



LOP. 430.004.2020

Nr ewid. 167/2020/S/19/005/LOP

Informacja o wynikach kontroli

OCHRONA PRAW PRACOWNIKÓW
DELEGOWANYCH Z POLSKI DO PAŃSTW UE
W ZAKRESIE TRANSFERU
SKŁADEK NA UBEZPIECZENIE SPOŁECZNE
NALICZANYCH PRZEZ ZAGRANICZNE KASY URLOPOWE
M.IN. PRZY WYPŁATACH EKWIWALENTÓW
ZA NIEWYKORZYSTANY URLOP

DELEGATURA W OPOLU

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Ochrona praw pracowników delegowanych z Polski do państw UE w zakresie transferu składek na ubezpieczenie społeczne naliczanych przez zagraniczne kasy urlopowe m.in. przy wypłatach ekwiwalentów za niewykorzystany urlop

Dyrektor Delegatury NIK w Opolu

Iwona Zyman

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Tadeusz Dziuba

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Warszawa, dnia 04. 12. 2020

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	8
4. WNIOSKI.....	13
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
5.1. Zapewnienie przez ZUS prawidłowego i terminowego rozliczania i ujmowania na kontach pracodawców i pracowników składek od m.in. ekwiwalentów za urlop wypłacanych pracownikom delegowanym do Austrii.....	14
5.2. Zapewnienie przez ZUS prawidłowego i terminowego rozliczania i ujmowania na kontach pracodawców i pracowników składek od m.in. ekwiwalentów za urlop wypłacanych pracownikom delegowanym do Niemiec	21
5.3. Zapewnienie przez ZUS sprawnego rozliczania i ujmowania na kontach pracodawców i pracowników składek od świadczeń urlopowych i ekwiwalentów za urlop wypłacanych pracownikom delegowanym do innych państw UE i bezpośredniego przekazywania do ZUS środków finansowych potrącanych z tego tytułu polskim pracownikom przez instytucje zagraniczne (kasy urlopowe)	25
6. ZAŁĄCZNIKI	27
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	27
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	30
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	34
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	35
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	36

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r., poz. 1200)
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych
Centrala ZUS	Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie
BUAK lub austriacka kasa urlopową	Bauarbeiter-Urlaubs und Abfertigungskasse – Austriacka kasa urlopową
SOKA-BAU (ULAK) lub niemiecka kasa urlopową	SOKA-BAU Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft (ULAK) – Niemiecka Kasa Urlopową i Wyrównawcza Branży Budowlanej
UE	Unia Europejska
DRD	Departament Realizacji Dochodów w Centrali ZUS
Świadczenia z tytułu urlopu	Świadczenia urlopowe oraz ekwiwalenty za niewykorzystany urlop, wypłacane przez kasy urlopowe
ustawa systemowa	Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 266, ze zm.)
MPiPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy ZUS prawidłowo realizował zadania z zakresu poboru środków z tytułu wybranych składek ubezpieczenia społecznego odprowadzanych przez zagraniczne kasy urlopowe?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy ZUS prawidłowo i terminowo realizował zadania w zakresie odprowadzania składek od ekwiwalentów za urlop wypłacanych pracownikom delegowanym z Polski do Austrii?
2. Czy ZUS prawidłowo i terminowo realizował zadania w zakresie odprowadzania składek od ekwiwalentów za urlop wypłacanych pracownikom delegowanym z Polski do Niemiec?
3. Czy, a jeśli tak, to jakie działania podejmował ZUS na rzecz bezpośredniego przekazywania przez kasy urlopowe w innych państwach UE składek pracowników delegowanych z tytułu wypłaconych świadczeń i ekwiwalentów?

Jednostki kontrolowane

Kontrolą objęto Centralę ZUS w Warszawie oraz Oddział ZUS w Opolu.

Okres objęty kontrolą

Lata 2014–2019 z uwzględnieniem okresów wcześniejszych lub późniejszych, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres.

ZUS jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, gromadzącą wpływy z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne obywateli oraz wypłacającą świadczenia (emerytury, renty, zasiłki chorobowe, macierzyńskie itp.) w wysokości i na zasadach ustalonych w przepisach powszechnie obowiązujących. Nadzór nad zgodnością działań ZUS z obowiązującymi przepisami prawa sprawuje minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego¹.

W związku z wejściem Polski do UE składki na ubezpieczenie społeczne pobierane są m.in. od wynagrodzeń pracowników delegowanych z Polski do pracy w innych krajach UE. Podstawę wymiaru takich składek stanowią wszelkie uzyskane w ramach stosunku pracy wypłaty w danym miesiącu, a więc również świadczenia urlopowe i ekwiwalenty za niewykorzystany urlop.

W niektórych państwach UE (np. w Austrii i w Niemczech) składki od świadczeń urlopowych i ekwiwalentów pobierają oraz gromadzą tzw. **kasy urlopowe**. Takie instytucje finansowe funkcjonują w niektórych państwach UE, a pracodawcy, **w szczególności z branży budowlanej**, zobowiązani są odprowadzać do nich składki urlopowe za swoich pracowników. Obowiązek przynależności do kasy urlopowej nie dotyczy pracowników, którzy należą do kasy urlopowej w swoim kraju.

Celem utworzenia kas urlopowych było m.in. zapewnienie pracownikom budowlanym możliwości skorzystania z urlopu lub uzyskania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, niezależnie od specyfiki pracy w branży budowlanej (częsta zmiana pracodawcy, zatrudnienie trwające krócej niż rok, sezonowość, zależność od warunków atmosferycznych). Jednocześnie, dla pracodawcy korzyścią jest brak obciążenia finansowego związanego z udzieleniem pracownikowi pełnego urlopu, w sytuacji, gdy po urlopie zatrudnienie może nie być kontynuowane. Zgodnie z przyjętymi założeniami, jeżeli urlop nie zostanie wykorzystany przez pracownika, a pracownik nie będzie kontynuował zatrudnienia u innego pracodawcy albo będzie kontynuował zatrudnienie poza branżą budowlaną, kasa urlopową zobowiązana jest do wypłaty pracownikowi ekwiwalentu za niewykorzystany urlop.

W Polsce nie funkcjonują kasy urlopowe i dlatego dla polskich pracowników delegowanych do pracy np. w Austrii i Niemczech, przynależność do kasy urlopowej jest obligatoryjna. Niewywiązanie się z obowiązku odprowadzania przez pracodawcę składek do takiej kasy zagrożone jest karami finansowymi.

Do stycznia 2014 r. austriacka kasa urlopową gromadziła składki z tytułu świadczeń urlopowych i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypłaconych pracownikom delegowanym, które nie były przekazywane do ZUS. W przypadku kasy niemieckiej, składki z tytułu takiego ekwiwalentu, do czerwca 2018 r. przekazywane były natomiast pracodawcom.

¹ Art. 66 ust. 1 i 2 ustawy systemowej.

Dopiero w wyniku zawartych porozumień pomiędzy ZUS a BUAK oraz ZUS i SOKA-BAU sytuacja uległa zmianie i składki pobrane przez ww. kasy trafiły bezpośrednio do ZUS.

Celem głównym kontroli NIK była ocena działań podejmowanych przez ZUS w celu zabezpieczenia interesów pracowników delegowanych z Polski do krajów UE oraz prawidłowości działań ZUS na etapie realizacji zadań wynikających z zawartych porozumień z kasami urlopowymi, a także ich terminowości. W Oddziale ZUS w Opolu² skontrolowano również prawidłowość i terminowość rozliczania i ujmowania na indywidualnych kontach płatników i ubezpieczonych składek ubezpieczeniowych w objętym kontrolą zakresie.

² Dalej: Oddział ZUS.

2. OCENA OGÓLNA

ZUS podjął działania umożliwiające wpływ do polskiego systemu ubezpieczeń społecznych składek od świadczeń z tytułu urlopu odprowadzanych bezpośrednio przez kasy urlopowe funkcjonujące tylko w dwóch państwach – Austrii oraz Niemczech. Nastąpiło to jednak z kilkuletnią zwłoką i – w przypadku Austrii – na skutek interwencji podmiotów trzecich. W odniesieniu do pozostałych krajów UE działania w celu rozpoznania sposobu funkcjonowania kas urlopowych zostały podjęte dopiero w październiku 2019 r.

Kwota zaległych składek za lata 2006–2013 pobranych przez austriacką kasę urlopową, która na podstawie porozumienia zawartego 5 listopada 2013 r. wpłynęła do ZUS, wyniosła 12 741,70 tys. zł. Zgodnie z opinią MPiPS, od przekazanych z opóźnieniem składek, odstąpiono od naliczenia odsetek za zwłokę. Oznacza to, że finansowe konsekwencje zwłoki ponieśli delegowani pracownicy. Odpowiednia część tych składek została z opóźnieniem i bez należnych odsetek odprowadzona na konta Otwartych Funduszy Emerytalnych³.

