego Wrocław-Krzyki złożyli wnioski o ogłoszenie upadłości ww. przedsiębiorcy, które zostały łącznie rozpoznane przez Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Fabrycznej i w dniu 27 kwietnia 2012 r. ogłoszona została upadłość ww. spółki.

przekazanych przez Izbę Skarbową we Wrocławiu Centrala ZUS dokonała rozszerzenia płatników wykazanych w Rejestrze KR, którzy zostali objęci weryfikacją przez TJO ZUS w aspekcie pozornego przejmowania pracowników). Oddział również przekazał ustaloną listę takich podmiotów do Izby Skarbowej we Wrocławiu. W ramach współpracy z Izbą Skarbową we Wrocławiu i Urzędem Skarbowym w Oławie Oddział oraz podległy mu Inspektorat w Oławie przeprowadził w dniach 19, 20 i 22 listopada 2013 r. seminaria dla przedsiębiorców dotyczące zagrożeń związanych z pozornym outsourcingiem w ramach Tygodnia Przedsiębiorcy w 2013 r., zwracając uwagę na nieprawidłowości mogące występować w tym zakresie. W seminariach wzięło udział 38 uczestników. Pismem Prezesa ZUS z dnia 10 czerwca 2015 r. ustalono zasady współpracy Oddziału i Izby Skarbowej we Wrocławiu, jako jednostek koordynującymi działania TJO ZUS oraz naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych w zakresie udzielania ulg w spłacie zobowiązań podmiotów, które skorzystały z oferty spółek zaangażowanych w proceder pozornego outsourcingu. Obecnie następuje comiesięczna wymiana informacji pomiędzy tymi podmiotami w zakresie udzielonych przedsiębiorcom ulg.

Ponadto odbyły się również spotkania z udziałem przedstawicieli organów podatkowych, Państwowej Inspekcji Pracy, Policji oraz Prokuratury 28-29 listopada 2013 r. oraz 19 lutego 2014 r. W ramach tych spotkań uzgodniono, między innymi, że wszystkie podmioty w ramach prowadzonych postępowań będą konsekwentnie stały na stanowisku, iż kontrakty zawierane z firmami świadczącymi usługi outsourcingowe nie mogły skutkować przejściem pracowników na nowego pracodawcę w trybie art. 23¹ Kodeksu pracy. Przedstawiciel Prokuratury informował również, że ze względu na czynności operacyjne organów ścigania (zatrzymanie członków zorganizowanej grupy przestępczej, zabezpieczenie sprzętu komputerowego i zajęcie rachunków bankowych) i fizyczne zablokowanie działalności firm świadczących usługi outsourcingowe należy spodziewać się wzrostu liczby interwencji pracowników. Uzgodniono, że wskazane podmioty w zakresie roszczeń ze stosunku pracy będą kierowały pracowników do Okręgowych Inspektoratów Pracy właściwych ze względu na siedzibę pracodawcy, a zakresie ubezpieczeń społecznych do TJO ZUS.

Rzecznik prasowy Oddziału przekazywał również informacje dotyczące pozornego przejmowania pracowników do mediów lokalnych i ogólnopolskich oraz Centrali ZUS.

(dowód: akta kontroli str. 1498-1548, 2051, 8189-8228, 8254-8274, 15342-15349 -)

1.4. Oddział planował przeprowadzenie kontroli okresowych we wrześniu 2012 r. u płatnika Z.K. (NIP [...]) oraz w czerwcu 2013 r. w S. M.[...]. Sp. z o.o. Kontrole te nie zostały przeprowadzone, w pierwszym przypadku w związku z brakiem osoby upoważnionej do reprezentowania płatnika, a w drugim w związku z nieobecnością osób upoważnionych do reprezentacji płatnika w jego siedzibie (siedziba płatnika była zamknięta w dniu wyznaczonym na rozpoczęcie kontroli)²¹. W przypadku R.[...]Sp. z o.o. oraz C.N.[...] Sp. z o.o. Oddział nie planował przeprowadzenia kontroli okresowych i nie zarządzano kontroli doraźnych w latach 2012-2015 C.N.[...] Sp. z o.o. zostało postawione w stan upadłości w dniu 27 kwietnia 2012 r. na podstawie wniosku Oddziału z dnia 21 lutego 2012 r., postępowanie upadłościowe zostało zakończone w dniu 23 września 2014 r., a w dniu 13 lutego 2015 r. nastąpiło wykreślenie podmiotu z Krajowego Rejestru Sądowego. W przypadku R.[...] Sp. z o.o. Oddział złożył w dniu 25 października 2012 r. wniosek o ogłoszenie upadłości dłużnika, a 18 grudnia 2012 r. uzyskał

²¹ W przypadku Z.K. Sąd Rejonowy dla Wrocławia Fabrycznej postanowieniem z dnia 28 grudnia 2012 r. ogłosił upadłość obejmującą likwidację majątku dłużnika.

informację o zabezpieczeniu dokumentów płatnika przez Policję w dniu 27 listopada 2012 r.²²).

(dowód: akta kontroli str. 679-1230, 8741-8791, 13948, 15040-15042, 15303-15329)

1.5. Kontrolą objęto działania Oddziału podejmowane wobec czterech niżej wymienionych podmiotów świadczących lub oferujących usługi polegające na przejmowaniu pracowników innych przedsiębiorców, mających siedzibę na obszarze objętym właściwością miejscową Oddziału²³.

(dowód: akta kontroli str. 7419-7442)

1.5.1. C.N.[...] Sp. z o.o. dokonała zgłoszenia jako płatnik składek 20 stycznia 1999 r. z datą powstania obowiązku opłacania składek od 31 grudnia 1998 r. W dniu 15 stycznia 2010 r. płatnik zgłosił wyrejestrowanie od dnia 1 listopada 2009 r. Następnie w dniu 7 października 2010 r. ponownie dokonał zgłoszenia jako płatnik składek od dnia 1 października 2010 r. Za październik 2010 r. płatnik zadeklarował 225 ubezpieczonych. Od ponownego zgłoszenia do maja 2012 r., kiedy to została złożona przez płatnika ostatnia deklaracja (za kwiecień 2012 r.²⁴), najwyższą liczbę ubezpieczonych, wynoszącą 594 osób, płatnik zadeklarował za październik 2011 r. W okresie od 1 października 2010 r. płatnik nie dokonał wpłat składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (dalej FUS), Fundusz Ubezpieczenia Zdrowotnego (dalej FUZ) oraz Fundusz Pracy (dalej FP) i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (dalej FGŚP). Płatnik nie deklarował natomiast składek na Fundusz Emerytur Pomostowych (dalej FEP).

(dowód: akta kontroli str. 104-224, 10896-11182, 13917-13918)

W przypadku C.N.[...] Sp. z o.o., za zaległości dotyczące okresu od października 2010 r. do lipca 2011 r., upomnienia do zobowiązanego skierowane zostały w dniu 15 września 2011 r., a tytuły wykonawcze w dniu 2 listopada 2011 r.²⁵ Następnie sukcesywnie, terminowo kierowano upomnienia i tytuły wykonawcze za kolejne okresy zaległości (od sierpnia 2011 r. do stycznia 2012 r. – tytuły wykonawcze, natomiast upomnienia dotyczyły okresu od sierpnia 2011 r. do kwietnia 2012 r. – z uwagi na upadłość nie zostały skierowane tytuły wykonawcze). Ostatni tytuł wykonawczy został wysłany w dniu 5 kwietnia 2012 r. Łącznie 25 tytułami wykonawczymi objęto należności na kwotę 3.413.036,50 zł²⁶. W ramach prowadzonych postępowań egzekucyjnych - w okresie po ponownym zgłoszeniu płatnika składek - Urząd Skarbowy Wrocław - Krzyki wyegzekwował w 2011 r. od płatnika kwotę 8.007,80 zł²⁷, natomiast w wyniku postępowania upadłościowego w 2014 r. wypłynęła do Oddziału kwota 365,4 tys. zł. Według stanu na dzień 1 października 2010 r. zadłużenie płatnika w zakresie ww. składek²⁸ wynosiło 4.997,9 tys. zł, na dzień 31 grudnia 2012 r. – 12.450,8 tys. zł, a na 30 listopada bieżącego roku 12.223,2 tys. zł. W dniu 4 listopada 2015 r. Oddział ZUS dokonał z urzędu technicznego wyrejestrowania płatnika składek od dnia 1 maja 2012 r., co

²² W sprawozdaniu zarządcy przymusowego stwierdzono, że zabezpieczono znaczną ilość materiałów, objętościowo zajmujących cztery ciężarówki.

²³ Zgodnie z Zarządzeniem nr 10 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 6 marca 2008 r. w sprawie terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych właściwość miejscowa Oddziału i podległych mu inspektoratów oraz biur terenowych obejmowała miasta Wrocław, Oleśnica, Oława oraz gminy Kąty Wrocławskie, Kobierzyce, Mietków, Sobótka, Siechnice, Żórawina, Bierutów, Dobroszyce, Oleśnica, Twardogóra, Czernica, Domaniów, Jelcz-Laskowice, Oława, Oborniki Śląskie, Prusice, Trzebnica, Wisznia Mała, Zawonia, Żmigród, Długoleka, Cieszków, Krośnice, Milicz, Borów, Jordanów Śląski, Kondratowice, Przeworno, Strzelin, Wiązów, Dziadowa Kłoda, Międzybórz, Syców, Kostomłoty, Malczyce, Miękinia, Środa Śląska, Udanin, Brzeg Dolny, Wińsko i Wołów.

²⁴ W deklaracji za kwiecień 2012 r. płatnik wykazał 334 ubezpieczonych.

²⁵ Zgodnie z przyjętą praktyką, która następnie została zapisana w zarządzeniu nr 1 Prezesa ZUS z dnia 3 stycznia 2014 r. w sprawie „zasad egzekucji administracyjnej” w § 6 pkt 5 – TW zostały wstawione w okresie 45 dni od doręczenia upomnienia stronie.

²⁶ Kwota należności głównej bez odsetek.

²⁷ Dotyczyło do składek na ubezpieczenie zdrowotne za listopad 2007 r.

²⁸ W tym również odsetek za zwłokę, kosztów egzekucyjnych, kosztów upomnień i opłat dodatkowych. Opłaty dodatkowe naliczono płatnikowi w kwocie 43,0 tys. zł w 2004 r. i 27,7 tys. zł w 2008 r. Opłata dodatkowa za 2004 r. została wyegzekwowana w postępowaniu egzekucyjnym w 2005 r., nie wyegzekwowano natomiast opłaty dodatkowej za 2008 r. i powiększa ona zaległość płatnika.

umożliwiło ograniczenie tworzenia systemowego wymiaru składek, generowanego w związku z zaprzestaniem składania deklaracji rozliczeniowych przez płatnika.

(dowód: akta kontroli str. 104-224, 6633-6656, 7071-7075, 7495-7521, 8719-8740, 15295, 15447, 15491-15549, 15552-15603, 15642-15696, 17281-17287)

Jak wskazano powyżej za zaległości dotyczące okresu od października 2010 r. do maja 2011 r., upomnienia do dłużnika skierowano z opóźnieniami dopiero w dniu 15 września 2011 r. a tytuły wykonawcze w dniu 2 listopada 2011 r.²⁹ Szczegółowa analiza podejmowanych przez Oddział czynności przedegzekucyjnych oraz egzekucyjnych, wykazała, że były to przypadki jednostkowe z uwagi na fakt, że zarówno za okresy wcześniejsze tj. do sierpnia 2009 r. jak i począwszy od czerwca 2011 r. terminowo podejmowano działania mające na celu wyegzekwowanie od dłużnika należnych składek (w terminie od 8 do 61 dni od powstania zaległości).

Z-ca Dyrektora wskazała, że przyczyną tej zwłoki była przeprowadzona reorganizacja struktur ZUS w 2011 r., co wiązało się z nowym podziałem rejonów kont płatników składek przypisanych do danych pracowników, przesunięciami osobowymi w składach referatów oraz kadrze zarządzającej.

(dowód: akta kontroli str. 17252-17264, 17281-17287)

Tytuły wykonawcze wystawiane były niezwłocznie³⁰ po upływie terminu wskazanego w upomnieniu, przy czym jeszcze tego samego dnia kierowane były zarówno do zobowiązanego jak i przekazywane do działu egzekucji, który dokonywał zajęcia wierzytelności z rachunków bankowych zobowiązanego. Zarówno upomnienia, tytuły wykonawcze jak i zawiadomienia o zajęciu składnika majątku zobowiązanego wystawiono i doręczono w sposób prawidłowy. Postępowania egzekucyjne były wdrażane w dniu wystawienia tytułu wykonawczego. Analiza stanu majątkowego zobowiązanego, dokonywana była głównie na podstawie: aplikacji PI KSI, pozwalającej na pozyskanie informacji o zgłoszonych rachunkach bankowych, posiadanym świadczeniu emerytalno-rentowym, zasiłku czy też wynagrodzeniu ze stosunku pracy, witryny OGNIVO- aplikacji do pozyskania informacji o rachunkach bankowych, Cepik- zawierającego informacje o zarejestrowanych pojazdach, CBKW- zawierającego informacje o nieruchomościach. Ponadto m.in. w dniu 7 października 2011 r. poborca skarbowy udał się do siedziby Centrum Niderlandzkie sp. z o.o., celem ustalenia stanu majątkowego spółki.

Wobec bezskutecznej egzekucji własnej, działając na podstawie art. 63 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tytuły wykonawcze wraz z kompletem dokumentacji Oddział przekazywał do właściwego Naczelnika Urzędu Skarbowego. Licząc od dnia wpływu do O/ZUS informacji z Banku o zablokowaniu konta dłużnika termin ten wyniósł w czterech przypadkach 35 dni a w kolejnych czterech 63 dni. W badanych teczках brak było dokumentacji potwierdzającej podejmowanie działań mających na celu ustalenie składników majątkowych dłużnika, po otrzymaniu informacji z Banku.

(dowód: akta kontroli str. 16943-17034, 17265-17270)

Naczelnik Wydziału Realizacji Dochodów wskazał, że pomiędzy wpływem informacji z banku a przekazaniem tytułów wykonawczych do Naczelnika Urzędu Skarbowego prowadzone było postępowanie wyjaśniające mające na celu ustalenie innych składników majątkowych dłużnika. Przed skierowaniem wniosku do Naczelnika Urzędu Skarbowego przeprowadzano analizy w oparciu m.in. o dane będące w dyspozycji Oddziału, które nie doprowadziły jednak do ustalenia nowych

²⁹ Uwzględniając obowiązujące w Oddziale wytyczne, czynności przedegzekucyjne winny zostać podjęte w terminie do trzech miesięcy od powstania zaległości. We wskazanych przypadkach czynności te zostały wszczęte po upływie odpowiednio od 92 do 304 dni od powstania zaległości. Sześć tytułów wykonawczych zostały wstawione do 45 dni od upływu terminu wskazanego w doręczonym upomnieniu.