Centrala ZUS nie kierowała do oddziałów ZUS wniosków o kontrolę płatników składek delegujących pracowników do Austrii, mimo znaczącej liczby czasowo delegowanych do pracy w tym kraju⁴.

Zawarcie porozumienia z niemiecką kasą urlopową nastąpiło dopiero 24 maja 2018 r., tj. po wprowadzeniu zmian w obowiązujących przepisach. Umożliwiły one wdrożenie przez ZUS projektu e-Składka, w ramach którego powstała możliwość dokonywania wpłat na indywidualne numery rachunków składkowych.

ZUS Oddział w Opolu dokonywał rozliczeń środków przekazywanych przez kasy urlopowe bez zbędnej zwłoki, ale z naruszeniem przyjętego w przepisach prawa sposobu przeliczania na złoty pobranych przez austriacką i niemiecką kasę urlopową składek wyrażonych w euro. Odbywało się ono przy uwzględnieniu kursu walut z dnia późniejszego niż dzień wskazany w obowiązujących przepisach.

Centrala ZUS informowała zainteresowane podmioty o działaniach podejmowanych w celu uregulowania kwestii związanych z rozliczeniami z austriacką kasą urlopową⁵ z naruszeniem czternastodniowego terminu, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁶. Ponadto, wniosek do Prezesa ZUS⁷ w sprawie podjęcia działań zmierzających do uregulowania rozliczeń z kasami urlopowymi z Niemiec i Austrii, jak i skarga na działania ZUS w odniesieniu do kas urlopowych, nie zostały zarejestrowane, odpowiednio, w ewidencji wniosków oraz w ewidencji skarg w Centrali ZUS.

W ZUS zaniechano też podjęcia działań mających na celu rozpoznanie liczby i modelu działania kas urlopowych w krajach UE innych niż Austria i Niemcy. W konsekwencji nie nawiązano współpracy z takimi kasami, pomimo istnienia wysokiego ryzyka, że ochrona praw pracowników delegowanych do innych – niż Austria i Niemcy – krajów UE, w zakresie składek pobranych przez kasy urlopowe jest niewystarczająca (składki te mogą nie być ujmowane na indywidualnych kontach ubezpieczonych w wymaganych wysokościach i terminach). Działania takie podjęto dopiero po rozpoczęciu działań kontrolnych przez NIK w ZUS Oddział w Opolu.

ZUS zapewnił pobór składek odprowadzanych jedynie przez austriacką i niemiecką kasę urlopową. Nastąpiło to jednak z kilkuletnią zwłoką.

³ Dalej: OFE.

⁴ W latach 2014–2019 ZUS wydał zaświadczenia A1 (Zaświadczenie o ustawodawstwie dotyczącym zabezpieczenia społecznego mającym zastosowanie do osoby uprawnionej, tj. dokument, który potwierdza podleganie ubezpieczeniu społecznemu w Polsce) dla 32 945 pracowników czasowo delegowanych do pracy w Austrii.

⁵ Stwierdzono na podstawie trzech objętych kontrolą wniosków o udostępnienie informacji publicznej w temacie kas urlopowych.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1429, ze zm.

⁷ Wniosek z dnia 14 stycznia 2013 r.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Wypracowanie
porozumienia z BUAK
dotyczącego
bezpośredniego
przekazywania pobranych
składek do ZUS trwało
ponad siedem lat

1. W dniu 20 grudnia 2005 r. ZUS zwrócił się do BUAK z informacją, że środki pobrane przez ww. kasę urlopową tytułem składek na ubezpieczenia społeczne od wypłaconych pracownikom delegowanym świadczeń urlopowych i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop, powinny być przekazywane polskiemu pracodawcom (płatnikom składek). Stanowisko to ZUS uzasadnił wskazując, że na podstawie art. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, płatnikiem składek w stosunku do pracowników jest ich pracodawca. W odpowiedzi BUAK przedstawiła własną propozycję przekazywania składek do polskiego systemu ubezpieczeń, tj. bezpośrednio do ZUS. Nie została ona jednak przyjęta przez ZUS, co uzasadniano prawnymi uwarunkowaniami obowiązującego w Polsce systemu ubezpieczeń społecznych. [str. 13]

2. Od grudnia 2006 r. do października 2011 r. w ZUS zaniechano podejmowania działań zapewniających wpływ do polskiego systemu ubezpieczeń społecznych środków pieniężnych pobranych przez austriacką kasę urlopową BUAK. Zaniechano również działań w celu uzyskania wsparcia w zawarciu takiego porozumienia ze strony MPiPS. Stan taki miał miejsce, pomimo posiadania przez ZUS wiedzy, że w związku z brakiem zgody ZUS na propozycję BUAK, pobrane składki nie są przekazywane polskiemu pracodawcom. W okresie tym Centrala ZUS nie kierowała też do oddziałów ZUS wniosków o przeprowadzanie kontroli płatników składek delegujących pracowników do pracy w Austrii, jak również nie monitorowała wyników takich kontroli prowadzonych z własnej inicjatywy przez oddziały ZUS. Dopiero w lutym 2012 r., na skutek interwencji m.in. Prezesa Business Center Club⁸ oraz MPiPS, ZUS podjął działania zmierzające do przyjęcia proponowanego przez BUAK rozwiązania, polegającego na bezpośrednim przekazywaniu do ZUS pobranych przez tą kasę składek. [str. 13–14]

Przekazywanie do ZUS
składek pobranych
przez BUAK wymagało
wypracowania
wyjątkowego trybu

3. W trakcie spotkań roboczych, w których uczestniczyli m.in. przedstawiciele ZUS, BUAK oraz MPiPS, wypracowany został wyjątkowy tryb rozliczeń składek dotyczących świadczeń i ekwiwalentów wypłacanych przez BUAK. Uzgodniono, że kasa urlopową będzie przekazywała zgromadzone środki odrębnie za każdego płatnika składek oraz za każdy miesiąc, w którym nastąpiła wypłata na rzecz pracownika⁹. Jednocześnie ZUS został zobowiązany do udostępnienia BUAK wykazu oddziałów ZUS oraz numerów rachunków bankowych, na które byłyby dokonywane przez BUAK wpłaty zgromadzonych środków. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez MPiPS, przyjęte zostało również założenie, że: a/ przeliczenie wykazanych kwot w EUR na PLN będzie następować według kursu średniego NBP z dnia dokonania wypłaty świadczenia urlopowego lub ekwiwalentu; b/ podmiotem dokonującym przeliczenia z EUR na PLN powinien być ZUS; c/ składki przekazane przez BUAK zostały opłacone w terminie. [str. 14–15]

4. W dniu 5 listopada 2013 r. odbyło się w Wiedniu dwustronne spotkanie delegacji polskiej i austriackiej, m.in. z udziałem przedstawicieli BUAK i ZUS. W protokole podpisanym przez przedstawicieli stron (instytucji łącznikowych) postanowiono, że odprowadzanie składek pobranych

⁸ Dalej: BCC.

⁹ Zawierając dodatkowo dane: miesiąc i rok, którego dotyczy wpłata oraz NIP i nazwę płatnika składek.

przez BUAK od wypłaconych świadczeń urlopowych oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy nastąpi poprzez bezpośrednie przekazanie składek przez BUAK do właściwego oddziału ZUS. Z kolei ZUS zobowiązał się do sporządzenia dokumentacji ubezpieczeniowej na podstawie danych przekazanych mu przez BUAK, rozliczenia składek i zaksięgowania ich na koncie pracobiorcy. [str. 15–16]

5. Środki przekazywane do ZUS przez BUAK, na podstawie ww. porozumienia, były przeliczane z EUR na PLN według kursu średniego NBP z dnia dokonania wypłaty świadczenia urlopowego lub ekwiwalentu. Działanie to było niezgodne z § 4 rozporządzenia MPiPS z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe¹⁰, zgodnie z którym stanowiące podstawę wymiaru składek przychody pracownika osiąmane w walutach obcych przelicza się na złote w sposób przyjęty w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych, tj. przy zastosowaniu średniego kursu NBP z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień uzyskania przychodu¹¹. [str. 15, 17]

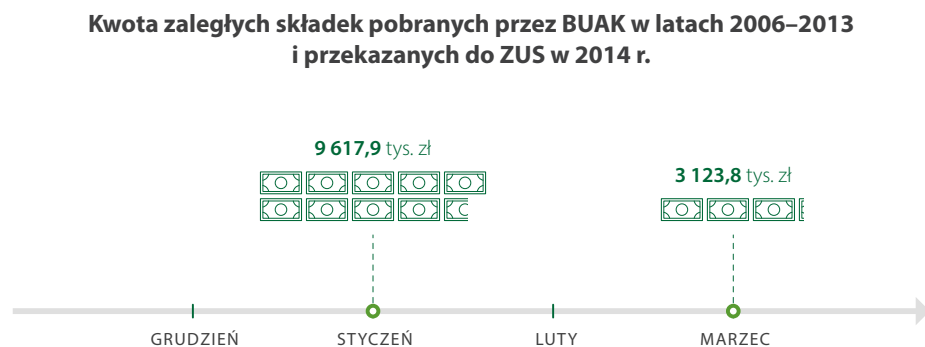
Przyjęte zasady przeliczania składek z EUR na PLN były niezgodne z obowiązującymi przepisami

6. Z tytułu zaległych składek pobranych przez BUAK w latach 2006–2013 do ZUS wpłynęło: 9 617,9 tys. zł w styczniu 2014 r. i 3 123,8 tys. zł w marcu 2014 r. Od przekazanych z opóźnieniem (wynoszącym do 84 miesięcy) składek za lata 2006–2013 nie zostały naliczone odsetki za zwłokę. ZUS nie podejmował działań mających na celu weryfikację (kontrolę) prawidłowości przekazanych przez BUAK kwot składek. [str. 15–16]

Z tytułu zaległych składek w 2014 r. BUAK przekazał do ZUS ponad 12,7 mln zł

Infografika nr 1

Kwota zaległych składek przekazanych przez BUAK



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

7. W latach 2012–2019 ZUS Oddział w Opolu przeprowadził u płatników składek delegujących pracowników do pracy w Austrii łącznie osiem kontroli obejmujących swoim zakresem prawidłowość i rzetelność naliczania składek od przychodów ze stosunku pracy ww. pracowników. W dwóch przypadkach stwierdzono, że przedsiębiorcy w latach 2006–2012 nie naliczali składek od świadczeń z tytułu urlopu, wypłaconych przez BUAK

Skala kontroli przez ZUS płatników delegujących pracowników za granicę była ograniczona

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1949, ze zm.

¹¹ Art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1426, ze zm.).

ZUS Oddział w Opolu
prawidłowo rozliczał
środki przekazane
przez BUAK

pracownikom delegowanym do Austrii. Wyrażone przypisem składek efekty finansowe tych kontroli wyniosły łącznie 5424,2 tys. zł, w tym 5416,4 tys. zł dotyczyło przypisu składek naliczonych od świadczeń z tytułu urlopu wypłaconych przez BUAK. [str. 17–18]

8. ZUS Oddział w Opolu prawidłowo realizował procedurę rozliczania przekazanych przez BUAK składek, które były ujmowane na indywidualnych kontach ubezpieczonych od miesiąca do czterech miesięcy od daty wypłaty świadczenia/ekwiwalentu¹². Przypadki rozliczenia składek po okresie czterech miesięcy stanowiły 16% spraw i dotyczyły wyłącznie świadczeń wypłaconych w styczniu 2014 r. Wszystkie objęte badaniem świadczenia z tytułu urlopu wypłacone w 2018 r. ujęto na indywidualnych kontach ubezpieczonych w miesiącu następnym od daty ich wypłaty. [str. 17]

9. W odniesieniu do próby zbadanych spraw¹³ dotyczących świadczeń/ekwiwalentów za urlop wypłaconych przez BUAK w latach 2006–2013 stwierdzono, że składki te ujęto na indywidualnych kontach ubezpieczonych w marcu/kwietniu 2014 r., tj. po upływie od kilku miesięcy do 56–57 miesięcy¹⁴ od daty wypłaty świadczenia z tytułu urlopu. Płatnicy tych składek nie byli obciążani przez Oddział ZUS odsetkami za zwłokę w przekazaniu takich składek. W wyniku tego, że w podstawie wymiaru składek wypłacone w latach 2006–2013 świadczenia/ekwiwalenty uwzględniono dopiero w marcu/kwietniu 2014 r., składki te zostały zwaloryzowane w wyniku korekty podstawy wymiaru składek dokonanej w 2014 r., wskaźnikiem waloryzacji odpowiednim dla okresu (miesiąc/rok), w którym wypłacono świadczenie/ekwiwalent oraz następnie wskaźnikami za kolejne lata. W części zbadanych spraw stwierdzono, że podstawa wymiaru składek została przeliczona z EUR na PLN w sposób niezgodny z przepisami, tj. według średniego kursu NBP z dnia dokonania przez BUAK wypłaty, a nie według średniego kursu NBP z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień uzyskania przychodu. [str. 17]

Wypracowanie zasad
bezpośredniego
przekazywania do ZUS
składek pobranych przez
SOKA-BAU (ULAK)
trwało ponad dziesięć lat

10. W latach 2008–2009 pomiędzy niemiecką kasą SOKA-BAU (ULAK) a ZUS toczyły się rozmowy dotyczące możliwości bezpośredniego przekazywania składek do ZUS. Kasa ta przedstawiła propozycję przekazywania pobranych składek bezpośrednio do ZUS a nie pracodawcom, z uwagi na obawę, że nie wszyscy pracodawcy będą wywiązywać się z obowiązku przekazywania ich do polskiego systemu ubezpieczeń. Propozycja ta została przez ZUS odrzucona, co uzasadniano obowiązującym stanem prawnym oraz przyjętymi w Polsce rozwiązaniami systemowymi. [str. 19]

11. W latach 2014–2017 ponownie SOKA-BAU (ULAK) oraz ZUS podjęły rozmowy mające na celu umożliwienie kasie urlopowej przekazywanie składek bezpośrednio do ZUS. W początkowej fazie rozmów przedstawiciele ZUS utrzymywali, że tego typu rozwiązanie spowoduje dodatkowe obciążenie pracą pracowników ZUS (brak dostosowania systemu informacyjnego do prowadzenia tego typu rozliczeń¹⁵, a w konsekwencji ręczne

¹² Ustalono na próbie 80 spraw dotyczących świadczeń/ekwiwalentów za urlop wypłaconych przez BUAK w miesiącach styczniu i grudniu odpowiednio 2014 i 2018 roku.

¹³ Ustalono na próbie 19 spraw.

¹⁴ Cztery przypadki w zbadanej próbie.

¹⁵ Spotkanie 28 lipca 2014 r.

dokonywanie rozliczeń). W trakcie spotkania w dniu 26 czerwca 2017 r. strona polska poinformowała o zmianie w przepisach mającej obowiązywać od 1 stycznia 2018 r. i ułatwiającej rozliczanie płatników składek, poprzez nadawanie im indywidualnych numerów rachunków składkowych (dla wpłat na poczet składek). Przedstawiciele ZUS zobowiązali się też do opracowania wstępnej procedury określającej zasady współpracy z SOKA-BAU (ULAK) oraz trybu i zakresu przekazywania danych płatników składek i ich pracowników. Z dniem 1 stycznia 2018 r. ZUS wdrożył projekt e-Składka, w ramach którego powstała możliwość dokonywania wpłat na indywidualne numery rachunków składkowych (NRS). [str. 20–21]

12. W dniu 24 maja 2018 r. zostało podpisane Porozumienie pomiędzy Zakładem Ubezpieczeń Społecznych a SOKA-BAU (ULAK)¹⁶. Określono w nim zasady bezpośredniego przekazywania do ZUS przez ww. kasę urlopową składek za pracowników delegowanych do pracy w Niemczech przez polskiego pracodawcę, którym zostały wypłacone ekwiwalenty za niewykorzystany urlop. Porozumienie dotyczyło składek od ekwiwalentów wypłaconych na podstawie wniosków złożonych do SOKA-BAU (ULAK) po 1 czerwca 2018 r.¹⁷ [str. 20]

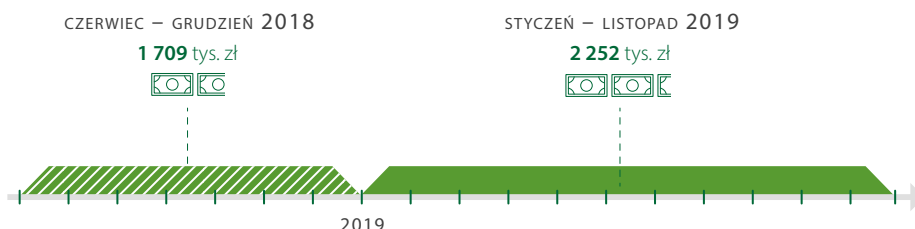
13. Do grudnia 2019 r. SOKA-BAU (ULAK) przekazała do ZUS składki z tytułu wypłaconych ekwiwalentów za niewykorzystany urlop¹⁸ w łącznej wysokości 3960 tys. zł, w tym za okres od czerwca do grudnia 2018 r. w wysokości 1709 tys. zł oraz od stycznia do listopada 2019 r.¹⁹ w wysokości 2251 tys. zł. Kasa urlopową, przed podpisaniem porozumienia z ZUS w 2018 r., przekazywała składki bezpośrednio ich płatnikom, tj. pracodawcom delegującym pracowników do pracy w Niemczech. Pomimo że Centrala ZUS zleciła w 2015 r. oddziałom ZUS przeprowadzenie postępowań wyjaśniających lub kontroli doraźnych u czterech płatników, które w przypadku jednego płatnika zakończyły się dokonaniem przypisu składek, postępowania wyjaśniające/kontrole doraźne nie były zlecane przez Centralę ZUS w latach późniejszych. [str. 21]

ZUS otrzymał od SOKA-BAU (ULAK) składki objęte porozumieniem w kwocie 3960 tys. zł

Infografika nr 2

Kwota składek przekazanych przez SOKA-BAU (ULAK)

Kwota przekazanych przez SOKA-BAU składek wypłaconych na podstawie wniosków złożonych do SOKA-BAU (ULAK) po 1 czerwca 2018 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

¹⁶ Dalej: Porozumienie.