³⁰ Tj. zgodnie z przyjętą praktyką, która następnie została zapisana w zarządzeniu nr 1 Prezesa ZUS z dnia 3 stycznia 2014 r. w sprawie „zasad egzekucji administracyjnej” w § 6 pkt 5 - TW winien być wystawiony nie później niż w okresie 45 dni od doręczenia upomnienia stronie.

składników majątkowych. Naczelnik Wydziału wskazał również, że w praktyce nie jest gromadzona w teczkach sprawy dokumentacja potwierdzająca brak majątku dłużnika.

(dowód: akta kontroli str. 17251-17264)

W wyniku podjęcia czynności egzekucyjnych, objętych badanymi tytułami wykonawczymi, nie wyegzekwowano należności, które zostałyby przypisane do badanych okresów zadłużenia. Ostatecznie, w związku z ogłoszoną na wiosek Oddziału upadłością dłużnika 29 maja 2012 r., postępowania egzekucyjne zostały umorzone.

(dowód: akta kontroli str. 17265-17270, 17281-17287)

Pierwsze postępowanie mające na celu skierowanie wniosku o ogłoszenie upadłości obejmującej likwidację majątku C.N.[...] Sp. z o.o. Oddział wszczął we wrześniu 2008 r. Wniosek o ogłoszenie upadłości obejmującej likwidację majątku dłużnika skierowany został do Sądu Rejonowego dla Wrocławia Fabrycznej VIII Wydział Gospodarczy ds. upadłościowych i naprawczych w dniu 12 grudnia 2008 r. Sąd постановieniem z dnia 26 stycznia 2009 r. zabezpieczył majątek dłużnika poprzez ustanowienie tymczasowego nadzorca sądowego. Ostatecznie postanowieniem z dnia 31 marca 2009 r. Sąd oddalił wniosek wierzyciela, gdyż uznano majątek dłużnika za niewystarczający na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego, a co za tym idzie, również na zaspokojenie wierzytelności ZUS.

(dowód: akta kontroli str. 17277-17280)

Ponownie wniosek o ogłoszenie upadłości C.N.[...] Sp. z o.o., skierowany został do Sądu w dniu 21 lutego 2012 r., w związku z zadłużeniem płatnika, które na dzień 26 stycznia 2012 r. wyniosło 9.136.491,21 zł. Postanowieniem z dnia 27 kwietnia 2012 r. Sąd ogłosił upadłości obejmującą likwidację majątku dłużnika, wyznaczył syndyka i wezwał wierzycieli upadłego do zgłoszenia swoich wierzytelności. Oddział w dniu 5 lipca 2012 r. skierował zgłoszenie wierzytelności do masy upadłości z tytułu nieopłaconych składek w łącznej kwocie 10.340.343.65 z³¹, wierzytelność ta w całości została uznana przez syndyka. Zgodnie z ostatecznym planem podziału funduszy masy upadłości na rzecz Oddziału zaspokojone zostały należności w wysokości 365,4 tys. zł. Postanowieniem z dnia 23 września 2014 r. Sąd zakończył postępowanie upadłościowe.

(dowód: akta kontroli str. 13920-13947, 15303-15329, 17277-17280)

Oddział podjął również działania mające na celu przeniesienie odpowiedzialności na członków zarządu C.N.[...] Sp. z o.o. na podstawie art. 116 *Ordynacji podatkowej*. W dniach 11 sierpnia i 10 września 2015 r. skierowano zawiadomienia o wszczęciu postępowania w przywołanym zakresie do trzech prezesów zarządu, którzy pełnili tę funkcję w okresie od 1 czerwca 2010 r. do 1 lutego 2012 r. Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. postępowania te były w toku.

(dowód: akta kontroli str. 17036-17251, 17277-17280)

Dodatkowo działając na podstawie art. 373 ust. 1 pkt. 1 w związku z art. 374 ust. 1 ustawy *Prawo upadłościowe i naprawcze* w dniu 22 września 2015 r. Oddział wystąpił do Sądu Rejonowego dla Wrocławia – Fabrycznej we Wrocławiu dla spraw upadłościowych i naprawczych z wnioskami o orzeczenie na okres 10 lat zakazu prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek oraz pełnienia funkcji członka zarządu lub rady nadzorczej, reprezentanta lub pełnomocnika w spółce handlowej, przedsiębiorstwie państwowym, spółdzielni, fundacji lub stowarzyszeniu wobec przywołanych powyżej trzech prezesów zarządu. Do dnia zakończenia kontroli przedmiotowe postępowanie nie zostało zakończone.

(dowód: akta kontroli str. 16997-17035, 17277-17280)

³¹ Na dzień ogłoszenia upadłości.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że w przypadku [...] Sp. z o.o. Oddział nie kierował do Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu VI Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego na trybie art. 55 a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wniosków o zmianę wpisu w dziale IV rejestru przedsiębiorców poprzez ujawnienie zaległości Spółki, z uwagi na fakt, że w dziale tym, w rubryce 3 ujawniony został wpis o oddaleniu pierwszego wniosku o ogłoszenie upadłości. We wpisie tym wskazano, że majątek dłużnika nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania upadłościowego. Tak więc ujawnione zostały dane o kondycji finansowej Spółki wobec czego odstąpiono do kierowania wniosków w wpis zaległości w dziale IV KRS.

(dowód: akta kontroli str.17252-17264)

1.5.2. W dniu 17 kwietnia 2000 r. wpłynęło do Oddziału zgłoszenie płatnika składek KUK [...] ³² z datą powstania obowiązku opłacania składek od dnia 10 kwietnia 2000 r. W danych identyfikacyjnych wskazano numer NIP [...] oraz numer Regon [...] ³³. Do końca 2008 r. najwyższą liczbę ubezpieczonych – 59 osób- płatnik zadeklarował za kwiecień 2002 r. ³⁴. Począwszy od deklaracji za czerwiec 2009 r. deklarowana liczba ubezpieczonych zaczęła wzrastać. Najwyższą liczbę ubezpieczonych – 593 osoby - płatnik zadeklarował za czerwiec 2010 r. ³⁵ Ostatnią zaś deklarację, posługując się ww. identyfikatorami, płatnik złożył za sierpień 2013 r. wskazując jednego ubezpieczonego.

Oddział ustalił, że ww. płatnik nie istniał pod jakąkolwiek formą prawną na terenie Rzeczypospolitej Polskiej ³⁶. W konsekwencji Oddział w latach 2001-2005 wyłączył z ubezpieczeń 255 osób, uzasadniając to brakiem bytu prawnego płatnika ³⁷. W wyniku złożonych odwołań w 34 przypadkach sądy je uwzględniły i orzekły, że osoby zatrudnione podlegały ubezpieczeniom społecznym u tego płatnika. Oddział ZUS w związku z wyrokami sądów wydał w tych przypadkach decyzje o podleganiu ubezpieczeniu u Z.K., jako osoby działającej pod firmą nieistniejącego podmiotu „K.U.K.[...]” ³⁸. Następnie w dniu 30 października 2009 r. Oddział wydał decyzję o uznaniu za płatnika składek Z.K., działającego od dnia 1 marca 2000 r. pod firmą

³² Nazwa skrócona w zgłoszeniu – KUK I [...].

³³ Posługując się ww. identyfikatorami płatnik w deklaracjach ZUS DRA używał nazw skróconych KUK I[...] oraz (począwszy od deklaracji za styczeń 2006 r.) KUK [...] (taka nazwa skrócona płatnika została potwierdzona sporządzonym w dniu 4 sierpnia 2008 r. przez Oddział z urzędu dokumentem ZUS ZIPA).

³⁴ Za okres od stycznia 2003 r. do grudnia 2005 r. płatnik nie złożył deklaracji ZUS DRA. W miesięcznych deklaracjach rozliczeniowych składanych za okres od stycznia 2006 r. do maja 2009 r. płatnik deklarował maksymalnie 3 ubezpieczonych (przy czym za część miesięcy w tym okresie również nie złożył deklaracji ZUS DRA).

³⁵ Od tej deklaracji liczba ubezpieczonych systematycznie malała. W deklaracji za grudzień 2012 wykazano 17 ubezpieczonych. W deklaracjach za kolejne miesiące 2013 roku wykazywano po jednym ubezpieczonym, za wyjątkiem marca 2013 r. kiedy w deklaracji za ten miesiąc wykazano 139 ubezpieczonych.

³⁶ Według Oddziału świadczyła o tym uzyskana informacja Naczelnika Urzędu Skarbowego Wrocław Psie Pole, iż prawomocnym postanowieniem Sądu Rejonowego w Peine z dnia 9 sierpnia 1996 r. (znak: 7 N 20/b 96), spółka z o.o. występująca pod nazwą: „K.u.K. I[...]” z siedzibą w Ilsele została rozwiązana na skutek odrzucenia wniosku o otwarcie postępowania upadłościowego z powodu braku masy upadłości. Podmiot ten został wykreślony na podstawie § 141 ustawy o sądownictwie nieprocesowym ustawodawstwa niemieckiego. Jak wynikało z wydruku z internetowego portalu niemieckiego rejestru handlowego B datą wygaśnięcia istnienia ww. Spółki był dzień 30 marca 1999 r. W świetle przepisów art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (Dz. U. Nr 142 poz. 702, z późn. zm.) decyzja o nadaniu numeru identyfikacji podatkowej: NIP - 895-101-91-21 Oddziałowi we Wrocławiu podmiotu - „K.u.K. I[...]” wygasa z mocy prawa wraz z ustaniem bytu prawnego podatnika. W związku z powyższym podmiot ten nie był uprawniony do posługiwania się w obrocie prawnym wskazanym numerem NIP. Spółka: „K.u.K. I[...]” od dnia zgłoszenia rozpoczęcia działalności nie figurowała ani nie figuruje w żadnym rejestrze bądź ewidencji osób prawnych bądź jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej prowadzących działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tj. w Krajowym Rejestrze Sądowym, ewidencji działalności gospodarczej, rejestrze przedstawicielstw prowadzonym przez Ministra Gospodarki. Oddział ZUS uznał, że dokumenty zgromadzone w sprawie przesądzały o formalnym braku bytu prawnego - „K.u.K. I[...]” (w tym zwłaszcza fakt, iż podmiot ten nie figuruje w stosownych rejestrach osób prawnych lub jednostek organizacyjnych działających na obszarze Polski). W ocenie Oddziału pod nazwą „K.u.K. I[...]” można było odnaleźć jedynie element działania osoby, którą był Z.K., o czym świadczyły sygnowane przez niego dokumenty oraz uczestnictwo w imieniu „K.u.K. I[...]” w postępowaniach sądowych w związku z odwołaniami ubezpieczonych od decyzji o niepodleganiu.

³⁷ Działanie to było uzgodnione z Centralą ZUS, co znalazło odzwierciedlenie w piśmie z dnia 11 kwietnia 2003 r., znak 400-824/02.

³⁸ 33 decyzje zostały wydane w latach 2006-2009, a jedna w 2011 r.

nieistniejącej jednostki organizacyjnej „K.U.K. [...]” (NIP [...], REGON [...])³⁹. Przedmiotowa decyzja uprawomocniła się z dniem 19 grudnia 2009 r.⁴⁰

(dowód: akta kontroli str. 104-216, 1231-1304, 6783-6799, 6971-7034, 8405-8718, 8845-10895, 12064-13914, 14151-14373, 14830-14862, 14374-14829)

Realizując przedmiotową decyzję, 16 i 23 marca 2010 r., wprowadzono zmiany na koncie płatnika składek, wprowadzając identyfikatory PESEL i NIP Z.K. oraz nową nazwę skróconą płatnika⁴¹. W przypadku osób, które nie wniosły odwołań od decyzji o niepodleganiu ubezpieczeniu w K.U.K. [...] lub ich odwołania zostały oddalone (z wyłączeniem osób, które zmarły lub nie ustalono ich miejsca zamieszkania), Oddział uznając, że znajdowały się w tej samej sytuacji faktycznej, co ubezpieczeni, których odwołania zostały uwzględnione, wydał 180 decyzji w latach 2011-2014 o podleganiu ubezpieczeniu u Z.K. (2 decyzje w 2011 r., 175 decyzji w 2012 r., 1 decyzja w 2013 r. oraz 2 decyzje w 2014 r.). Płatnik przez okres działalności dokonał wpłaty składek jedynie na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w 2012 r. w wysokości 43,9 tys. zł.

Za zaległości obejmujące okres od czerwca 2001 r. do kwietnia 2011 r., O/ZUS podjął w dniu 15 czerwca 2011 r. czynności przedegzekucyjne poprzez skierowanie do dłużnika upomnień, a egzekucję administracyjną wszczął w dniu 11 października 2011 r. Następnie były kierowane kolejne upomnienia i tytuły wykonawcze dotyczące okresu od maja 2011 r. do listopada 2012 r. Do dłużnika Z.K. skierowano łącznie 79 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 13.729.252,60 zł⁴². W wyniku prowadzonych postępowań egzekucyjnych nie wyegzekwowano żadnych należności. Według stanu na dzień 30 listopada 2015 r. zadłużenie płatnika w zakresie składek na FUS, FUZ oraz FP i FGŚP⁴³ wynosiło 15.655,4 tys. zł. W dniu 10 lutego 2014 r. sporządzono techniczne wyrejestrowanie płatnika składek z datą 28 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 104-224, 6633-6656, 7475-7521, 8150-8188, 8405-87188719-8740, 12064-13914, 14051-14073, 14374-14829, 15108-15133, 15450-15481, 15611-15625, 15697-15714)

Szczegółowym badaniem objęto 10 postępowań egzekucyjnych prowadzonych do należności za okres od lutego 2010 r. do sierpnia 2011 r. w łącznej kwocie 7.501.787,40 zł. Wobec wskazanych zaległości postępowanie przedegzekucyjne zostało wszczęte dopiero w dniu 15 czerwca 2011 r. (w odniesieniu do zaległości za luty-kwiecień 2011 r.) oraz w dniu 10 października 2011 r. (w odniesieniu do zaległości za maj-sierpień 2011 r.) poprzez skierowanie do dłużnika upomnień⁴⁴. Kontrola wykazała, że tytuły wykonawcze zostały wystawione dopiero po upływie odpowiednio 94 i 106 dni od terminu wskazanego w doręczonym dłużnikowi upomnieniu pomimo, że zgodnie z postanowieniami art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, postępowanie egzekucyjne może być wszczęte po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia. Wprowadzone w 2014 r. regulacje wewnętrzne w ZUS określiły maksymalny termin na wystanie tytułu wykonawczego jako „nie później niż w okresie 45 dni od doręczenia upomnienia stronie”.

(dowód: akta kontroli str. 17271-17272, 17281-17287)

³⁹ W uzasadnieniu decyzji wskazano, między innymi: „(...)Z danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wynika, iż w dniu 13.04.2000 r. wpłynęło zgłoszenie płatnika składek (druk ZUS ZPA - osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej) [...]”.

⁴⁰ Oddział wydał również decyzję z dnia 12 marca 2010 r., której objął Z. K. ubezpieczeniami społecznymi z tytułu prowadzenia działalności pozarolniczej.

⁴¹ Sporządzono dokumenty z urzędu ZUS ZIPA i ZUS ZWUA w dniu 16 marca 2010 r. oraz ZUS ZFA w dniu 23 marca 2010 r. W ZUS ZIPA i ZUS ZFA wprowadzono nową nazwę skróconą płatnika KUK I[...] Dokumenty te zostały przesłane do płatnika składek.

⁴² Kwota należności głównej bez odsetek.

⁴³ W tym również odsetek za zwłokę, kosztów egzekucyjnych i kosztów upomnień.

⁴⁴ Upomnienia zostały doręczone 20 czerwca 2011 r.

Jak wskazała Z-ca Dyrektora „możliwość uregulowania zaległości przez płatnika powoduje konieczność oczekiwania jeszcze przez pewien okres. W niniejszej sprawie uznać należy, iż pierwszym możliwym terminem wystawienia tytułów wykonawczych była druga dekada 2011 r., przy czym w okresie tym analizowano konto płatnika przynajmniej raz na kwartał. W pierwszych dniach lipca 2011 r. brak było jeszcze podstaw do wdrożenia egzekucji. Wystawienie tytułów wykonawczych było konsekwencją kolejnej analizy konta, która miała miejsce na początku października 2011 r.”.

(dowód: akta kontroli str.17252-17264)

Dodatkowo badanie wykazało, że zarówno upomnienia, tytuły wykonawcze jak i zawiadomienia o zajęciu składnika majątku dłużnika wystawiono i doręczono w sposób prawidłowy, natomiast postępowania egzekucyjne były wdrażane w dniu wystawienia tytułu wykonawczego.

Oddział rzetelnie dokonywał analizy stanu majątku zobowiązanego m.in. poprzez próby jego ustalenia w oparciu o odpowiednie systemy np. Cepik, Ognivo (sprawdzenia w dniach: 21 października 2011 r., 17 lutego, 22 czerwca, 20 lipca, 21 sierpnia, 4 września, 25 października 2012 r., z których to sporządzono kartę stanu majątkowego dłużnika). W dniu wystawienia tytułów wykonawczych skierowane zostały do banków zawiadomienia o zajęciu wierzytelności z rachunków bankowych dłużnika. Pismem z dnia 28 października 2011 r. wezwano Z.K. do wyjawienia nieruchomości oraz praw majątkowych – dłużnik nie podjął przesłki.

Niezwłocznie (do 3 dni od ustalenia stanu majątku dłużnika) przekazywane były tytuły wykonawcze wraz z kompletem dokumentacji do Naczelnika Urzędu Skarbowego. W dniu 27 kwietnia 2012 r. Oddział wystąpił do Powiatowego Zakładu Katastralnego oraz Katastru Miejskiego Wrocławia o ustalenie nieruchomości dłużnika. Z pozyskanych danych wynikało, że dłużnik posiada jedną nieruchomość w Rakowie o pow. 18,7 ha (KW 36103 – SR w Oleśnicy)- O/ZUS podjął działania mające na celu ustanowienie zabezpieczenia hipotecznego, niemniej jednak wobec bezskutecznej egzekucji w dniu 27 sierpnia 2012 r. wydał decyzję określającą wysokość należności, stanowiącą podstawę do wszczęcia egzekucji z nieruchomości.

Podjęto także próbę ustaleń co do posiadania nieruchomości według miejsca urodzenia dłużnika (możliwe spadkobranie), jednakże z uwagi na fakt iż miejscem tym okazał się Wrocław aktualne pozostały dane pozyskane z Katastru Miejskiego o braku nieruchomości. Dodatkowo w dniu 30 kwietnia 2012 r. Oddział wystąpił z wnioskiem do Naczelnik US o udostępnienie danych ze zbioru danych osobowych dotyczących Z.K. Podejmowane były również próby ustalenia pojazdów dłużnika (np. 5 października 2012 r.), niemniej jednak okazały się one również bezskuteczne. Dodatkowo wobec możliwości pobytu dłużnika na terenie Niemiec w grudniu 2012 r. wystąpiono do Oddziału ZUS w Opolu z wnioskiem o ustalenie: tożsamości płatnika, adresu, źródła przychodu, otrzymywanych świadczeń, aktywów (majątku). Podjęte czynności nie pozwoliły w tym trybie na ustalenie jakichkolwiek dodatkowych informacji o dłużniku. W związku z ogłoszeniem na wniosek Oddziału upadłości Z.K., postępowanie egzekucyjne zostało zawieszona a po uprawomocnieniu się postanowienia - umorzone.

(dowód: akta kontroli str. 15798-16232,17271-17272,17281-17287)

W sierpniu 2012 r. Oddział wszczął postępowanie mające na celu skierowanie wniosku o ogłoszenie upadłości dłużnika – Z.K. W celu ustalenia innych wierzycieli tego dłużnika w dniach 2 sierpnia i 19 września 2012 r. skierowano do Naczelnika Urzędu Skarbowego Wrocław Psie Pole, Naczelnika Urzędu Skarbowego Wrocław Krzyki oraz Urzędu Miejskiego Wrocławia, Miasta Oleśnica oraz Gminy Długołęka, wnioski o udostępnienie danych ze zbioru danych osobowych w zakresie informacji czy Z.K. posiada zadłużenie z tytułu podatków i opłat. W wyniku tych działań

ustalono, że dłużnik posiadał również nieuregulowane należności wobec Naczelnika Urzędu Skarbowego Wrocław Krzyki oraz Wójta Gminy Długoleka.

(dowód: akta kontroli str. 17277-17280)

W dniu 5 października 2012 r. Oddział wystąpił do Sądu Rejonowego dla Wrocławia Fabrycznej VIII Wydział Gospodarczy ds. upadłościowych i naprawczych o ogłoszenie upadłości obejmującej likwidację majątku dłużnika, wskazując również podstawy w oparciu o które uznano Z.K. za płatnika składek. W odpowiedzi na wezwanie Sądu zawarte w postanowieniu z dnia 10 października 2012 r. Oddział wystąpił z żądaniem zabezpieczenia majątku dłużnika poprzez ustanowienie tymczasowego nadzorcy sądowego - co Sąd wykonał w dniu 29 października 2012 r. Postanowieniem z dnia 28 grudnia 2012 r. Sąd Rejonowy dla Wrocławia Fabrycznej uznał wniosek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za uzasadniony i ogłosił upadłość obejmującą likwidację majątku Z.K. Sąd wezwał również wierzycieli upadłego do zgłoszenia swoich wierzytelności. Wobec ogłoszenia upadłości, Oddział zawiesił postępowanie egzekucyjne w dniu 2 stycznia 2013 r., a po uprawomocnieniu się postanowienia o upadłości w dniu 6 lutego 2013 r. umorzył je.

(dowód: akta kontroli str. 15303-15329, 17277-17280)

W dniu 16 kwietnia 2013 r. O/ZUS zgłosił wierzytelność do masy upadłości z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, liczonych do dnia ogłoszenia upadłości w łącznej kwocie 14.341.799,02 zł, która została w całości uznana przez syndyka. Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. postępowanie upadłościowe było nadal prowadzone, nie sporządzono planu podziału funduszy masy upadłości.

(dowód: akta kontroli str. 16234-16564, 17277-17280)

Wobec bezskutecznej egzekucji w dniu 22 czerwca 2012 r. Oddział wydał decyzję określającą wysokość zaległości Z.K. na kwotę 14.605.869,82 zł stanowiącą podstawę do wpisy hipoteki w księdze wieczystej. Ostatecznie postanowieniem Sądu z dnia 4 października 2012 r. w dziale IV księgi wieczystej nieruchomości dłużnika wpisana została hipoteka przymusowa do kwoty 21.908.804,73 zł na rzecz Oddziału jako zaległości z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 16443-16586, 17277-17280)

1.5.3. R.[...] Sp. z o.o. dokonał zgłoszenia jako płatnik składek 17 listopada 2011 r. z datą powstania obowiązku opłacania składek od 1 listopada 2011 r. W pierwszej złożonej deklaracji rozliczeniowej płatnik składek zadeklarował 75 ubezpieczonych. Do stycznia 2013 r., kiedy to została złożona przez płatnika ostatnia deklaracja (za grudzień 2012 r.⁴⁵), najwyższą liczbę ubezpieczonych, wynoszącą 8179 osób, płatnik zadeklarował za październik 2012 r. Płatnik przez okres działalności dokonał wpłaty składek jedynie na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w 2012 r. w wysokości 963,0 tys. zł.

Za zaległości dotyczące okresu od listopada do grudnia 2011 r., Oddział skierował upomnienia do R.[...] sp. z o.o. w dniu 14 lutego 2012 r. natomiast tytuły wykonawcze w dniu 6 marca 2012 r. Następnie sukcesywnie kierowane były upomnienia i tytuły wykonawcze za kolejne okresy zaległości (od stycznia 2012 r. do lutego 2015 r.). Ostatni tytuł wykonawczy został skierowany w dniu 2 czerwca 2015 r. Łącznie 62 tytułami wykonawczymi objęto należności na kwotę 32.419.321,80 zł⁴⁶.

⁴⁵ W deklaracji za grudzień 2012 r. (złożonej 15 stycznia 2013 r.) płatnik wykazał 578 ubezpieczonych. W deklaracji za listopad 2012 r. płatnik wykazał 17 ubezpieczonych.

⁴⁶ Kwota należności głównej bez odsetek.

W wyniku prowadzonych postępowań egzekucyjnych wyegzekwowano kwotę 580,30 zł. Według stanu na dzień 30 listopada 2015 r. zadłużenie płatnika w zakresie składek na FUS, FUZ oraz FP, FGŚP i FEP⁴⁷ wynosiło 36.214,8 tys. zł. W dniu 4 listopada 2015 r. Oddział ZUS dokonał z urzędu technicznego wyrejestrowania płatnika składek od dnia 1 stycznia 2013 r., co umożliwiło ograniczenie tworzenia systemowego wymiaru składek, generowanego w związku z zaprzestaniem składania deklaracji rozliczeniowych przez płatnika.

(dowód: akta kontroli str. 104-224, 6633-6656, 7495-7521, 8719-8740, 11183-12063, 13916, 13954-14010, 14020-14050, 15446, 15482-15490, 15604-15610, 15628-15635, 17281-17287)

Badaniem w zakresie prawidłowości prowadzenia postępowania egzekucyjnego objęto 10 tytułów wykonawczych dotyczących okresów zaległości za kwiecień- maj, lipiec-wrzesień, październik-listopad 2012 r. na łączną kwotę 21.787.918,90 zł. Ustalono, że w badanych przypadkach po upływie od 2 do 19 dni od powstania zaległości do dłużnika kierowane były upomnienia, a następnie tytuły wykonawcze od 4 do 21 dni od upływu terminu wskazanego w doręczonym upomnieniu. Tytuły wykonawcze przekazywane były do egzekucji w dniu ich wystawienia, w którym to kierowano również zajęcia wierzytelności z rachunków bankowych dłużnika. Zarówno upomnienia, tytuły wykonawcze jak i zawiadomienia o zajęciu składnika majątku dłużnika wystawiono i doręczono w sposób prawidłowy.

Analiza stanu majątkowego dłużnika, dokonywana była głównie na podstawie dostępnych w Oddziale źródeł pozyskiwania informacji o składnikach majątkowych zobowiązanego.

Ze względu na bezskuteczność egzekucji, Oddział w dniu 28 maja 2012 r. skierował do Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu VI Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego w trybie art. 55 a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wniosek o zmianę wpisu w dziale IV rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego poprzez ujawnienie zaległości R.[...] Sp. z o.o. wobec ZUS. Zaległości w łącznej kwocie 530.141,30 zł zostały ujawnione w dniu 28 lutego 2013 r. w dziale IV Krajowego Rejestru Sądowego. Ostatecznie w wyniku złożonego wniosku o zmianę wpisu w dniu 9 października 2013 r. ujawniono zaległości na kwotę 26.283.291,80 zł.

(dowód: akta kontroli str. 17273-17276, 17277-17280)

W dniu 25 października 2012 r. Oddział złożył w Sądzie Rejonowym dla Wrocławia Fabrycznej VIII Wydział Gospodarczy ds. upadłościowych i naprawczych wniosek o ogłoszenie upadłości obejmującej likwidację majątku dłużnika R. [...] Sp. z o.o. Przed złożeniem wniosku prowadzono postępowanie mające na celu ustalenie innych wierzycieli tej Spółki. W wyniku tych działań stwierdzono, że ani Gmina Wrocław ani Naczelnik Urzędu Skarbowego Wrocław – Krzyki nie posiadali nieuregulowanych należności przez R.[...] Sp. z o.o. Niemniej jednak Oddział na podstawie informacji prasowych ustalił, że spółka ta posiada zobowiązania wobec pracowników jednego z przedsiębiorców, co zostało wskazane we wniosku o ogłoszenie upadłości.

(dowód: akta kontroli str. 16775- 16895, 17277-17280)

Postanowieniem z dnia 16 listopada 2012 r. Sąd zabezpieczył majątek dłużnika poprzez ustanowienie tymczasowego nadzorcy sądowego. Następnie postanowieniem z dnia 26 listopada 2012 r. zmienił sposób zabezpieczenia majątku R. [...] Sp. z o.o. poprzez ustanowienie zarządu przymusowego nad majątkiem dłużnika. W toku prowadzonego postępowania Sąd wydał zarządzenie zobowiązujące Oddział do złożenia, w terminie 1 miesiąca zaliczki na poczet

⁴⁷ W tym również odsetek za zwłokę, kosztów egzekucyjnych i kosztów upomnień. Na FEP Spółka zadeklarowała składki jedynie za maj 2012 r. w kwocie 1556,43 zł, która nie została opłacona.

kosztów postępowania upadłościowego w kwocie 150.000,0 zł, pod rygorem oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości w trybie art. 13 ust. 1 ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze. Centrala ZUS zaleciła Oddziałowi niewnoszenie zaliczki na koszty postępowania. W związku z powyższym w dniu 21 stycznia 2013 r. Oddział przedstawił swoje stanowisko w sprawie uiszczenia zaliczki i odmówił jej uiszczenia, w wyniku czego postanowieniem z dnia 23 stycznia 2013 r. Sąd oddalił wniosek.