¹⁷ Niezależnie od tego, jakiego okresu dotyczy wniosek o wypłatę ekwiwalentu.

¹⁸ Kwota środków rozliczonych na kontach płatników według stanu na dzień 13 grudnia 2019 r.

¹⁹ Za okres zaksięgowany i rozliczony do 31 grudnia 2019 r.

ZUS Oddział w Opolu prawidłowo rozliczał składki przekazane przez SOKA-BAU (ULAK)

14. ZUS Oddział w Opolu realizował procedurę rozliczania przekazanych przez SOKA-BAU (ULAK) składek zgodnie z założeniami, a składki te terminowo ujmowano na indywidualnych kontach ubezpieczonych (do miesiąca od daty wypłaty ekwiwalentu). Procedura zabezpieczała interesy pracowników delegowanych poprzez bieżące uwzględnianie potrąconych z ich wynagrodzeń składek w stosownych zapisach na indywidualnych kontach ubezpieczonych²⁰. [str. 22]

ZUS nie zapewnił prawidłowej realizacji obowiązków informacyjnych

15. W 20,4% badanych spraw stwierdzono, że ZUS Oddział w Opolu, korygując z urzędu podstawę wymiaru składek pracowników delegowanych do Niemiec, w związku z przekazanymi przez SOKA-BAU (ULAK) wykazami wypłaconych ekwiwalentów, przeliczał ww. kwoty z EUR na PLN w sposób niezgodny z przepisami, tj. według średniego kursu NBP z dnia dokonania przez BUAK wypłaty, a nie według średniego kursu NBP z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień uzyskania przychodu. [str. 22]

ZUS przez 15 lat zaniechał działań w celu rozpoznania modelu działania kas urlopowych w krajach UE innych niż Austria i Niemcy

16. ZUS realizował obowiązki informacyjne, jednakże niezgodnie z wymogami prawa. W przypadku trzech objętych kontrolą wniosków o udostępnienie informacji publicznej dotyczących działań podejmowanych przez ZUS w celu uregulowania kwestii związanych z rozliczeniami z BUAK odpowiedzi zostały udzielone z naruszeniem czternastodniowego terminu, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ponadto, wniosek do Prezesa ZUS²¹ w sprawie podjęcia działań zmierzających do uregulowania rozliczeń z kasami urlopowymi z Niemiec i Austrii, jak i skarga na działania ZUS w odniesieniu do kas urlopowych, nie zostały zarejestrowane, odpowiednio, w ewidencji wniosków oraz w ewidencji skarg w Centrali ZUS. [str. 16–17]

Kasy urlopowe lub podobne instytucje funkcjonują również w innych niż Austria i Niemcy krajach UE

17. W ZUS zaniechano też podjęcia działań mających na celu rozpoznanie liczby i modelu działania kas urlopowych w krajach UE innych niż Austria i Niemcy. Sytuacja taka miała miejsce, pomimo iż w latach 2004–2019 do takich państw delegowano z Polski blisko 1,4 mln pracowników. Dopiero w październiku 2019 r.²², tj. 15 lat po wstąpieniu Polski do UE, w Centrali ZUS podjęto kroki w celu przeprowadzenia rozpoznania, w ilu krajach UE działają kasy urlopowe i na jakich zasadach. [str. 22–23]

18. Z informacji uzyskanych przez NIK od Naczelnych Organów Kontroli działających w krajach Unii Europejskiej wynikało²³, że kasy urlopowe oraz podobne instytucje i systemy funkcjonują, poza Austrią, Niemcami oraz wskazanymi przez ZUS Belgią i Francją, również na Cyprze, w Estonii, Grecji, Szwecji²⁴. [str. 23]

²⁰ Zweryfikowano na podstawie próby 54 spraw dotyczących ekwiwalentów za urlop wypłaconych przez SOKA-BAU w miesiącach czerwcu i grudniu 2018 r. i w styczniu 2019 r.

²¹ Wniosek z dnia 14 stycznia 2013 r. (znak sprawy: 06604).

²² We wrześniu 2019 r. NIK rozpoczęła kontrolę w Oddziale ZUS w tematyce kas urlopowych.

²³ Do czasu sporządzenia niniejszej informacji o wynikach kontroli, wpłynęły odpowiedzi od 17 naczelnich organów kontroli z państw UE.

²⁴ Wg danych ZUS w 2018 r. wydano ponad 600 tys. zaświadczeń A1. Najczęstszym celem delegowania były Niemcy (51,27% wszystkich A1 wydanych dla delegowania), Francja (11,57%), Belgia (7,56%), Holandia (6,37%) i Szwecja (5,59%); <https://www.zus.pl/o-zus/aktualnosci/-/publisher/aktualnosc/3/ponad-pol-miliona-osob-otrzymalo-zaswiadczenia-a1/2512742>.

4. WNIOSKI

1. Mając na uwadze ustalenia kontroli wskazujące na niepodejmowanie przez ZUS działań mających na celu identyfikację liczby i modeli działania kas urlopowych w krajach UE innych niż Austria i Niemcy, a w konsekwencji akceptację ryzyka braku przekazania do polskiego systemu ubezpieczeń społecznych środków pieniężnych pobranych przez takie instytucje, NIK wnioskuje o wzmocnienie nadzoru nad działalnością ZUS w zakresie realizacji zadań zabezpieczenia społecznego wobec pracowników delegowanych do pracy za granicą.

2. Wieloletnie zaniechania w podjęciu działań umożliwiających pobranie środków z tytułu składek ubezpieczenia społecznego odprowadzanych przez pracodawców do kasy urlopowej funkcjonującej w Austrii, przy jednoczesnym odstąpieniu, zgodnie ze stanowiskiem ówczesnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, od naliczenia odsetek za zwłokę spowodowało, że konsekwencje finansowe takiego zaniechania ponieśli delegowani pracownicy. Wynikały one nie tylko z braku możliwości terminowego przekazania wymaganej części pobranych składek do OFE, ale także braku przekazania części należnych OFE odsetek z tytułu nieopłaconych w terminie składek. Dlatego też Najwyższa Izba Kontroli wnosi o dokonanie analizy skutków przyjętych dotychczas rozwiązań i na podstawie jej wyników, rozważenie podjęcia działań zmierzających do wypracowania mechanizmów umożliwiających rekompensatę korzyści utraconych przez ww. grupę pracowników.

Wnioski do Ministra
Rodziny i Polityki
Społecznej

1. NIK wnioskuje o zapewnienie przeliczania przez ZUS podstawy wymiaru składek z waluty obcej na złote w sposób wynikający z obowiązujących przepisów lub zainicjowanie przez ZUS działań mających na celu zmianę przepisów w powyższym zakresie.

2. NIK wnosi o zintensyfikowanie przez Centralę ZUS działań mających na celu uzyskanie informacji, w których krajach UE działają branżowe kasy urlopowe oraz o zasadach, na jakich działają i bezzwłoczne nawiązanie współpracy z kasami, w przypadku powzięcia przez ZUS informacji, że część z nich nie przekazuje pobranych środków finansowych płatnikom składek.

Wnioski
do Prezesa ZUS

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Zapewnienie przez ZUS prawidłowego i terminowego rozliczania i ujmowania na kontach pracodawców i pracowników składek od m.in. ekwiwalentów za urlop wypłacanych pracownikom delegowanym do Austrii

ZUS podjął działania umożliwiające wpływ środków z tytułu składek ubezpieczenia społecznego przekazywanych bezpośrednio przez kasę urlopową funkcjonującą w Austrii. Nastąpiło to jednak z kilkuletnią zwłoką.

ZUS Oddział w Opolu na bieżąco dokonywał rozliczeń środków przekazywanych przez BUAK, lecz przyjęty sposób przeliczania na PLN pobranych przez tą kasę składek był niezgodny z obowiązującymi przepisami.