(dowód: akta kontroli str. 16993-16942, 17277-17280)

Oddział podjął również działania mające na celu ustalenie listy kontrahentów Royal sp. z o.o. Ostatecznie w dniu 22 lutego 2013 r. lista ta została przekazana przez byłego zarządcę przymusowego. Tego samego dnia skierowane zostały zajęcia do kontrahentów R[...] sp. z o.o. – w pierwszej kolejności do tych, których faktury opiewały na najwyższe kwoty. Zarówno egzekucja wierzytelności z rachunków bankowych jak i zajęcia kierowane do kontrahentów tej spółki nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

(dowód: akta kontroli str. 17277-17280)

Wobec prezesa zarządu R[...] Sp. z o.o., podjęto działania mające na celu przeniesienie na niego odpowiedzialności na podstawie art. 116 Ordynacji podatkowej z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. W dniu 30 stycznia 2013 r. wszczęto postępowanie, w wyniku którego 27 marca 2013 r. wydana została decyzja przenosząca odpowiedzialność w ww. zakresie na członka zarządu. W wyniku złożonego odwołania Sąd Okręgowy we Wrocławiu IX Wydział Ubezpieczeń Społecznych w dniu 3 listopada 2014 r. - oddalił odwołanie. W związku z przeniesieniem odpowiedzialności za zaległości dotyczące okresu od listopada 2011 r. do stycznia 2013 r., w dniu 6 listopada 2014 r. skierowano upomnienia do dłużnika, a następnie w dniu 12 grudnia 2012 r. 19 tytułów wykonawczych na kwotę 34.895.987,50 zł. W wyniku podjętych działań nie wyegzekwowano należności z tytułu składek.

(dowód: akta kontroli str. 16633-16711, 17277-17280)

Wobec bezskutecznej egzekucji prowadzonej przez Oddziału skierowano tytuły wykonawcze do Naczelnika Urzędu Skarbowego (dalej: NUS), który z uwagi na całkowitą nieściągalność w dniu 26 września 2013 r. umorzył postępowanie egzekucyjne. W ośmiu na dziesięć badanych przypadków tytuły wykonawcze przekazane zostały do NUS po upływie od 85 do 167 dni od daty wpływu odpowiedzi od kontrahentów spółki o nie posiadaniu zobowiązań wobec tego podmiotu. W pozostałych dwóch przypadkach po 6 dniach od zwrotu akt z sądu wraz z postanowieniem o umorzeniu postępowania dotyczącego zbiegu egzekucji, w związku z wycofaniem się sądowego organu egzekucyjnego. W badanych teczkach brak było dokumentacji potwierdzającej podejmowanie działań mających na celu ustalenie składników majątkowych dłużnika, po otrzymaniu informacji od kontrahentów spółki.

(dowód: akta kontroli str. 16633-16870, 17273-17276)

Naczelnik Wydziału Realizacji Dochodów wyjaśnił, że wniosek do NUS został skierowany po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego mającego na celu ustalenie innych składników majątkowych umożliwiających wyegzekwowania należności z tytułu składek wraz z kosztami egzekucyjnymi. Postępowanie to było prowadzone w oparciu m.in. o dane będące w dyspozycji Oddziału, które nie doprowadziły jednak do ustalenia nowych składników majątkowych, przy czym w praktyce nie jest gromadzona w teczkach sprawy dokumentacja potwierdzająca brak majątku dłużnika.

(dowód: akta kontroli str. 17252-17264)

W dniu 17 września 2012 r. Oddział skierował do Marszałka Województwa Dolnośląskiego wniosek o przeprowadzenie kontroli w [...] Sp. z o.o. wskazując w uzasadnieniu, między innymi, na zaległości w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne. Marszałek Województwa Dolnośląskiego, wszczął 13 czerwca 2012 r. postępowanie administracyjne z urzędu (w związku z wcześniejszym ustaleniami Państwowej Inspekcji Pracy zawartymi w piśmie z dnia 30 kwietnia 2012 r.) i w dniu 9 stycznia 2013 r. wydał decyzję o wykreśleniu R.[...] Sp. z o.o. z rejestru agencji zatrudnienia. Wykreślenie z Krajowego Rejestru Agencji Zatrudnienia nastąpiło 29 stycznia 2013 r. (po uprawomocnieniu się ww. decyzji).

(dowód: akta kontroli str. 14965-14985)

1.5.4. Przedsiębiorstwo Amerykańsko-Polskie S.M. [...] Sp. z o.o.⁴⁸ (dalej S.M. [...] Sp. z o.o.) dokonało zgłoszenia jako płatnik składek od dnia 1 marca 2013 r.⁴⁹. Płatnik składał dokumenty rozliczeniowe (w tym deklaracje rozliczeniowe ZUS DRA) do września 2013 r. oraz opłacał zadeklarowane składki. Łącznie opłacił składki na FUS, FUZ, FP i FGŚP w kwocie 136,8 tys. zł. W okresie tym w deklaracjach ZUS DRA wskazywał liczbę od 41 do 42 ubezpieczonych. Od października 2013 r. płatnik zaprzestał składania dokumentów rozliczeniowych. W związku z powyższym na jego koncie dokonywany był systemowy wymiar składek z urzędu, zgodnie z art. 48 ustawy o z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych o systemie ubezpieczeń społecznych⁵⁰ (dalej ustawa o s.u.s.). Oddział na zaległości obejmujące okres od października 2013 r. do grudnia 2014 r. wystawiał decyzje określające należności, upomnienia i tytułu wykonawcze⁵¹ oraz dokonywał zajęć wierzytelności z rachunków bankowych. Postępowania te nie były skuteczne (nie wyegzekwowano od płatnika środków pieniężnych). Jednocześnie prowadzone były postępowania wyjaśniające dotyczące prawidłowości zgłaszania do ubezpieczeń i podstawy wymiaru składek. W wyniku tych postępowań zadłużenie wykazane na koncie płatnika zostało wyeliminowane, a zajęcia rachunku bankowego uchylone w dniu 2 lipca 2015 r. W dniu 29 czerwca 2015 r. Oddział dokonał z urzędu technicznego wyrejestrowania płatnika składek od dnia 1 lutego 2015 r. co umożliwiło ograniczenia tworzenia systemowego wymiaru składek, generowanego w związku z zaprzestaniem składania deklaracji rozliczeniowych przez płatnika. Postanowieniem z dnia 2 listopada 2015 r. postępowanie egzekucyjne zostało umorzone⁵².

W przypadku S.M.[...] Sp. z o.o. nie stwierdzono aby płatnik ten dokonał zgłoszeń ubezpieczonych objętych przejęciem od innych przedsiębiorców. O/ZUS dysponował natomiast dokumentacją potwierdzającą w jednym przypadku podjęcie⁵³, a w drugim przypadku świadczącą o możliwości podjęcia⁵⁴, działalności polegającej na przejmowaniu pracowników innych przedsiębiorców⁵⁵, jednakże działania te nie skutkowały zgłoszeniem do ubezpieczeń przez S.M.[...] Sp. z o.o. osób objętych przejęciem, jak i ubezpieczonych przedsiębiorcy, w odniesieniu do którego dokumentacja świadczyła o możliwości dokonania takiego przejęcia.

W związku z udaremnieniem próby przeprowadzenia kontroli Oddział skierował 26 lipca 2013 r. do Komisariatu Policji Wrocław - Krzyki zawiadomienie o popełnieniu

⁴⁸ W dniu 17 czerwca 2013 r. dokonano wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, którym dotychczasowa nazwa ujawniona w rejestrze została zmieniona na S.M. [...] Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. W powołanym wpisie wskazano również nową siedzibę spółki we Wrocławiu.

⁴⁹ Początkowo, w okresie do 10 maja 2013 r., płatnik w związku ze wskazaniem siedziby w Łodzi podlegał właściwości I Oddziału Zakładu Ubezpieczeń w Łodzi, a następnie jako siedzibę wskazał Wrocław.

⁵⁰ Dz.U.z 2015 poz. 121 ze zm.

⁵¹ Łącznie wystawiono 15 tytułów wykonawczych obejmujących należności z tytułu składek na FUS, FUZ, FP i FGŚP na kwotę 335,0 tys. zł.

⁵² W wyniku postępowania nie wyegzekwowano dochodzonych kwot.

⁵³ Dokumenty w tej sprawie wpłynęły do Oddziału w dniu 5 sierpnia i 2 października 2015 r.

⁵⁴ Dokumenty w tej sprawie wpłynęły do Oddziału w dniu 27 października 2015 r.

⁵⁵ Dotyczyło to dwóch przedsiębiorców, z którymi spółka zawarła umowy.

przez Prezesa Zarządu ww. spółki wykroczenia z art. 98 ust. 1 pkt 3 ustawy o s.u.s. Policja poinformowała Oddział o skierowaniu w dniu 13 września 2013 r. wniosku o ukaranie do Sądu Rejonowego. W dniu 18 lutego 2014 r. Sąd Rejonowy uniewinnił Prezesa Zarządu ww. spółki od zarzutu udaremniania przeprowadzenia kontroli.

W dniu 28 sierpnia 2013 r. Oddział skierował do Marszałka Województwa Dolnośląskiego wniosek o przeprowadzenie kontroli w S.M.[...] Sp. z o.o. wskazując w uzasadnieniu, między innymi, na udaremnienie kontroli ZUS i nieprzewodzenie działalności w miejscu siedziby spółki, a także zagrożenie podjęcia przez ten podmiot działalności polegającej na pozornym przejmowaniu pracowników przedsiębiorców w oparciu o art. 23¹ Kodeksu pracy, w sytuacji gdy nie następowało faktyczne przejście zakładu pracy na ww. spółkę. Marszałek Województwa Dolnośląskiego, wszczął 18 listopada 2013 r. postępowanie administracyjne z urzędu i w dniu 3 stycznia 2014 r. wydał decyzję o wykreśleniu S.M.[...] Sp. z o.o. z rejestru agencji zatrudnienia. Wykreślenie z Krajowego Rejestru Agencji Zatrudnienia nastąpiło 17 lutego 2014 r. (po uprawomocnieniu się ww. decyzji).

(dowód: akta kontroli str. 104-224, 2432-3039, 6783-6799, 7035-7036, 7495-7521, 8719--8780, 13949-13953, 14965-14985, 14991, 15082-15084, 15550-15551, 15636-15641, 15715-15716)

Wskaznym wyżej podmiotom Oddział nie udzielał w latach 2010-2015 ulg w spłacie zaległych składek, bowiem nie występowały one o udzielenie takich ulg. Przed rokiem 2010 wpłynęły natomiast dwa wnioski C.N.[...] Sp. z o.o. o udzielenie układu ratального (wnioski złożono w 2006 r.), które z uwagi na nieopłacenie składek finansowanych przez ubezpieczonych pozostawiono bez rozpoznania⁵⁶.

(dowód: akta kontroli str. 104-112, 201, 15288-15290)

1.6. W dniu 10 lipca 2012 r. Sąd Okręgowy w Warszawie doręczył Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych pozew K.u.K. [...] w Berlinie, Z.K. i H.K. z dnia 23 września 2011 r. o zapłatę odszkodowania w kwocie 40 mld USD (według danych określonych w pozwie). Pozwani zostali Skarb Państwa – Prezes Rady Ministrów, Skarb Państwa – Minister Sprawiedliwości, Skarb Państwa – Minister Finansów, Skarb Państwa – Minister Pracy i Polityki Społecznej oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział we Wrocławiu. Powodowie zarzucali bezprawność działania organów państwa polskiego i funkcjonariuszy państwowych szczebla centralnego, okręgowego i rejonowego, w tym między innymi poprzez nierespektowanie prawomocnych wyroków sądowych. Wyrokiem z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt IC 976/11 Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo w całości wskazując, że powód nie specyzował podstawy faktycznej powództwa w zakresie konkretnych działań

i zaniechań, z których powodowie wywodzili szkodę. Sąd nie podzielił również stanowiska powodów o dopuszczeniu się przez pozwanych bezprawnych zaniechań i uznał, że Skarbowi Państwa oraz ZUS nie można przypisać odpowiedzialności odszkodowawczej za nie podjęcie interwencji wobec powodów w sposób, jaki oni sami uważali za konieczny. Powodowie złożyli apelację od ww. wyroku do Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Wyrokiem z dnia 21 grudnia 2015 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację Z.K. i H.K., co spowodowało uprawomocnienie wyroku z dnia 29 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1593-2005)

1.7. W związku z działalnością Z.K. (K.U.K. [...] R. [...] Sp. z o.o. oraz C.N.[...] Sp. z o.o. i naruszaniem przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w szczególności polegającym na nieopłacaniu należnych składek oraz podawaniu

⁵⁶ Z uwagi na brak składek wymaganych do zawarcia układu ratального, dwukrotnie, w roku 2005 i 2007, w celu zgromadzenia kwot składek finansowanych przez ubezpieczonych, zawieszano na wniosek płatnika postępowanie egzekucyjne na okres do 6 miesięcy.

nieprawdziwych danych w dokumentach ubezpieczeniowych, Oddział skierował pięć zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw.

(dowód: akta kontroli str. 104-216, 225-673)

W dniu 28 czerwca 2010 r. do Prokuratury Rejonowej dla Wrocławia-Fabrycznej skierowano zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przez Z.K. przestępstw polegających na uporczywym zgłaszaniu nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń albo ich wysokość oraz uchylaniu się od obowiązku opłacania składek, tj. o czyny określone w art. 218, 219, 271 w związku z art. 286 Kodeksu karnego. W zawiadomieniu wskazano, iż należności za okres od kwietnia 2000 r. do maja 2010 r. z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, wynosiły bez odsetek 5.725.526,37 zł, przy czym płatnik nie dokonał żadnej wpłaty tytułem zadeklarowanych składek. Dodatkowo wskazano, że Z.K. (uznany za płatnika składek decyzją z dnia 30 października 2009 r.) zgłaszał nieprawdziwe dane co do wysokości podstawy wymiaru składek niektórych zgłaszanych do ubezpieczeń osób w celu wyłudzenia świadczeń, a także że posługiwał się nieważnymi numerami identyfikacyjnymi NIP oraz REGON, a swoją własną działalność ukrywał pod firmą nieistniejącej jednostki organizacyjnej - K.U.K. [...]. Zawiadomienie niniejsze zostało uzupełnione pismem z dnia 27 września 2012 r., w którym Oddział wskazał również na możliwość popełnienia przestępstwa stypizowanego w art. 299 § 1 Kodeksu karnego („prania pieniędzy”) poprzez zamiar wprowadzania do legalnego obrotu gospodarczego środków, które stanowiły wcześniej należności z tytułu składek na ubezpieczenia oraz w art. 287 § 1 Kodeksu karnego poprzez wpływanie na gromadzenie na kontach ubezpieczonych nieprawdziwych danych.

(dowód: akta kontroli str. 225-396, 13915)

W dniu 13 lutego 2012 r. sporządzono⁵⁷ zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Prezesa Zarządu C.N. [...] Sp. z o.o. polegającego na uporczywym naruszaniu praw pracowniczych wynikających z ubezpieczenia społecznego poprzez nieodprowadzanie należnych składek na ubezpieczenia społeczne, które za okres od października 2010 r. do listopada 2011 r. wyniosły 1.915.261,75 zł⁵⁸ i przywłaszczeniu części tych składek, tj. o czyny z art. 218 § 1 Kodeksu karnego i 284 Kodeksu karnego.

Ponadto Oddział skierował do Policji zawiadomienie o popełnieniu wykroczenia przez Prezesa Zarządu ww. spółki, polegającego na nieopłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne należnych z tytułu jego ubezpieczenia w kwocie 7.600,98 zł.

(dowód: akta kontroli str. 398-635, 674-678)

W dniu 28 września 2012 r. przygotowano⁵⁹ zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Z.K. polegającego na uporczywym naruszaniu praw pracowniczych wynikających z ubezpieczenia społecznego poprzez nieodprowadzanie należnych składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, w przypadku których na dzień 24 września 2012 r. zaległość za okres od czerwca 2001 roku do sierpnia 2012 r. wynosiła 12.183.541,15 zł (bez odsetek), oraz przywłaszczeniu części składek, tj. o czyny z art. 218 § 1 i 284 Kodeksu karnego.

(dowód: akta kontroli str. 643-647)

W dniu 10 października 2012 r. opracowano⁶⁰ zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Prezesa Zarządu [...] Sp. z o.o. polegającego na

⁵⁷ Przekazane w dniu 14 lutego 2012 r.

⁵⁸ W zakresie należności na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

⁵⁹ Przesłane 5 października 2012 r.

⁶⁰ Przekazane 12 października 2012 r.

nieodprowadzaniu należnych składek na ubezpieczenia społeczne, w przypadku których na dzień 24 września 2012 r. zaległość za okres od listopada 2011 r. do sierpnia 2012 r. wynosiła 13.789.161,17 zł (bez odsetek) i przywłaszczeniu części składek, tj. o czyn z art. 284 Kodeksu karnego.

(dowód: akta kontroli str. 649-666)

W dniu 27 grudnia 2012 r. Oddział sporządził⁶¹ zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa przez osoby reprezentujące R[...] Sp. z o.o., tj. Prezesa Zarządu oraz Z.K., polegających na: [1] wprowadzaniu w błąd co do istnienia po stronie spółki wierzytelności wobec Oddziału w kwocie 310.240.000,00 zł i usiłowaniu uzyskania nienależnej korzyści majątkowej w postaci zaliczenia własnych wymagalnych zobowiązań składowych na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne⁶² zatrudnianych pracowników za okres od listopada 2011 r. do września 2012 r. na poczet nieistniejącej wierzytelności pieniężnej, co stanowiło czyn z art. 286 § 1 Kodeksu karnego, [2] uporczywym naruszaniu praw 8179 osób wynikających z ubezpieczenia społecznego poprzez nieodprowadzanie należnych składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz nieprzekazywaniu wymaganych dokumentów zgłoszeniowych, tj. o czyny z art. 218 § 1a i 219 Kodeksu karnego.

(dowód: akta kontroli str. 667-673)

Postępowania prowadzone w ww. sprawach w związku ze skierowanymi zawiadomieniami o przestępstwach nie zostały dotychczas zakończone⁶³.

(dowód: akta kontroli str. 8229-8253)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Pomimo uprawnomocnienie się w dniu 19 grudnia 2009 r. decyzji określającej Z.K. jako płatnika składek, Oddział podjął czynności zmierzające do dochodzenia zaległości z tytułu składek za okres od grudnia 2009 r. do kwietnia 2011 r. dopiero w dniu 15 czerwca 2011 r., poprzez skierowanie do zobowiązanego upomnień⁶⁴, a egzekucję administracyjną wszczął w dniu 13 października 2011 r.⁶⁵ W tej samej dacie tj. 15 czerwca 2011 r. skierował również upomnienia do zaległości Z.K. za okres od czerwca 2001 r. do listopada 2009 r. a następnie w dniu 11 października 2011 r. tytuły wykonawcze, które zostały doręczone dłużnikowi we wskazanym powyżej terminie. W odniesieniu do zaległości za maj-czerwiec 2011 r. upomnienia do dłużnika skierowane zostały w dniu 10 października 2011 r.⁶⁶ a tytuły wykonawcze w dniu 27 lutego 2012 r.⁶⁷

Dyrektor Oddziału, Zastępca Dyrektora ds. Dochodów, Naczelnicy Wydziału Ubezpieczeń i Składek oraz Wydziału Realizacji Dochodów, a także kierownicy Wydziału Realizacji Dochodów i Wydziału Rozliczeń Kont Płatników Składek wyjaśnili, że: „W zakresie realizacji przez Oddział obowiązku wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego wskazać należy, że w okresie od 2001 r. stan zobowiązań płatnika Z.K. (wówczas jeszcze KUK [...]) podlegał znacznym zmianom wynikającym z wydawanych przez Oddział decyzji w zakresie podlegania ubezpieczeniom. W początkowym okresie (lata 2001 - 2005) podejmowane rozstrzygnięcia zmierzały do wyłączenia pracowników zgłoszonych przez płatnika. Naturalnym skutkiem wskazanych działań winien być całkowity odpis wykazywanych

⁶¹ Przesłane 31 grudnia 2012 r.

⁶² W zawiadomieniu wskazano, że spółka w sposób nieuprawniony dokonała potrącenia składek w kwocie 22.328.405,60 zł ze swojej rzekomej wierzytelności

⁶³ Według informacji posiadanych przez Oddział na dzień 14 grudnia 2015 r. W kwietniu 2013r. wszystkie sprawy prowadzone przez Prokuraturę Rejonową zostały przekazane do Prokuratury Okręgowej Wydział VI i zaewidencjonowane pod sygnaturą VI Ds 94/12.

⁶⁴ Upomnienia zostały doręczone 20 czerwca 2011 r.

⁶⁵ Data doręczenia tytułu wykonawczego dłużnikowi Z.K.

⁶⁶ Upomnienia zostały doręczone w dniu 27 października 2011 r.

⁶⁷ Data wystawienia i wysłania TW – 6 lutego 2012 r.

w deklaracjach należności. Wskazać jednak należy, iż w wyniku rozpoznania składanych przez strony odwołań część sądów zmieniało wydawane decyzje obejmując ubezpieczeniem poszczególnych pracowników, a w wyniku okresu trwania postępowań proces uprawomocnienia się wydanych orzeczeń i następnie ich wykonania był znaczenie rozciągnięty w czasie. Następnie w X.2009r. Oddział wydał decyzję w zakresie uznania za płatnika składek Pana Z.K. zaś od 2010r. (w związku z dokonywaniem przez płatnika wstecznych zgłoszeń pracowników) wydawane były kolejne decyzje rozstrzygające obowiązek podlegania ubezpieczeniom. Decyzje te również podlegały weryfikacji w drodze postępowań sądowych co oczywiście wpływało na datę ich uprawomocnienia i następnie wykonania. Wskazane wyżej okoliczności skutkowały brakiem stabilizacji rozliczenia koniecznego do ustalenia prawidłowego salda na koncie płatnika albowiem wydawane decyzje w zakresie podlegania bądź uzyskiwane w tym zakresie wyroki sądowe w istocie nieustannie wywierały wpływ na stan zaległości płatnika. W tym kontekście szczególnego podkreślenia wymaga, iż nie do pogodzenia było aby Zakład z jednej strony orzekał o wyłączeniu z ubezpieczeń czego skutkiem było zmniejszenie stanu zaległości za dany okres, a z drugiej domagał się realizacji takiej należności w postępowaniu egzekucyjnym. Na wskazaną prawidłowość nakładała się dodatkowo znaczna ilość toczących się postępowań z zakresu podlegania ubezpieczeniom wymagająca wykonania po ich prawomocnym zakończeniu. Dodatkowo ocena podniesionych okoliczności w świetle ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji prowadziła do wniosku, iż w przypadku złożenia zarzutów nieistnienia obowiązku ich rozpoznanie musiałoby prowadzić do umorzenia postępowania egzekucyjnego. Podkreślić bowiem należy iż wg obowiązującej wówczas wykładni ustawy każde postępowanie egzekucyjne wszczęte w celu wyegzekwowania należności wyższej niż prawidłowa musiało ulec umorzeniu w całości (jakkolwiek zaznaczyć należy, iż obecnie sądownictwo administracyjne dopuszcza uznanie zarzutów za zasadne jedynie w części i w konsekwencji częściowe również umorzenie postępowania). Zasygnalizować trzeba również regulację art. 59 ustawy egzekucyjnej nakazującej organowi egzekucyjnemu podejmowanie w takich przypadkach stosownych rozstrzygnięć w zakresie umorzenia postępowania egzekucyjnego także z urzędu. Powyższe fakty tj. związanie Zakładu wydawanymi przez siebie orzeczeniami a także wyrokami sądów, brak stabilizacji salda oraz regulacja przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji uzasadniały decyzję w zakresie postępowania egzekucyjnego. Szczególnego podkreślenia wymaga, iż w chwili jej zmiany i skierowania do płatnika upomnień w czerwcu 2011 r. okoliczności, o których mowa wyżej nie uległy zasadniczym modyfikacjom. W dalszym ciągu, postępowania z zakresu podlegania ubezpieczeniom nadal wywierały wpływ na rozliczenie skutkiem czego występował brak stabilizacji konta; nie zmieniły się również regulacje dotyczące postępowania egzekucyjnego. Wskazać jednak należy, iż po przekazaniu konta do I Inspektoratu (od 07.2010 r.) w trakcie analizy stwierdzono narastanie lawinowo bieżącego zadłużenia (co znamienne zadłużenie za okresy najstarsze wskutek wyłączeń z ubezpieczeń się zmniejszało). Nadto dotychczasowa obsługa konta nie wskazywała na możliwość rychłego zakończenia postępowań w zakresie obowiązku podlegania ubezpieczeniom i wykonania zapadłych w nich orzeczeń. Dodatkowo do Inspektoratu wpłynęła informacja z Urzędu Celnego w Białej Podlaskiej wskazująca, iż płatnik dokonuje prób wprowadzenia do obrotu rzekomych wierzytelności przypadających mu od Zakładu co zostało zinterpretowane jako eskalacja nieprawidłowych działań płatnika. Okoliczności te jako rzutujące na interes Zakładu spowodowały podjęcie decyzji o skierowaniu zaległości na drogę postępowania egzekucyjnego w wyniku czego w dniu 15.06.2011 r. wystawione zostały upomnienia, a następnie po

wystawieniu tytułów wykonawczych Oddział przystąpił do prowadzenia egzekucji administracyjnej. Należy także podkreślić, iż w stosunku do zaległości tego płatnika nie była to pierwsza próba wyegzekwowania zaległości - już bowiem w latach 2000/2001 Oddział kierował zajęcia do znanych rachunków bankowych KUK [...] jednakże z uwagi na wydaną w 2009r. decyzję o uznaniu Pana Z. K. za płatnika składek, prowadzone wówczas postępowanie egzekucyjne (jako wdrożone przeciwko nieistniejącemu podmiotowi), nie mogło zostać uznane za wywołujące skutki.” Dodatkowo Dyrektor Oddziału wskazał również, że decyzja o uznaniu Z.K. za płatnika składek miała charakter bezprecedensowy i nie była weryfikowana przez sąd w postępowaniu odwoławczym. Potwierdzenie zasadności przyjętej koncepcji miało nastąpić w postępowaniu karnym prowadzonym z zawiadomienia Oddziału o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Z.K. W kwietniu 2011 r. Oddział otrzymał postanowienie prokuratora o żądaniu wydania rzeczy co było sygnałem potwierdzającym zasadność uznania ww. osoby za płatnika składek. W wyjaśnieniach powołano się ponownie na otrzymywane przez Oddział informacje z Urzędu Celnego Bielsku Białej wskazujące, że Z.K. dokonuje prób wprowadzenia do obrotu rzekomych wierzytelności wobec ZUS, która to okoliczność przeważała o podjęciu egzekucji, pomimo niezakończonego postępowania karnego oraz nieustabilizowanego zakresu podlegania ubezpieczeniom pracowników na koncie płatnika. Na niestabilność konta miały wpływać również składane przez płatnika deklaracje rozliczeniowe⁶⁸ i nawet półroczne opóźnienia w składaniu deklaracji. Dyrektor Oddziału stwierdził również, że podejmowane działania miały charakter interdyscyplinarny, co wymagało koordynacji wielu komórek Oddziału oraz instytucji zewnętrznych i w związku z tym miało wpływ na kolejność podejmowanych czynności, oraz, że w związku z trwającymi postępowaniami dotyczącymi outsourcingu zaległość płatnika maleje, a „zgodnie z obowiązującymi przepisami opłacone za poszczególnych pracowników należności z tytułu składek, w przypadku zmiany płatnika dla konkretnego ubezpieczonego, nie podlegają przeniesieniu na konto nowego płatnika w ślad, za tym ubezpieczonym”.

Według NIK niniejsze wyjaśnienia nie usprawiedliwiają zwłoki w podjęciu egzekucji za okresy bieżącego zadłużenia Z.K., przypadające po uprawomocnieniu decyzji uznającej ww. osobę za płatnika składek, co nastąpiło w grudniu 2009 r. Powołana niestabilność konta płatnika nie dotyczyła zaległości za okres po wydaniu ww. decyzji. NIK wskazuje ponadto, że egzekucja winna obejmować kwoty zgodne z faktycznym zadłużeniem płatnika na dzień jej wszczęcia, na które wpływają prawomocne decyzje o podleganiu i niepodleganiu ubezpieczeniu u płatnika składek. W zakresie deklaracji składanych przez płatnika należy wskazać, iż za okres od grudnia 2009 r. do kwietnia 2011 r. płatnik złożył łącznie 34 deklaracje (w tym 17 deklaracji korygujących). Deklaracje pierwszorazowe były składane terminowo, zaś z urzędu, przed dniem wszczęcia egzekucji, nie sporządzono żadnych deklaracji korygujących.