Propozycja ZUS
odnośnie przekazywania
pobranych przez BUAK
środków bezpośrednio
polskim płatnikom
składek

1. W dniu 20 grudnia 2005 r. ZUS zwrócił się do BUAK z informacją, że środki pobrane przez ww. kasę urlopową tytułem składek na ubezpieczenia społeczne od wypłaconych pracownikom delegowanym świadczeń urlopowych i ekwiwalentów za urlop, powinny być przekazywane polskim pracodawcom (płatnikom składek). W odpowiedzi BUAK przedstawiła własne propozycje przekazywania składek do polskiego systemu ubezpieczeń (przekazywanie składek bezpośrednio do ZUS). Dyrektor DRD, pismem z dnia 27 listopada 2006 r. poinformowała Dyrektora Departamentu Migracji w MPiPS, że BUAK nie wyraził zgody na propozycję ZUS, aby przekazywać pobrane składki polskim pracodawcom, jednocześnie wskazując, że proponowane przez BUAK rozwiązanie jest – jej zdaniem – nie do przyjęcia, co uzasadniła prawnymi uwarunkowaniami, obowiązującymi w systemie ubezpieczeń społecznych w Polsce.

Zaniechanie przez ZUS
jakichkolwiek działań
w celu przekazywania
przez BUAK pobranych
środków

2. Pomimo braku osiągnięcia porozumienia z BUAK oraz posiadaniu informacji o braku przekazywania polskim pracodawcom składek pobranych przez ww. kasę, od grudnia 2006 r. do października 2011 r. w ZUS zaniechano podjęcia jakichkolwiek działań w celu wpływu do polskiego systemu ubezpieczeń społecznych środków pieniężnych pobranych przez austriacką kasę urlopową BUAK z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne od wypłaconych przez tą kasę polskim pracownikom delegowanym świadczeń z tytułu urlopu. Centrala ZUS nie kierowała do oddziałów ZUS wniosków o przeprowadzanie kontroli płatników składek delegujących pracowników do pracy w Austrii, jak również nie monitorowała wyników takich kontroli prowadzonych w oddziałach ZUS.

Na skutek interwencji podjętych m.in. przez Prezesa BCC oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, w lutym 2012 r., ZUS podjął działania zmierzające do przyjęcia proponowanego przez BUAK rozwiązania polegającego na bezpośrednim przekazywaniu do ZUS pobranych przez tą kasę składek.

Ponowne podjęcie
rozmów z BUAK

3. W dniu 14 lutego 2012 r. odbyło się w siedzibie MPiPS w Warszawie spotkanie, w którym uczestniczyli przedstawiciele BUAK oraz ZUS. Przedstawiciele strony austriackiej podkreślili, że z przyczyn proceduralnych dokonują potrąceń z wypłacanych pracownikom świadczeń na pokrycie składek, jednak potrącone kwoty nie są przekazywane pracodawcom tych pracowników, gdyż byłoby to niezgodne z prawem austriackim. Strona

austriacka podkreśliła, że pobrane środki powinny być przekazane bezpośrednio do ZUS, gdyż BUAK, jako instytucja zaufania publicznego musi mieć pewność, że faktycznie wpłynęły na konto danego ubezpieczonego.

Prezes ZUS, pismem z dnia 19 listopada 2012 r. poinformował Podsekretarza Stanu w MPiPS, o działaniach podjętych przez ZUS w związku z ustaleniem trybu rozliczania i opłacania składek na ubezpieczenia społeczne od świadczeń urlopowych i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop, wypłacanych pracownikom firm budowlanych przez BUAK²⁵. W piśmie tym wskazał, że:

a/ w latach 2005–2006 poinformowano BUAK, że zgłaszane propozycje bezpośredniego dokonywania przez BUAK wpłat do ZUS i zapisywania ich na kontach ubezpieczonych nie mogą zostać przyjęte. Rozwiązanie to nie uwzględnia, bowiem obowiązujących w Polsce zasad ustalania podstawy wymiaru składek dotyczących pracowników skierowanych do pracy za granicą;

b/ środki na pokrycie składek powinny być przekazywane bezpośrednio płatnikowi składek (tj. polskiemu pracodawcy), którego obowiązkiem jest ustalenie prawidłowej podstawy wymiaru składek oraz należnych składek, a także ich opłacenie w pełnej wysokości za wszystkich ubezpieczonych w Polsce;

c/ w latach 2007–2011 nie podejmowano żadnych rozmów w tej sprawie, gdyż zdaniem Centrali ZUS kasy urlopowe *nie kwestionowały obowiązujących przepisów*;

d/ BUAK nie informował ZUS o gromadzeniu na odrębnym koncie środków z przekazywanych przez polskich pracodawców wpłat;

e/ do ZUS nie były zgłaszane roszczenia przez płatników składek w związku z nieotrzymywaniem środków na pokrycie składek od wypłaconych świadczeń urlopowych lub ekwiwalentów. Po raz pierwszy takie sygnały pojawiły się w piśmie Prezesa BCC Marka Goliszewskiego z 28 września 2011 r., które zostało przekazane do ZUS przy piśmie Ministra z dnia 10 października 2011 r.

4. W dniu 17 maja 2013 r. z ZUS skierowano pismo do Podsekretarza Stanu w MPiPS, w którym zaproponowano przekazywanie przez ZUS do BUAK wykazu zawierającego dane dotyczące oddziałów ZUS wraz z numerami rachunków bankowych, na które byłyby dokonywane przez BUAK wpłaty zgromadzonych środków na pokrycie składek należnych od świadczeń urlopowych oraz ekwiwalentów, przy czym każda wpłata powinna być dokonywana odrębnie za każdego płatnika składek oraz za każdy miesiąc, w którym nastąpiła wypłata świadczeń z tytułu urlopu²⁶. Propozycja ZUS nie wymagała wprowadzenia zmian do obowiązujących przepisów prawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych. W piśmie podkreślono, że jest to tryb wyjątkowy, który wymaga od ZUS wprowadzenia w oddziałach dodatkowych procedur ręcznych rozliczeń z tytułu składek oraz ewidencjonowania danych.

W ww. piśmie, Członek Zarządu ZUS zwrócił się do MPiPS z prośbą o zajęcie stanowiska w poniższych kwestiach:

a/ czy w celu przeliczenia kwot składek wypłaconych przez BUAK świadczeń urlopowych i ekwiwalentów z EUR na PLN, powinno się przyjąć datę wypłaty świadczenia lub ekwiwalentu;

Propozycja ZUS
uregulowania
współpracy z BUAK

Przyjęcie wyjątkowego
trybu przekazywania
przez BUAK pobranych
składek

²⁵ Według stanu na dzień 16 października 2012 r.

²⁶ Zawierając dodatkowo dane: miesiąc i rok, którego dotyczy wpłata oraz NIP i nazwę płatnika składek.

b/ czy podmiotem dokonującym przeliczenia na PLN wypłaconego świadczenia lub ekwiwalentu powinien być BUAK czy też ZUS;

c/ czy należy przyjąć, że składki przekazywane przez BUAK, zostały opłacone w terminie, czy też za datę ich opłacenia należy uznać datę przekazania na rachunek wskazanego oddziału ZUS.

MPiPS nie zgłosiło uwag do zaproponowanego przez ZUS trybu odprowadzania do polskiego systemu ubezpieczeń składek pobranych przez BUAK. Ponadto, w opinii MPiPS:

a/ przeliczenie wykazanych kwot w EUR na PLN powinno nastąpić według kursu średniego NBP z dnia dokonania wypłaty świadczenia urlopowego lub ekwiwalentu;

b/ podmiotem dokonującym przeliczenia z EUR na PLN powinien być ZUS;

c/ należy przyjąć, że składki przekazane przez BUAK zostały opłacone w terminie.

W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK Dyrektor Departamentu Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformował, że uznanie składek przekazanych przez BUAK za lata 2006–2013 za przekazane w terminie zapadło w toku przeprowadzonych konsultacji, stanowiąc efekt kompromisu pomiędzy oczekiwaniami stron, a uwarunkowaniami prawnymi w zakresie ubezpieczeń społecznych.

Nieprawidłowy sposób przeliczenia składek z EUR na PLN

5. W przyjętym przez ZUS, z akceptacją MPiPS, wyjątkowym trybie rozliczeń dotyczących świadczeń i ekwiwalentów wypłacanych przez BUAK, stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na przeliczeniu wykazanych kwot w EUR na PLN według kursu średniego NBP z dnia dokonania wypłaty świadczenia urlopowego lub ekwiwalentu. Powyższe stoi w sprzeczności z treścią § 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, w którym wskazano, że stanowiące podstawę wymiaru składek przychody pracownika osiągane w walutach obcych przelicza się na złote w sposób przyjęty w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w celu dokonania przeliczenia przychodu w walutach obcych na złote stosuje się średni kurs NBP z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień uzyskania przychodu.