W odniesieniu zaś do okresu od 2000 r. do 2002 r. należy wskazać, że w latach 2001-2003 i w 2005 r.⁶⁹ wydał 255 osobom decyzje o niepodleganiu ubezpieczeniu w K.U.K. [...] w latach 2001-2002, w związku z uznaniem tego podmiotu za nieistniejący. Na skutek wniesionych odwołań sądy w 34 przypadkach zmieniły decyzje Oddziału uznając, iż osoby te podlegały ubezpieczeniu, niezależnie od niedopełnienia obowiązków rejestracyjnych przez ww. podmiot. W związku z tymi wyrokami Oddział wydał decyzje o podleganiu ubezpieczeniu u Z.K.⁷⁰ W pozostałych

⁶⁸ W wyjaśnieniach wskazano, że na dzień 8 stycznia 2016 r. za okres od stycznia 2009 r. do grudnia 2012 r. na koncie płatnika składek istnieje łącznie 770 deklaracji rozliczeniowych (wraz z deklaracjami korygującymi składanymi przez płatnika oraz sporządzanymi z urzędu).

⁶⁹ W 2005 r. wydana została jedna decyzja.

⁷⁰ 33 decyzje uprawomocniły się w latach 2006-2009, a jedna w 2011 r.

przypadkach pomimo wydania decyzji o niepodleganiu ubezpieczeniu Oddział nie zmniejszył zobowiązań płatnika z tytułu składek o wartość składek należnych za osoby wyłączone. Następnie decyzją z 30 października 2009 r. Z.K. został uznany za płatnika składek. W tym stanie rzeczy egzekucja podjęta w 2011 r. za okres od czerwca 2001 r. do grudnia 2002 r. została skierowana na nieprawidłowe kwoty (zawyżone o 1.678,9 tys. zł), gdyż objęła składki należne za osoby, które nie były wówczas ubezpieczonymi płatnika – Z.K. Nie zostały bowiem uwzględnione prawomocne decyzje o wyłączeniu z ubezpieczeń w K.U.K. [...] (Oddział nie sporządził dokumentów z urzędu i nie odzwierciedlił na koncie płatnika zmian zadłużenia w związku z tymi decyzjami), a w obrocie prawnym nie było decyzji o podleganiu ubezpieczeniu u Z.K. W przypadku bowiem osób, które nie wniosły odwołań lub ich odwołania zostały oddalone (z wyłączeniem osób, które zmarły lub nie było możliwości ustalenia miejsca zamieszkania), Oddział uznając, że znajdowały się w tej samej sytuacji faktycznej, co ubezpieczeni, których odwołania zostały uwzględnione, wydał 180 decyzji o podleganiu ubezpieczeniu u Z.K. dopiero w latach 2011-2014 (2 decyzje w 2011 r., 175 decyzji w 2012 r., 1 decyzja w 2013 r. oraz 2 decyzje w 2014 r.).

Opóźnione wydanie tych decyzji i skierowanie upomnień do zobowiązanego dopiero w czerwcu 2011 r. spowodowało, że uległy przedawnieniu zaległości na okres od marca 2000 r. do maja 2001 r.⁷¹. Natomiast za okres od czerwca 2001 r. do końca 2002 r. egzekucją wszczętą w 2011 r. objęto kwoty niezgodne ze stanem faktycznym, wynikającym z prawomocnych decyzji o niepodleganiu ubezpieczeniu K.U.K. [...] (jak bowiem wyżej wskazano po wyłączeniach osób z ubezpieczeń nie skorygowano danych na koncie płatnika składek). W tych okolicznościach przedawnieniu uległy również składki za kolejne okresy, tj. od czerwca 2001 r. do co najmniej kwietnia 2002 r.⁷², w kwocie 383,4 tys. zł (w tym odsetki 223,5 tys. zł). Postępowania w sprawie wydania decyzji o podleganiu ubezpieczeniu u Z.K. (przez osoby uprzednio wyłączone z ubezpieczenia, które nie odwołały się do sądu) zostały wszczęte w czerwcu 2012 r. (za wyjątkiem dwóch postępowań wszczętych jeszcze w 2011 r.) i dopiero te czynności spowodowały zawieszenie biegu przedawnienia zgodnie z art. 24 ust. 5f ustawy o s.u.s. Skierowane w 2011 r. upomnienia za okres od czerwca 2001 roku do kwietnia 2002 r. nie spowodowały zawieszenia biegu przedawnienia jako, że wówczas objęto upomnieniem dług, który w części nie istniał po stronie Z. K.(tj. w zakresie osób uprzednio wyłączonych z ubezpieczeń, które na dzień doręczenia upomnienia oraz tytułów wykonawczych nie podlegały ubezpieczeniu u Z.K.).⁷³

(dowód: akta kontroli str. 1549-1592, 8229-8253, 8719-8737, 8781-8791, 14986-15042, 15108-15287, 15295, 15350-15399, 15432-15445

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że:

1. Oddział dopiero w listopadzie 2015 r. skierował do Centrali ZUS wnioszek w zakresie zasilenia rejestru K-R danymi ubezpieczonych zgłaszanych przez K.U.K. [...] oraz C.N.[...] Sp. z o.o., w celu objęcia ich weryfikacją w aspekcie możliwości pozornego przejmowania osób zatrudnionych przez innych pracodawców. Natomiast już w marcu 2013 r. Oddział ustalił, że K.U.K. [...] dokonał pozornego

⁷¹ Oddział jako przedawnione zakwalifikował składki za okres od marca 2000 r. do maja 2001 r. w kwocie 143.584,49 zł (w tym odsetki wynoszące 87.984 zł.), uznając, że skierowanie w czerwcu w 2011 r. upomnień (doręczonych 20 czerwca) za okres od czerwca 2001 r. doprowadziło do zawieszenia biegu przedawnienia zgodnie art. 24 ust.5b ustawy o s.u.s.

⁷² Oddział przyjął w toku kontroli, że prowadzona egzekucja w okresie przypadającym już po wydaniu w latach 2011-2012 decyzji o podleganiu ubezpieczeniu u Z.K.i, pomimo, że została wcześniej wszczęta niż nastąpiło wydanie tych decyzji, zawieszała bieg terminu przedawnienia w zakresie należności z tytułu składek za ubezpieczonych objętych ww. decyzjami.

⁷³ Kwoty zawyżone o wartość przedawnionych należności zostały uwzględnione również we wniosku o ogłoszenie upadłości, zgłoszeniu wierzytelności do masy upadłości, decyzji z dnia 22 czerwca 2012 r. stanowiącej podstawę do ustanowienia hipoteki przymusowej na nieruchomości oraz decyzji z dnia 27 sierpnia 2012 r. stanowiącą podstawę do wszczęcia egzekucji z nieruchomości.

przejęcia pracownika innego przedsiębiorcy⁷⁴. Ponadto, namożliwość dokonywania praktyk o takim charakterze wskazywały ustalenia dokonane przez sądy rozpatrujące odwołania od decyzji Oddziału wydanych w latach 2001-2003 i w 2005 r. w sprawie niepodlegania ubezpieczeniu w K.U.K. [...], w związku z uznaniem przez Oddział tego podmiotu za nieistniejący. W wyrokach sądów wskazywano, że podmiot ten zajmował się przejmowaniem firm znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej wraz z ich zamówieniami handlowymi i produkcyjnymi oraz przejmował ich pracowników, a także współpracował z takimi firmami poprzez „wzajemne zatrudnianie pracowników, co miało umożliwiać zmniejszenie kosztów prowadzenia tych firm⁷⁵. Przy czym jednak orzeczenia te zmieniały decyzje Oddziału w taki sposób, iż przywracały osoby zatrudnione do ubezpieczeń w K.U.K. [...] Nadto również badanie, dokonane w toku kontroli, próby 30 ubezpieczonych zgłaszanych przez płatnika w latach 2001-2002 wykazało, że 15 z nich było zgłaszanych do ubezpieczeń przez tych samych przedsiębiorców przed i po okresie zgłoszenia przez K.U.K. [...].

W złożonych w tym zakresie wyjaśnieniach Dyrektor Oddziału oraz Zastępca Dyrektora ds. Dochodów wskazali, że TJO ZUS prowadząc postępowania dotyczące ubezpieczonych zgłaszanych przez R. [...] Sp. z o.o. oraz K.U.K. – E.F.I [...] Sp. z o.o. uwzględniały zbadanie okresu podlegania ubezpieczeniu również o u innych podmiotów powiązanych ze Z.K.⁷⁶, co potwierdzały decyzje o podleganiu ubezpieczeniu u przedsiębiorców również w okresie formalnego zgłoszenia do ubezpieczeń przez K.U.K. [...] oraz C.N. [...] Sp. z o.o.. NIK wskazuje, że jednak poza ww. ubezpieczonymi, mogli być również ubezpieczeni, którzy nie zostali zgłoszeni przez R. [...] Sp. z o.o. oraz K.U.K. – E.F.I [...] Sp. z o.o., a zatem nie byli uwzględnieni w rejestrze KR. Ponadto z przedmiotowej decyzji wynikało, że w przejmowaniu pracowników przedsiębiorcy brały udział również C.N. [...] Sp. z o.o. oraz C.N. F W. [...] Sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 7475-7576, 8458-8467, 8741-8828, 13953, 14208-14300, 14941-14951, 14986-15042, 15061-15081, 15329-15341, 15400-15424)

2. W I Inspektoracie O/ZUS we Wrocławiu wprowadzona została dobra praktyka, zgodnie z którą po każdym sprawdzeniu majątku zobowiązanego, sporządza jest karta stanu majątkowego odzwierciedlająca m.in. datę dokonania sprawdzenia, aktualny stan majątku oraz prowadzone egzekucje. NIK zwraca uwagę na zasadności wprowadzenia takiej praktyki przy badaniu/ustalaniu stanu majątkowego zobowiązanego również w Oddziale, w celu udokumentowania podejmowanych czynności. Wprowadzenie takiego (lub podobnego) rozwiązania, jest tym bardziej zasadne, że m.in. zgodnie z postanowieniami § 8 pkt 4 zarządzenia nr 1 Prezesa ZUS z dnia 3 stycznia 2014 r. w sprawie Zasad egzekucji administracyjnej – „przekazanie TW do naczelnika urzędu skarbowego z uwagi na bezskuteczność egzekucji własnej powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od stwierdzenia bezskuteczności”- tak więc niezbędne jest wprowadzenie stosownej dokumentacji/dowodu, która będzie potwierdzała dotrzymanie tego terminu.

(dowód: akta kontroli str.15919)

2. Działania wobec przedsiębiorców korzystających z usług tzw. outsourcingu pracowniczego

⁷⁴ Decyzja w tym zakresie na dzień 31 grudnia 2015 r. nie była prawomocna.

⁷⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie z 7 listopada 2007 r. (sygn. akt III AUa 859/07), Wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Piotrkowie Trybunalskim z 5 lutego 2009 r. (sygn. akt VU 707/08).

⁷⁶ Powiązania kapitałowo-personalne pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi polegające na tzw. outsourcingu pracowników zostały przedstawione na naradzie kierownictwa ZUS w Augustowie w październiku 2013 r.

Na terenie objętym właściwością miejscową Oddziału ZUS we Wrocławiu, według stanu na 30 września 2015 r., ustalonych zostało trzech przedsiębiorców korzystających z usług tzw. outsourcingu pracowniczego, świadczonych przez R.[...] Sp. z o.o. oraz K.U.K.- E.F.I. [...] Sp. z o.o. Ustalenie przedsiębiorców korzystających z usług ww. podmiotów nastąpiło w oparciu o dane zawarte w administrowanym przez Centralę ZUS rejestrze K-R, powstałym z inicjatywy Oddziału, służącym do monitorowania postępowań prowadzonych w związku z ujawnionym zjawiskiem pozornego przejmowania pracowników od innych przedsiębiorców⁷⁷.

(dowód: akta kontroli str. 104-216, 2006, 8147-8149)

W przypadku przedsiębiorcy korzystającego z usług R.[...] Sp. z o.o., po otrzymaniu w dniu 25 lipca 2013 r. z Centrali ZUS wykazu podmiotów, w przypadku których mogło wystąpić pozorne przejęcie pracowników, Naczelnik Wydziału Ubezpieczeń i Składek sporządził w dniu 19 sierpnia 2013 r. wniosek o przeprowadzenie kontroli przez Wydział Kontroli Płatników Składek. Informacja o sporządzeniu ww. wniosku została przekazana do Wydziału Kontroli Płatników Składek pocztą elektroniczną. W odpowiedzi Zastępcy Inspektora Kierującego Wydziałem stwierdził, iż wniosek nie zostanie przyjęty ze względu na wcześniejsze przeprowadzenie kontroli w tym roku. Następnie pismem z dnia 5 września 2013 r. Oddział, działając na podstawie art. 50 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 Kodeks postępowania administracyjnego⁷⁸ (dalej: k.p.a.) wezwał przedsiębiorcę do przedstawienia listy ubezpieczonych, którzy zostali przekazani do R.[...] Sp. z o.o. oraz dokumentu (umowy) stanowiącej podstawę do tej czynności. Z związku z brakiem odpowiedzi na wezwanie Oddział wystował 26 września 2013 r. kolejne pismo do przedsiębiorcy, na które otrzymał odpowiedź i dokumenty w dniu 21 października 2013 r. Pismami z dnia 28 listopada 2013 r., 23, 27 i 28 stycznia 2014 r. oraz 6 i 25 lutego 2014 r.⁷⁹ O/ZUS poinformował ubezpieczonych i przedsiębiorcę o wszczęciu z urzędu postępowań administracyjnych w sprawie podlegania przez 42 osoby ubezpieczeniu z tytułu zatrudnienia u przedsiębiorcy. Pismami z dnia 8, 10, 13, 23, 27 i 28 stycznia oraz 6 i 25 lutego 2014 r.⁸⁰ poinformował przedsiębiorcę i ubezpieczonego o zamiarze wydania decyzji w tych sprawach. W dniach 21 stycznia oraz 4, 25 i 27 lutego 2014 r. Oddział skierował zaś pisma do R.[...] Sp. z o.o. informujące o wszczęciu postępowania z urzędu i zamiarze wydania decyzji o niepodleganiu ubezpieczeniu w tej spółce przez osoby wykonujące pracę na rzecz przedsiębiorcy, a zgłoszone do ubezpieczeń przez R.[...] Sp. z o.o.