Porozumienie z BUAK

6. W dniu 5 listopada 2013 r. odbyło się w Wiedniu dwustronne spotkanie delegacji polskiej i austriackiej, m.in. z udziałem przedstawicieli BUAK i ZUS. Zgodnie z treścią podpisanego przez upoważnionych przedstawicieli stron (instytucji łącznikowych) protokołu, postanowiono, że odprowadzanie składek pobranych przez BUAK od wypłaconych świadczeń urlopowych oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy nastąpi poprzez bezpośrednie przekazanie składek przez BUAK do właściwego oddziału ZUS. Z kolei ZUS zobowiązał się do sporządzenia dokumentacji ubezpieczeniowej na podstawie danych przekazanych mu przez BUAK, rozliczenia składek i zaksięgowania ich na koncie pracobiorcy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

7. Z tytułu zaległych składek pobranych przez BUAK w latach 2006–2013 do ZUS wpłynęło: 9617,9 tys. zł w styczniu 2014 r. i 3123,8 tys. zł w marcu 2014 r. Z transzy za styczeń 2014 r. do Oddziału ZUS BUAK przekazał ponad 96% wszystkich przekazanych środków²⁷, a z transzy za marzec 2014 r. ponad 88% środków²⁸. Od przekazanych z opóźnieniem (wynoszącym do 84 miesięcy) składek za lata 2006–2013 nie zostały naliczone odsetki za zwłokę. ZUS nie podejmował działań mających na celu weryfikację (kontrolę) prawidłowości przekazanych przez BUAK kwot składek.

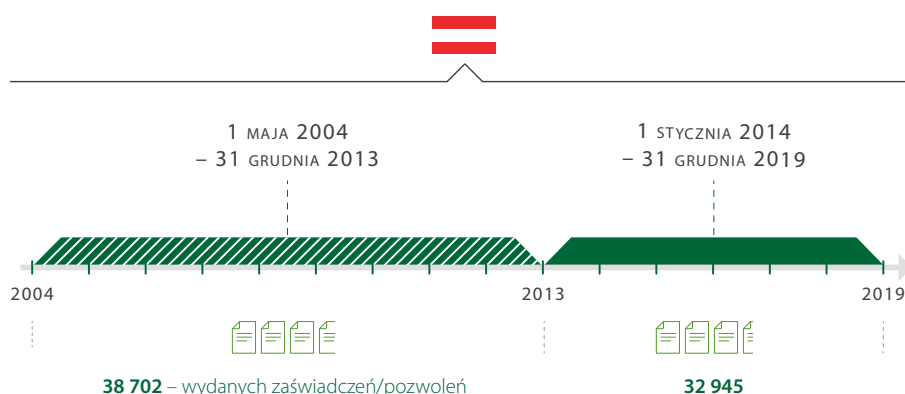
Przekazanie zaległych środków za lata 2006–2013 w kwocie ponad 12,7 mln zł

W latach 2004–2013 ZUS wydał poświadczenia/zaświadczenia dla 38 702 pracowników czasowo delegowanych do pracy w Austrii, a w latach 2014–2019 zaświadczenia A1 wydał dla 32 945 takich pracowników.

Infografika nr 3

Liczba poświadczeń/zaświadczeń dla pracowników delegowanych do pracy w Austrii

Liczba poświadczeń faktu kontynuowania ubezpieczeń w Polsce lub zaświadczeń o ustawodawstwie dotyczącym zabezpieczenia społecznego mającym zastosowanie do osoby uprawnionej wydanych przez ZUS do pracy w Austrii



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Pomimo wyżej wskazanej skali delegowania pracowników do Austrii, Centrala ZUS nie kierowała do oddziałów ZUS wniosków o kontrolę płatników składek w związku ze składkami odprowadzanymi do BUAK.

W dniu 18 lutego 2014 r. Dyrektor DRD przekazała do oddziałów ZUS dokument, w którym opisano *wyjątkowy tryb przekazywania środków* przez BUAK i ich ewidencjonowania na kontach płatników składek. Powyższy dokument określał zasady przekazania przez BUAK kwot potrąconych na poczet składek z wypłaconych świadczeń urlopowych oraz ekwiwalentów za okres 2006–2013, jak też opłacania i rozliczania od stycznia 2014 r. bieżących składek z ww. tytułów.

²⁷ Tj. 9235,4 tys. zł. Pozostałe środki przekazano do Oddziałów ZUS w: Białymstoku, Krakowie, Nowym Sączu, Płocku, Rybniku, Rzeszowie, Tarnowie, Toruniu, Wałbrzychu, Wrocławiu.

²⁸ Tj. 2760,6 tys. zł. Pozostałe środki przekazano do Oddziałów ZUS w: Białymstoku, Bielsko-Białej, Chorzowie, Chrzanowie, Krakowie, Legnicy, Nowym Sączu, Olsztynie, Płocku, Rybniku, Rzeszowie, Sosnowcu, Tarnowie, Toruniu, Warszawie I, Warszawie III, Wrocławiu, Zabrzu.

Naruszanie obowiązków przepisów dotyczących udzielania informacji

8. W przypadku trzech zbadanych wniosków o udostępnienie informacji publicznej dotyczących zagadnień objętych kontrolą, odpowiedzi udzielono z naruszeniem czternastodniowego terminu, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. I tak:

a/ na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, który wpłynął do Sekretariatu Biura Rady Nadzorczej ZUS w dniu 27 lipca 2015 r., odpowiedzi udzielono pismem z dnia 19 sierpnia 2015 r., tj. po upływie 23 dni;

b/ na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, który wpłynął do Sekretariatu Gabinetu Prezesa ZUS w dniu 12 października 2015 r., odpowiedzi udzielono pismem z dnia 28 października 2015 r., tj. po upływie 17 dni (data wysłania 29 października 2015 r.);

c/ na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, który wpłynął do Centrali ZUS w dniu 23 sierpnia 2018 r., udzielono odpowiedzi pismem z dnia 12 października 2018 r., tj. po upływie 50 dni.

Wniosek do Prezesa ZUS w sprawie uruchomienia działań zmierzających do uregulowania rozliczeń z kasami urlopowymi z Niemiec i Austrii, **nie został zakwalifikowany**, jako wniosek w rozumieniu art. 241 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁹ i **nie zarejestrowano go** w ewidencji wniosków w Centrali ZUS.

Skarga skierowana do Prezesa ZUS na treść wysłanego przez wicedyrektor DRD pisma, na którą odpowiedziała Wicedyrektor DRD pismem z dnia 26 kwietnia 2013 r., nie została zakwalifikowana, jako skarga i nie została zarejestrowana w ewidencji skarg w Centrali ZUS.

Rozliczanie środków przez Oddział ZUS przekazanych przez BUAK w latach 2014 oraz 2018

9. Na próbie 80 spraw dotyczących świadczeń/ekwiwalentów za urlop wypłaconych przez BUAK w miesiącach styczniu i grudniu odpowiednio 2014 i 2018 roku stwierdzono, że procedura rozliczania przekazanych przez BUAK składek była stosowana prawidłowo, a składki te ujmowano na indywidualnych kontach ubezpieczonych od miesiąca do czterech miesięcy od daty wypłaty świadczenia/ekwiwalentu. Przy czym przypadków rozliczenia składek po okresie czterech miesięcy było 13 (16%) i dotyczyły one wyłącznie świadczeń wypłaconych w styczniu 2014 r. Wszystkie objęte badaniem świadczenia wypłacone w 2018 r. ujęto na indywidualnych kontach ubezpieczonych w miesiącu następnym od daty ich wypłaty. Stosowana procedura zabezpieczała więc interesy pracowników delegowanych poprzez bieżące uwzględnianie potrąconych z ich wynagrodzeń składek w stosownych zapisach na indywidualnych kontach ubezpieczonych.

Rozliczanie środków przekazanych przez BUAK przez Oddział ZUS w latach 2006–2013

10. Kontrolą objęto również 19 spraw dotyczących świadczeń/ekwiwalentów za urlop wypłaconych przez BUAK w latach 2006–2013. Stwierdzono, że składki te ujęto na indywidualnych kontach ubezpieczonych w marcu/kwietniu 2014 r., tj. po upływie od kilku miesięcy do 56–57 miesięcy³⁰ od daty wypłaty świadczeń z tytułu urlopu. Badanie ww. 19 spraw dotyczących świadczeń/ekwiwalentów wypłaconych przez BUAK w latach 2006–2013 wykazało, że płatnicy tych składek nie byli obciążani przez Oddział ZUS odsetkami za zwłokę w przekazaniu składek od ww. wypłat.

²⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.

³⁰ Cztery przypadki w zbadanej próbie.

Skutkiem tego, że w podstawie wymiaru składek wypłacone w latach 2006–2013 świadczenia/ekwiwalenty uwzględniono dopiero w marcu/kwietniu 2014 r., składki te zostały zwaloryzowane w wyniku korekty podstawy wymiaru składek dokonanej w 2014 r., wskaźnikiem waloryzacji odpowiednim dla okresu (miesiąc/rok), w którym wypłacono świadczenie/ekwiwalent oraz następnie wskaźnikami za kolejne lata. W części zbadanych spraw stwierdzono, że podstawa wymiaru składek została przeliczona z EUR na PLN w sposób niezgodny z przepisami.

Zgodnie z treścią § 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, stanowiące podstawę wymiaru składek przychody pracownika osiągnące w walutach obcych przelicza się na złote w sposób przyjęty w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych. Tymczasem w badanej próbie 99 spraw stwierdzono 66 przypadków (66,6%), w których Oddział ZUS korygując z urzędu podstawę wymiaru składek pracowników delegowanych do Austrii w związku z przekazanymi przez BUAK wykazami wypłaconych tym osobom kwot, przeliczał je z EUR na PLN wbrew treści art. 11a ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Stosował bowiem średni kurs NBP z dnia dokonania wypłaty, a nie jak wynika z ww. przepisu średni kurs NBP z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień uzyskania przychodu. Przyczyną powyższej nieprawidłowości były postanowienia pisma DRD z 18 lutego 2014 r., gdzie w zadaniach oddziałów ZUS, w pkt 2.3 wskazano, że koordynator przekazuje otrzymany z BUAK wykaz do komórki UBS, celem przeliczenia kwoty wypłaconego ekwiwalentu/świadczenia wg kursu średniego NBP z dnia dokonania wypłaty.

11. U płatników składek delegujących pracowników do pracy w Austrii Oddział ZUS w Opolu przeprowadził kontrole obejmujące swoim zakresem prawidłowość i rzetelność naliczania składek od przychodów ze stosunku pracy ww. pracowników delegowanych. I tak:

- w objętych kontrolą latach 2014–2019 Oddział przeprowadził pięć takich kontroli,
- w okresie poprzedzającym okres kontrolowany (w latach 2012–2013) Oddział przeprowadził trzy kontrole.

W wyniku dwóch z ww. ośmiu kontroli³¹ ustalono, że płatnicy składek w latach 2006–2012 nie naliczali składek od świadczeń z tytułu urlopu, wypłaconych przez BUAK pracownikom delegowanym do Austrii.

Ponadto w wyniku kontroli ustalono również m.in., że: płatnik naliczając składki przyjął niewłaściwy kurs celem przeliczenia wypłaconych świadczeń z EUR na PLN, popełnił inne błędy w wyliczeniu składek lub nie zgłosił do ubezpieczenia pracownika, któremu BUAK wypłacił takie świadczenie.

Kontrole prowadzone
przez Oddział ZUS

³¹ Kontrole doraźne przeprowadzone na wniosek Departamentu Realizacji Dochodów: a/ w 2012 r., w związku z przeprowadzonym przez ww. Departament postępowaniem ustalono, że płatnik, tj. Spółka O. z siedzibą w Gogolinie, delegowanym do Austrii pracownikom do podstawy wymiaru składek nie doliczała wypłaconych świadczeń urlopowych; b/ w 2013 r., w związku z przeprowadzonym przez ww. Departament postępowaniem ustalono, że płatnik, tj. Spółka M. z siedzibą w Krapkowicach, delegowanym do Austrii pracownikom do podstawy wymiaru składek nie doliczała wypłaconych świadczeń urlopowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyrażone przypisem składek efekty finansowe ww. ośmiu kontroli wyniosły łącznie 5424,2 tys. zł, w tym 5416,4 tys. zł dotyczyło przypisu składek naliczonych od świadczeń i ekwiwalentów za urlop wypłaconych przez BUAK.

Brak inicjowania
przez Oddział ZUS
w Opolu kontroli,
przed 2014 r.

Jako przyczynę przeprowadzenia przed 2014 r. zaledwie kilku kontroli w zakresie składek od wypłacanych przez kasy urlopowe świadczeń i ekwiwalentów za urlop wskazywano brak możliwości inicjowania przez Oddział ZUS działań w tym kierunku, gdyż taką możliwość posiadała wyłącznie Centrala ZUS. W czerwcu 2012 r. Oddział otrzymał przekazane przez Departament Realizacji Dochodów pierwsze wykazy płatników składek i ubezpieczonych, którym BUAK wypłacił świadczenia urlopowe/ekwiwalenty za urlop.

Począwszy od II półrocza 2012 r. działania podejmowane przez Oddział ZUS i płatników składek, w celu wyjaśnienia kwestii składek należnych od świadczeń z tytułu urlopu wypłaconych pracownikom delegowanym do Austrii, były następujące:

a/ w sierpniu 2012 r. wystosowano do tych płatników pisma informujące, iż nie rozliczyli oni składek należnych od tych świadczeń i ekwiwalentów oraz wzywające ich do sporządzenia dokumentów rozliczeniowych z uwzględnieniem zaległych składek z ww. tytułu oraz opłacenia ich wraz z odsetkami za zwłokę. W piśmie tym była również informacja o możliwości ubiegania się o refundację składek, w części potrąconej przez BUAK;

b/ płatnicy składek pisemnie ustosunkowali się do powyższych zarzutów i propozycji, zgłaszając m.in. gotowość wspólnego z ZUS wyjaśnienia sytuacji;

c/ w listopadzie – grudniu 2012 r. została przeprowadzona w spółce O. kontrola doraźna. Kontrolę tą przeprowadzono w związku z pismem DRD oraz przekazaniem wykazem pracowników spółki, którzy w okresie od października 2011 r. do kwietnia 2012 r. otrzymali z BUAK świadczenia z tytułu urlopu. Protokołem kontroli płatnika składek O., z dnia 7 grudnia 2012 r., ustalono, że w okresie od października 2011 r. do kwietnia 2012 r. płatnik ten nie naliczał składek od ww. świadczeń, które wypłacane były przez BUAK. Wyliczony za ww. okres przypis składek z tego tytułu wyniósł 61,2 tys. zł. W trakcie kontroli ZUS, Prezes spółki O. przyczynę tych nieprawidłowości wyjaśnił brakiem informacji z kasy urlopowej BUAK o składkach, które zostały naliczone i odprowadzone od kwot świadczeń urlopowych;

d/ w styczniu 2013 r. pisemnie poinformowano płatników składek delegujących pracowników do Austrii (m.in. spółkę O. i spółkę M.), że prowadzone są rozmowy z BUAK dotyczące rozliczenia środków zgromadzonych w ww. kasie urlopowej na pokrycie składek za pracowników, którym wypłacono świadczenia urlopowe. Poinformowano ich również, iż kasa BUAK nie odprowadziła do ZUS składek od wypłaconych świadczeń z tytułu urlopu;

e/ w sierpniu – wrześniu 2013 r. kontrola doraźna została przeprowadzona również w ww. spółce M. Kontrolę tą przeprowadzono w związku z pismem DRD oraz przekazaniem wykazem pracowników spółki, którzy w latach 2006–2013 otrzymali z BUAK świadczenia z tytułu urlopu. Protokołem kontroli płatnika składek M., z dnia 30 września 2013 r., ustalono,

że w okresie od września 2006 r. do grudnia 2009 r. płatnik ten nie naliczał składek od ww. świadczeń na rzecz pracowników delegowanych do pracy w Austrii, które wypłacane były przez BUAK oraz wyliczono za ww. okres przypis składek z tego tytułu w łącznej kwocie 5 346,4 tys. zł. W trakcie kontroli ZUS pełnomocnik spółki M. wyjaśnił, iż wpłaca ona do BUAK kwoty stanowiące ok. 30% wynagrodzenia brutto każdego pracownika, tj. łącznie ze składkami oraz była informowana przez BUAK, iż kasa ta odprowadziła do ZUS należne z tego tytułu kwoty;

f/ we wrześniu 2013 r. była Zastępcą Dyrektora Oddziału ZUS ds. Dochodów poleciła zawieszenie czynności kontrolnych w ww. spółce M., a w związku z decyzją wstrzymania dalszych czynności kontrolnych nie naliczono przypisu składek z ww. tytułu za lata 2010–2013.

Po otrzymaniu protokołu kontroli spółka M. nie złożyła korygujących dokumentów rozliczeniowych w związku z ustaleniami ww. kontroli, a Oddział ZUS nie wydał decyzji ustalających podstawę wymiaru składek, co uzasadniono działaniami podejmowanymi przez Centralę w ZUS w odniesieniu do uzgodnień z BUAK.