W wyniku przeprowadzonych postępowań Oddział wydał w dniach 22 stycznia, 6, 11 i 12 lutego 2014 r. oraz 13 i 24 marca 2014 r. 84 decyzje⁸¹ skierowane do: [1] ubezpieczonych, [2] R.[...] Sp. z o.o. (o niepodleganiu ubezpieczeniom w tym podmiocie), [3] przedsiębiorcy korzystającego z usług ww. podmiotu (o podleganiu ubezpieczeniu u tego przedsiębiorcy). W postępowaniu zgromadzono dokumenty świadczące o tym, że formalną podstawą przejęcia pracowników przez R.[...] Sp.

⁷⁷ Rejestr ten został zasilony również danymi płatników przekazanymi przez Izbę Skarbową we Wrocławiu.

⁷⁸ Dz.U. z 2013 poz. 267 ze zm.

⁷⁹ Pisma z dnia 28 listopada 2013 r. dotyczyły wszczęcia postępowań w przypadku 29 ubezpieczonych, zaś pisma z dnia 23, 27 i 28 stycznia 2014 r. oraz 6 i 25 lutego 2014 r. dotyczyły wszczęcia postępowań w przypadku 13 ubezpieczonych. W przypadku 13 ww. ubezpieczonych Oddział, wcześniej, tj. 28 listopada 2013 r., skierował do nich wezwania dotyczące przekazania wyjaśnień w sprawie podmiotu na rzecz, którego wykonywali pracę.

⁸⁰ W przypadku 13 ubezpieczonych pisma z dnia 23, 27 i 28 stycznia 2014 r. oraz 6 i 25 lutego 2014 r. obejmowały zarówno informację o wszczęciu postępowania jak i zamiarze wydania decyzji w sprawie. W pismach tych poinformowano ubezpieczonych i przedsiębiorcę, między innymi, o możliwości wycofania się co do zgromadzonego materiału dowodowego, nie wskazując terminu na realizację tego uprawnienia.

⁸¹ 42 decyzje o podleganiu ubezpieczeniu u przedsiębiorcy skierowane do ubezpieczonych i przedsiębiorcy oraz 42 decyzje o wyłączeniu z ubezpieczenia w R.[...] Sp. z o.o. skierowane do ubezpieczonych i ww. spółki. Decyzje dotyczyły okresów ubezpieczenia przypadających w przedziale od 1 stycznia 2012 r. do 31 sierpnia 2012 r. Kwota składek na FUS należnych za ubezpieczonych według złożonych deklaracji przez R.[...] Sp. z o.o. wynosiła 237,2 tys. zł, a na FUZ 59,9 tys. zł, zaś szacunkowa kwota składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych wynosiła 18,7 tys. zł.

z o.o. były umowy-porozumienia z dnia 30 listopada i 30 grudnia 2011 r. zawarte w oparciu o art., 23¹ Kodeksu pracy. W uzasadnieniu decyzji wskazano, iż w przedmiotowej sprawie nie doszło jednak do przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę, co skutkowało tym, iż ubezpieczeni podlegali ubezpieczeniu u dotychczasowego pracodawcy (zleceniodawcy⁸²). Przedsiębiorca wniósł 42 odwołania, które 19 przypadkach (według stanu na 30 listopada 2015 r.) zostały prawomocnie oddalone⁸³. Pozostałe strony nie wniosły odwołań. W 23 przypadkach odwołania nie zostały jeszcze rozstrzygnięte. Decyzje o wyłączeniu z ubezpieczeń w R.[...] Sp. z o.o. zostały wydane przed uprawomocnieniem się decyzji o podleganiu ubezpieczeniu u przedsiębiorcy. Działanie to było niezgodne z trybem postępowania ustalonym przez Centralę ZUS w piśmie z dnia 24 lipca 2013 r.⁸⁴, w którym wskazano, że należało wydawać decyzję o podleganiu ubezpieczeniu u przedsiębiorcy, a po jej uprawomocnieniu dokonywać wyrejestrowania ubezpieczonego z firmy świadczącej usługi outsourcingowe. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, iż było to spowodowane zamiarem kompleksowego załatwienia sprawy w związku z tym, że zarówno siedziba przedsiębiorcy jak i R. [...] Sp. z o.o. znajdowała się na terenie objętym właściwością Oddziału, względem 19 ubezpieczonych zapadły już prawomocne wyroki sądu oddalające odwołanie, zaś sąd

w postępowaniu nie zakwestionował przyjętej przez Oddział zasady równoczesnego wydawania decyzji. Z powodu zmiany siedziby przedsiębiorcy⁸⁵ wyroki oddalające odwołania przedsiębiorcy, zostały przekazane do Oddziału ZUS w Olsztynie, jako jednostki właściwej miejscowo. Decyzje Oddziału dotyczyły również dwóch osób, które nie były zatrudnione przez przedsiębiorcę w chwili formalnego przejęcia pracowników (tj. w dniu 1 stycznia 2012 r.) przez R.[...] Sp. z o.o., w związku z uznaniem, iż faktycznym pracodawcą/zleceniodawcą był ten przedsiębiorca.

(dowód: akta kontroli str. 3368-5140, 6633-6656, 6692-6706, 6730-6740, 7035-7036, 7495-7521, 7640-7715, 8719-8740, 14986-15042, 15717-15757)

Drugi przedsiębiorca, u którego outsourcingiem pracowniczym objętych zostało 11 osób, korzystał usług w tym zakresie świadczonych przez K.U.K.- E.F.I. [...] Sp. z o.o. W tym przypadku podjęto w 2015 r.⁸⁶ (w dniu 7 kwietnia 2015 r. i 1 lipca 2015 r.) dwie próby rozpoczęcia kontroli u przedsiębiorcy, która jednak nie mogła zostać przeprowadzona ze względu na czynności kontrolne prowadzone przez inny podmiot – tj. Urząd Skarbowy w Strzelinie. W związku z powyższym z Urzędu Skarbowego przeprowadzającego kontrolę oraz z Okręgowego Inspektoratu Pracy we Wrocławiu pozyskano dokumenty w sprawie korzystania z usług tzw. outsourcingu pracowniczego świadczonych przez K.U.K.- E.F.I. [...] Sp. z o.o. oraz S.M.[...] Sp. z o.o.⁸⁷. W dniu 29 października 2015 r. Oddział skierował wezwania do ubezpieczonych do stawienia się w celu złożenia zeznań oraz dostarczenia dokumentów. Następnie ubezpieczeni oraz przedsiębiorca zostali poinformowani pismami z dnia 17 i 24 listopada 2015 r. o wszczęciu postępowania z urzędu i zamiarze wydania decyzji w sprawie objęcia pracowników ubezpieczeniem u przedsiębiorcy. Przedsiębiorca złożył w dniu 27 listopada 2015 r. wniosek

⁸² Na 42 ubezpieczonych 37 zatrudnionych było na podstawie umowy o pracę, a 5 na podstawie umowy zlecenia.

⁸³ Wyrokami z dnia 27 listopada 2014, 26 marca 2015 i 20 maja 2015 r.

⁸⁴ Pismo znak 992200/4400/7/2013/NOR

⁸⁵ W dniu 14 maja 2014 r. wpłynęło do ZUS zgłoszenia dotyczące nowej siedziby przedsiębiorcy.

⁸⁶ Po ujawnieniu w marcu 2015 r. w rejestrze K-R miejsca zamieszkania ubezpieczonych objętych właściwością miejscową Oddziału, w przypadku których weryfikacja tytułów do ubezpieczeń wskazała na płatnika.

⁸⁷ Zgodnie z danymi posiadanymi przez Oddział pracownicy zgłoszeni do ubezpieczeń społecznych przez K.U.K.- E.F.I. [...] Sp. z o.o. nie zostali następnie zgłoszeni do ubezpieczeń przez S.M.[...] Sp. z o.o. pomimo, że przedsiębiorca korzystających z usług ww. podmiotów, został poinformowany o przejęciu z dniem 28 lutego 2013 r. przez [...] Sp. z o.o. pracowników zgłoszonych uprzednio do ubezpieczeń społecznych przez K.U.K.- E.F.I. [...] Sp. z o.o. oraz wystawienia 15 faktur przez S.M./ [...] Sp. z o.o. z tytułu świadczenia usług outsourcingowych w 2013 r. Z dokumentacji znajdującej się w aktach postępowania administracyjnego prowadzonego przez Oddział wynika, że niektóre płatności wynagrodzenia zostały dokonane w imieniu K.U.K.- E.F.I. [...] Sp. z o.o. przez S.M. [...] Sp. z o.o.

o umorzenie postępowań lub ich zawieszenie, kwestionując zasadność zapowiadanych przez Oddział rozstrzygnięć. W dniu 30 listopada 2015 r. Oddział odmówił zawieszenia postępowań w związku z faktem, iż postępowania zostały wszczęte z urzędu oraz uznaniem, iż zawieszenia nie uzasadnia wskazana przez pełnomocnika przedsiębiorcy, potrzeba uprzedniego wydania i uprawomocnienia się decyzji o niepodleganiu ubezpieczeniu w K.U.K.- E.F.I. [...] Sp. z o.o. W postępowaniu zgromadzono dokumenty świadczące o tym, że formalną podstawą przejęcia pracowników przez ww. spółkę była umowa-porozumienie z dnia 28 stycznia 2013 r., zawarta w oparciu o art. 23¹ Kodeksu pracy. W dniu 2 grudnia 2015 r.⁸⁸ Oddział wydał 11 decyzji o podleganiu ubezpieczeniu⁸⁹ u przedsiębiorcy wskazując w uzasadnieniu, między innymi, iż w przedmiotowej sprawie nie doszło do przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę, co skutkowało tym, iż ubezpieczeni podlegali ubezpieczeniu u dotychczasowego pracodawcy⁹⁰. Decyzjami tymi objęto również dwie osoby, które w dniu 1 lutego 2013 r., tj. dacie formalnego przejęcia pracowników przez firmę outsourcingową nie były zgłoszone do ubezpieczeń przez przedsiębiorcę. W złożonych w tym zakresie wyjaśnieniach Dyrektor Oddziału stwierdził, iż było to spowodowane ustaleniem, że praca była świadczona na rzecz przedsiębiorcy, który nadzorował wykonywaną pracę i był faktycznym pracodawcą, a nadto w drugim przypadku Oddział dysponował pismem informującym o przejściu od przedsiębiorcy pracownika, z którego to pisma wynikało, iż choć nie został zgłoszony do ubezpieczeń, to był pracownikiem tego przedsiębiorcy przed przejęciem.

Oddział wydał decyzje o podleganiu ubezpieczeniu u przedsiębiorcy bez wydania i uprawomocnienia się decyzji w sprawie niepodlegania ubezpieczonych ubezpieczeniu w K.U.K.- E.F.I. [...] Sp. z o.o. Było to związane z ustaloną przez Centralę ZUS w powołanym wyżej piśmie z dnia 24 lipca 2013 r.⁹¹ procedurą obligującą TJO ZUS, na terenie których znajdowali pracodawcy korzystających z usług tzw. outsourcingu pracowniczego, do wydawania decyzji⁹² o podleganiu ubezpieczeniu u tych przedsiębiorców, w następstwie których terenowe jednostki organizacyjne ZUS właściwe dla firm świadczących usługi outsourcingowe, po uprawomocnieniu się decyzji, miały skorygować z urzędu dokumenty zgłoszeniowe i rozliczeniowe.

(dowód: akta kontroli str. 3204-3667, 6633-6656, 7035-7036, 7495-7521, 7645-7664, 8719-8740, 15758-15797)

Ponadto Oddział, w wyniku przeprowadzonego postępowania kontrolnego w lipcu 2015 r., w odniesieniu do jednego z przedsiębiorców⁹³ korzystających z usług świadczonych przez R.[...] Sp. z o.o. (a następnie K.U.K.- E.F.I.[...] Sp. z o.o.), ustalił, iż pracę na jego rzecz świadczyli pracownicy tymczasowi⁹⁴, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych⁹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 3040-3203, 7035-7036)

W okresie objętym kontrolą nie wpływały do Oddziału skargi lub zarzuty przedsiębiorców, którzy skorzystali z usług polegających na outsourcingu

⁸⁸ Zgodnie z art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych stronom przysługuje prawo złożenia odwołania w terminie 1 miesiąca od dnia otrzymania niniejszych decyzji.

⁸⁹ Emerytalnemu, rentowemu, chorobowemu i wypadkowemu. Decyzje dotyczyły okresów ubezpieczenia przypadających w przedziale od 1 lutego 2013 r. do 30 listopada 2013 w 9 przypadkach, a 2 przypadkach siegały okresów odpowiednio od dnia 1 grudnia 2012 r. i 1 stycznia 2013 r. do dnia 30 listopada 2013 r.

⁹⁰ Kwota składek na FUS należnych za ubezpieczonych według złożonych deklaracji przez K.U.K.- E.F.I. [...] Sp. z o.o., za okres od lutego do września 2013 r. (we wrześniu płatnik złożył ostatni raport) wynosiła 34,4 tys. zł, a na FUZ 8,7 tys. zł, zaś szacunkowa kwota składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych wynosiła 2,8 tys. zł.

⁹¹ Pismo znak 992200/4400/7/2013/NOR

⁹² Kierowanych do ubezpieczonych i faktycznych pracodawców – płatników składek.

⁹³ Przedsiębiorca ten został wskazany w wykazie przekazanym przez Izbę Skarbową we Wrocławiu.

⁹⁴ Taką kwalifikację stanu faktycznego potwierdzała opinia prawna radcy prawnego Oddziału.

⁹⁵ Dz.U. z 2003, Nr 166, poz. 1608 ze zm.

pracowników świadczonych przez R[...] Sp. z o.o. i K.U.K.- E.F.I. [...] Sp. z o.o. dotyczące postępowań w sprawie ustalenia płatnika składek.

(dowód: akta kontroli str. 104-112, 215)

W ramach postępowań administracyjnych prowadzonych w przypadku jednego z przedsiębiorców, jego pełnomocnik wniósł o umorzenie postępowań, względnie ich zawieszenie, wskazując, iż w rzeczywistym pracodawcą był K.U.K.- E.F.I. [...] Sp. z o.o. i w pierwszej kolejności powinny zostać wydane i uprawomocnić się decyzje o niepodleganiu przez ubezpieczonych ubezpieczeniu z tytułu zatrudnienia u tego płatnika⁹⁶. Wnioski pełnomocnika, w tym dowodowe, nie zostały uwzględnione i w dniu 2 grudnia 2015 r. wydane zostały przez Oddział decyzje o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu zatrudnienia u przedsiębiorcy.