Jako przyczynę zawieszenia we wrześniu 2013 r. czynności związanych z uzyskaniem korekt dokumentów rozliczeniowych i uzgodnienia trybu rozliczenia składek pobranych przez BUAK, wskazano dalsze uzgodnienia pomiędzy Centralą ZUS, MPiPS oraz BUAK.

12. Oddział ZUS w Opolu nie organizował szkoleń skierowanych do pracodawców delegujących pracowników do pracy za granicą i/lub nie objął ich, dedykowanymi dla tej grupy płatników składek, działaniami informacyjnymi. Zdaniem Oddziału przyczyną tego był brak sygnałów od płatników składek o potrzebie przeprowadzenia szkoleń z powyższego zakresu.

Brak prowadzenia szkoleń i podejmowania działań informacyjnych wobec pracodawców delegujących pracowników

5.2. Zapewnienie przez ZUS prawidłowego i terminowego rozliczania i ujmowania na kontach pracodawców i pracowników składek od m.in. ekwiwalentów za urlop wypłacanych pracownikom delegowanym do Niemiec

Na podstawie porozumienia zawartego w 2018 r. z niemiecką kasą urlopową do ZUS wpływały składki od ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypłacanych pracownikom delegowanym do pracy w Niemczech.

ZUS Oddział w Opolu na bieżąco dokonywał rozliczeń środków przekazywanych przez SOKA-BAU (ULAK), jednak również i w tym przypadku ich przeliczanie na PLN następowało z naruszeniem obowiązujących przepisów.

1. W dniu 10 października 2008 r. odbyło się w siedzibie MPiPS w Warszawie posiedzenie polsko-niemieckiej Grupy Konsultacyjnej w sprawach dotyczących transgranicznego świadczenia usług. Podczas spotkania przedstawiciel SOKA-BAU (ULAK) zwrócił uwagę, że w przyjętym w owym czasie sposobie przekazywania składek, istnieje możliwość nieprzekazywania przez nierzetelnych pracodawców kwot składek otrzymanych od SOKA-BAU (ULAK) do ZUS. W związku z powyższym, zaproponował możliwość bezpośredniego przekazywania składek przez SOKA-BAU (ULAK) do ZUS.

Proponycja bezpośredniego przekazywania przez ULAK składek do ZUS

W dniu 28 stycznia 2009 r. Zarząd ULAK skierował pismo do Prezesa ZUS, z propozycją bezpośredniego odprowadzania składek przez ULAK do konkretnych oddziałów ZUS. W odpowiedzi na powyższą propozycję Członek Zarządu ZUS wskazała, że propozycja ta nie może zostać zaakceptowana przez ZUS, z uwagi na obowiązujący stan prawny oraz przyjęte w polskim systemie ubezpieczeń społecznych rozwiązania systemowe.

Między 28 lipca 2014 r. a 20 października 2017 r. odbyły się cztery spotkania pomiędzy przedstawicielami ZUS a SOKA-BAU (ULAK). W ich trakcie ze strony SOKA-BAU (ULAK) ponownie została przedstawiona propozycja, przekazywania składek w części finansowanej przez ubezpieczonych bezpośrednio do ZUS. Pomimo że początkowo ZUS był przeciwny tego typu rozwiązaniu, wskazując m.in., że rozliczenia musiałyby być prowadzone przez pracowników ZUS ręcznie, bez wsparcia systemu informatycznego, to podczas spotkania w dniu 26 czerwca 2017 r. strona polska poinformowała o zmianie w przepisach mających obowiązywać od 1 stycznia 2018 r. w zakresie rozliczania się płatników składek poprzez nadawanie im indywidualnych numerów rachunków składkowych (dla wpłat na poczet składek) oraz rozliczania dokonanych wpłat. Przedstawiciele ZUS zobowiązali się do opracowania wstępnej procedury określającej zasady współpracy z SOKA-BAU (ULAK) oraz trybu i zakresu przekazywania danych płatników składek i ich pracowników.

2. Proces legislacyjny nad zmianami w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych rozpoczął się w październiku 2016 r. Projekt ustawy wpłynął do Sejmu w lutym 2017 r., w dniu 11 maja ustawa ta została wydana, a jej publikacja nastąpiła w dniu 29 maja 2017 r.³² Również w 2017 r. zostały wydane akty wykonawcze³³, co umożliwiło wdrożenie przez ZUS, od 1 stycznia 2018 r., projektu e-Składka i dokonywanie wpłat na indywidualne numery rachunków składkowych (NRS).

Podpisanie porozumienia pomiędzy ZUS a SOKA-BAU (ULAK)

3. W dniu 24 maja 2018 r. zostało podpisane *Porozumienie* pomiędzy Zakładem Ubezpieczeń Społecznych a SOKA-BAU (ULAK)³⁴. Porozumienie dotyczyło bezpośredniego przekazywania przez SOKA-BAU (ULAK) do ZUS składek za pracowników delegowanych do pracy w Niemczech przez polskiego pracodawcę, którym zostały wypłacone ekwiwalenty za niewykorzystany urlop. Porozumienie odnosiło się do należnych składek od ekwiwalentów wypłaconych na podstawie wniosków złożonych do SOKA-BAU (ULAK) po 1 czerwca 2018 r.³⁵ W treści Porozumienia

³² Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1027).

³³ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie identyfikatorów i numerów rozliczeniowych nadawanych niektórym dostawcom usług płatniczych oraz unikatowych identyfikatorów nadawanych rachunkom płatniczym prowadzonym przez tych dostawców (Dz. U. poz. 1360) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 1831).

³⁴ Dalej: Porozumienie.

³⁵ Niezależnie od tego, jakiego okresu dotyczy wniosek o wypłatę ekwiwalentu.

wskazano, że należne środki z tytułu składek SOKA-BAU (ULAK) przekazywać będzie na numery rachunków składkowych ubezpieczonych w ZUS w terminie do 15 dnia miesiąca, za miesiąc ubiegły.

4. Podczas spotkania roboczego przedstawicieli ZUS i SOKA-BAU (ULAK), które odbyło się w siedzibie Centrali ZUS w dniu 28 lipca 2014 r., strony uzgodniły, że ZUS zweryfikuje wywiązywanie się płatników z obowiązku odprowadzania składek od wypłaconych ekwiwalentów za niewykorzystany urlop, na podstawie wykazów przekazywanych raz w roku przez SOKA-BAU (ULAK).

Kasa urlopową przekazała wykazy wypłaconych ekwiwalentów dla czterech płatników składek. Na tej podstawie DRD zwrócił się do oddziałów ZUS o zweryfikowanie wywiązywania się z opłacania składek. Oddziałom zlecono przeprowadzenie postępowań wyjaśniających lub kontroli doraźnych. Z informacji otrzymanych z oddziałów wynikało, że w trzech przypadkach zostały przeprowadzone kontrole, a wobec jednego płatnika przeprowadzono postępowanie wyjaśniające. W przypadku dwóch skontrolowanych płatników stwierdzono bieżące uwzględnianie w podstawie wymiaru składek ekwiwalentów wypłaconych przez SOKA-BAU (ULAK), a w przypadku jednego płatnika dokonano przypisu składek. DRD nie kontynuował w latach 2016–2019 zlecenia oddziałom ZUS prowadzenia postępowań wyjaśniających w powyższym zakresie.

5. Do grudnia 2019 r. SOKA-BAU (ULAK) przekazała do ZUS składki z tytułu wypłaconych ekwiwalentów za niewykorzystany urlop³⁶ w łącznej wysokości 3960 tys. zł, w tym za okres od czerwca do grudnia 2018 r. w wysokości 1709 tys. zł oraz od stycznia do listopada 2019 r.³⁷ w wysokości 2251 tys. zł.

W okresie od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2013 r. ZUS wydał poświadczenia faktu kontynuowania ubezpieczeń w Polsce (na druku E101³⁸) lub zaświadczenia o ustawodawstwie dotyczącym zabezpieczenia społecznego mającym zastosowanie do osoby uprawnionej (na druku A1³⁹) dla 1 039 130 pracowników czasowo oddelegowanych do pracy w Niemczech. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2019 r. ZUS wydał zaświadczenia A1 dla 729 142 pracowników czasowo oddelegowanych do pracy w Niemczech. Według zestawień przekazanych przez SOKA-BAU (ULAK) do ZUS, od czerwca 2018 r. do grudnia 2018 r. 324 polskich pracodawców oddelegowało pracowników do pracy w Niemczech, natomiast w okresie od stycznia 2019 r. do listopada 2019 r. uczyniło to 318 pracodawców.

Kontrole
płatników składek
przeprowadzone
w latach 2014–2019

³⁶ Kwota środków rozliczonych na kontach płatników według stanu na dzień 13 grudnia 2019 r.

³⁷ Dane zaewidencjonowane do 31 grudnia 2019 r.

³⁸ Obowiązywał w ZUS do 22 lipca 2010 r.