(dowód: akta kontroli str. 3643-3667)

W dniu 14 sierpnia 2015 r. z Prokuratury Rejonowej w Środzie Śląskiej przesłano do Oddziału odpis zażalenia na postanowienie Prokuratora Rejonowego z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie odmowy wszczęcia dochodzenia w sprawie przekroczenia uprawnień przez Dyrektora Oddziału, polegającego na zaniechaniu wykonania obowiązków mających na celu przymusowe wyegzekwowanie składek⁹⁷ od płatników składek R. [...] Sp. z o.o. oraz K.U.K.- E.F.I. [...] Sp. z o.o., czym miał doprowadzić do powstania szkody majątkowej w wielkich rozmiarach w kwocie 2.300,0 tys. zł na szkodę Skarbu Państwa oraz jednego z przedsiębiorców, tj. o czyn z art. 231 § 1 Kodeksu karnego w związku z art. 296 § 1 i 3 Kodeksu karnego. Oddział nie posiadał informacji o sposobie rozpatrzenia niniejszego zażalenia.

(dowód: akta kontroli str. 636-641, 8229-8253)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku 41 postępowań administracyjnych⁹⁸ prowadzonych od listopada 2013 r. do marca 2014 r. Oddział nie zapewnił R[...] Sp. z o.o. czynnego udziału w każdym stadium postępowań.. Tym samym uniemożliwiono wypowiedzenie się co do zgromadzonego materiału, bowiem w przypadku zawiadomień o wszczęciu postępowania i zamiarze wydania decyzji skutek doręczenia pism⁹⁹ nastąpił już po przeprowadzeniu postępowań i po dniu wydania decyzji przez Oddział. Stanowiło to naruszenie art. 10 § 1 w związku z art. 81 k.p.a w związku z art. 123 ustawy o s.u.s. Jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału wynikało to z faktu, iż dysponowano pełną dokumentacją na okoliczność zawarcia umowy z przedsiębiorcą, zawiadomienie miało charakter informacyjny, a decyzje kompleksowo rozstrzygały kwestię tzw. „pozornego outsourcingu” i przysługiwało stronom prawo odwołania do właściwego sądu.

NIK nie podziela powołanych wyjaśnień, bowiem Oddział winien zapewnić czynny udział R[...] Sp. z o.o. w każdym stadium postępowania, a określone okoliczności mógł uznać za udowodnione dopiero po umożliwieniu stronie postępowania wypowiedzenia się co do tych okoliczności.

⁹⁶ Ponadto pełnomocnik przedsiębiorcy wskazał, między innymi, na potrzebę pozyskania dowodów z Prokuratury, firm K.U.K.- E.F.I. [...] Sp. z o.o. oraz S.M.[...]Sp. z o.o., a także wezwanie do udziału w sprawie w charakterze zainteresowanego ww. firm. Podniósł również, że jeden z pracowników nie był wcześniej zatrudniony przez przedsiębiorcę i nie podlegał przejęciu w trybie art. 231 Kodeksu pracy, a także, że powinno nastąpić zawieszenie postępowania do czasu prawomocnego ustalenia z kim łączył ubezpieczonych stosunek pracy, wskazując, iż do dokonywania ustaleń w tym zakresie nie jest uprawniony ZUS. Pełnomocnik wskazał również na zapadające w innych sprawach wyroki zasadzające wynagrodzenie od K.U.K.- E.F.I. I[...] Polska Sp. z o.o., co w jego ocenie potwierdza posiadanie przez tę spółkę statusu pracodawcy.

⁹⁷ Z zażalenia wynikało, iż zawiadomienie dotyczyło zaniechania działań egzekucyjnych wobec [...] Sp. z o.o. poczynwszy od czerwca 2012 r.

⁹⁸ Dotyczących niepodlegania ubezpieczeniom społecznym u tego płatnika przez ubezpieczonych przejętych od jednego z przedsiębiorców.

⁹⁹ Pisma zostały wysłane w 29 przypadkach na jeden dzień przed wydaniem decyzji, a w pozostałych 12 przypadkach na 2 do 14 dni przed wydaniem decyzji, przy czym skutek doręczenia, w związku z nieodebraniem przesyłek, nastąpił już do dnia wydania decyzji.

Ponadto, pomimo, że ww. spółka nie posiadała ujawnionego w Krajowym Rejestrze Sądowym zarządu ani osób uprawnionych do reprezentacji¹⁰⁰ Oddział nie wystąpił do sądu o ustanowienia dla niej kuratora na podstawie art. 34 k.p.a.

W tym zakresie Dyrektor Oddziału wyjaśnił, między innymi, że czynny udział strony w postępowaniu jest jej uprawnieniem, a nie obowiązkiem organu. Skoro Spółka nie powołała zarządu do działania w swoim imieniu to świadomie zrezygnowała ze znacznej części swoich uprawnień. Powołanie kuratora dla spółki było zaś obowiązkiem sądu rejestrowego. Oddział nie występował o ustanowienie kuratora bowiem wydawane decyzje o niepodleganiu ubezpieczeniu w R.[...] Sp. z o.o. nie były kwestionowane z ww. powodu przez sądy powszechne, decyzje były dwukrotnie awizoane, a na etapie odwoławczym w gestii sądu pozostawało powołanie kuratora dla Spółki.

NIK nie podziela przedmiotowych wyjaśnień, bowiem to zadaniem organu prowadzącego postępowanie jest zapewnienie możliwości czynnego udziału strony w postępowaniu, którą to stroną była w tym przypadku osoba prawna. W przypadku braku organów spółki, dla zapewnienia tej zasady organ prowadzący postępowanie powinien wystąpić o ustanowienie kuratora, co potwierdza również orzecznictwo sądowe¹⁰¹. Zakresem zadań i uprawnień kuratora powołanego przez sąd rejestrowy nie jest natomiast objęte uczestnictwo w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Oddział, lecz doprowadzenie do powołania władz, względnie likwidacji lub rozwiązania Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 3668-5140, 7640-7664, 8062-8146, 8741-8780, 15082-15084)

2. Oddział wydał 11 decyzji o podleganiu przez osoby zatrudnione ubezpieczeniu u przedsiębiorcy, który zawarł umowę z K.U.K.- E.F.I. [...]Sp. z o.o., bez uprzedniego wydania decyzji w sprawie niepodlegania ubezpieczeniom społecznym w ww. spółce. Stanowiło to naruszenie art. 38 ustawy o s.u.s., bowiem w okresie którego dotyczyły decyzje ubezpieczeni byli zgłoszeni do ubezpieczeń przez K.U.K.- E.F.I. [...] Sp. z o.o. Zgodnie z powołanym przepisem, w razie sporu dotyczącego obowiązku ubezpieczeń społecznych, ZUS wydaje decyzję osobie zainteresowanej oraz płatnikowi składek. W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Oddziału wskazał, że działano zgodnie z procedurą ustaloną przez Centralę ZUS w piśmie z dnia 24 lipca 2013 r., w której nie określono wymogu wydania i uprawomocnienia się decyzji wyłączającej z ubezpieczeń w firmie outsourcingowej przed wydaniem decyzji o podleganiu u rzeczywistego pracodawcy oraz wskazał, że siedziba ww. spółki znajdowała się poza obszarem objętym właściwością Oddziału. NIK zauważa, że w okresie objętym decyzjami ubezpieczeni byli zgłoszeni przez K.U.K.- E.F.I. [...] Sp. z o.o., zatem posiadała ona status płatnika składek i powinna zostać wydana decyzja w sprawie niepodlegania ubezpieczeniu w tej spółce przez właściwą TJO ZUS, przy czym należy również mieć na względzie okoliczność, że podmiot ten nie uczestniczył w charakterze strony w postępowaniach w sprawie podlegania przez osoby zatrudnione ubezpieczeniu u przedsiębiorcy, której skutkiem może być ostatecznie wyłączenie osób z ubezpieczenia w ww. spółce.

(dowód: akta kontroli str.3339-3667, 7759-7951, 8719-8740)

¹⁰⁰ W dniu 23 lipca 2013 r. dokonano wykreślenia z KRS danych jedyne go członka zarządu spółki. W dniu 27 października 2014 r. został wpisany do KRS Kurator powołany (postanowieniem z dnia 9 października 2014 r. Sądu Rejonowego dla Wrocławia Fabrycznej Wydział VI Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego) na podstawie art. 42 Kodeksu cywilnego celem podjęcia czynności zmierzających do powołania organów spółki lub w razie potrzeby – podjęcia działań zmierzających do likwidacji spółki. Wpis ten został wykreślony w dniu 9 października 2015 r. Postanowieniem ww. sądu z dnia 26 listopada 2015 r. został powołany kurator na podstawie art. 138 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa w związku z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o Kontroli Skarbowej dla R.[...] Sp. z o.o. celem reprezentowania w/w spółki w postępowaniu kontroli podatkowej i postępowaniu podatkowym prowadzonym wobec spółki przez Naczelnika Dolnośląskiego Urzędu Skarbowego we Wrocławiu.

¹⁰¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 czerwca 2011 r. I OSK 1170/10.

3. Oddział w przypadku postępowań dotyczących podlegania ubezpieczeniu u przedsiębiorcy, który zawarł umowę z K.U.K.- E.F.I. [...] Sp. z o.o., nie dochował obowiązku powiadomienia przedsiębiorcy o czynnościach dowodowych prowadzonych z ubezpieczonymi, co naruszało art. 79 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków przynajmniej na siedem dni przed terminem oraz ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, a także zadawać pytania świadkom i stronom oraz składać wyjaśnienia. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że na etapie czynności dowodowych prowadzonych z ubezpieczonymi przedsiębiorca nie był informowany o zamiarze ich przeprowadzenia, bowiem zgodnie z danymi zaewidencjonowanymi w Kompleksowym Systemie Informatycznym ZUS, byli to ubezpieczeni płatnika K.U.K.- E.F.I. [...] Sp. z o.o. NIK nie podziela przedmiotowych wyjaśnień bowiem prowadzone czynności, w tym przesłuchania ubezpieczonych w charakterze świadków, dotyczyły okoliczności związanych wykonywaniem pracy na rzecz przedsiębiorcy i zostały wykorzystane w postępowaniu, którego wynikiem były decyzje o podleganiu ubezpieczeniu z tytułu zatrudnienia u przedsiębiorcy. Ponadto, w przypadku jednego z ubezpieczonych Oddział wydał decyzję o podleganiu ubezpieczeniu u tego przedsiębiorcy przed doręczeniem ubezpieczonemu zawiadomienia o wszczęciu postępowania i zamiarze wydania decyzji. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, iż ubezpieczony uczestniczył w postępowaniu składając zeznania do protokołu, a błędne procedowanie było wynikiem przeoczenia pracownika.

(dowód: akta kontroli str.3339-3667, 7640-7644)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że:

1. W kierowanych do 29 ubezpieczonych i przedsiębiorcy (który zawarł umowę z R.[...] Sp. z o.o.), pismach dotyczących zamiaru wydania decyzji w sprawie podlegania ubezpieczeniu, O/ZUS nie informował o możliwości wypowiedzenia się co do zgromadzonego materiału i nie określał terminu w jaki może to nastąpić, wskazując jedynie na prawo do przeglądania akt i sporządzania z nich odpisów. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, iż stronom w prowadzonych postępowaniach zapewniono czynny udział, a płatnik składek w złożonych odwołaniach nie podnosił zarzutu naruszenia jego praw procesowych. NIK wskazuje, że określone okoliczności organ może uznać za udowodnione tylko w przypadku gdy strona miała możliwość wypowiedzenia się co do zgromadzonego materiału i to na organie prowadzącym postępowanie ciąży obowiązek zawiadomienia strony zarówno o zakończeniu postępowania dowodowego jak i wskazaniu na jej uprawnienia z tym związane.

W pozostałych 13 przypadkach Oddział nie wskazał ubezpieczonym terminu w jakim mogą zrealizować uprawnienie do wypowiedzenia się w sprawie. Podobna sytuacja miała miejsce również w przypadku 11 postępowań dotyczących podlegania ubezpieczeniu u drugiego z przedsiębiorców (korzystającego z usług K.U.K.- E.F.I. [...]). W sytuacji braku określenia terminu na wypowiedzenie się co do zgromadzonego materiału wydanie decyzji przed zrealizowaniem przez stronę tego uprawnienia może być kwestionowane z powodu naruszenia prawa strony do czynnego udziału w postępowaniu.

2. NIK zwraca również uwagę, że wysyłanie zawiadomień o zamiarze wydania decyzji (kierowanych po zakończeniu postępowań dowodowych) do 29 ubezpieczonych i przedsiębiorcy listami poleconymi bez potwierdzenia odbioru uniemożliwia ustalenie prawidłowości czynności doręczenia tej korespondencji.

3. Oddział winien zawiadamiać wszystkie strony o wszczęciu postępowania w chwili jego rozpoczęcia, a nie dopiero łącznie z informacją o zamiarze wydania decyzji w sprawie, co miało miejsce w 13 postępowaniach dotyczących podlegania ubezpieczeniu u przedsiębiorcy kosztującego z usług R[...] Sp. z o.o. i 11 postępowaniach dotyczących podlegania ubezpieczeniu u przedsiębiorcy kosztującego z usług K.U.K.- E.F.I. [...] Sp. z o.o. .

(dowód: akta kontroli str.3668-5140, 3339-3667)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰², wnosi o:

1. Doprowadzenie do zweryfikowania prawidłowości zgłoszeń ubezpieczonych przez: [1] Z.K. działającego pod firmą K.U.K. [...], [2] C.N.[...] Sp. z o.o. oraz [3] C.N. F.W [...] Sp. z o.o. w związku z możliwością pozornego przejmowania pracowników innych przedsiębiorców. W przypadku stwierdzenia takich praktyk podjęcie działań mających na celu wyegzekwowanie należnych składek od faktycznych ich płatników, z uwzględnieniem właściwości miejscowej Oddziału.
2. Zapewnianie stronom postępowań w sprawie podlegania ubezpieczonym czynnego w nich udziału oraz informowanie stron o przysługujących im uprawnieniach.
3. Podjęcie działań mających na celu skorygowanie wartości odpisu przedawnionych należności Z.K. z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za lata 2001-2002.

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 we Wrocławiu.

¹⁰² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, dnia stycznia 2016 r.

Kontrolerzy
Violetta Matuszewska-Potempska
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor
z up. Radosław Kujawiński
Wicedyrektor

.....
Podpis

Edward Klatka
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis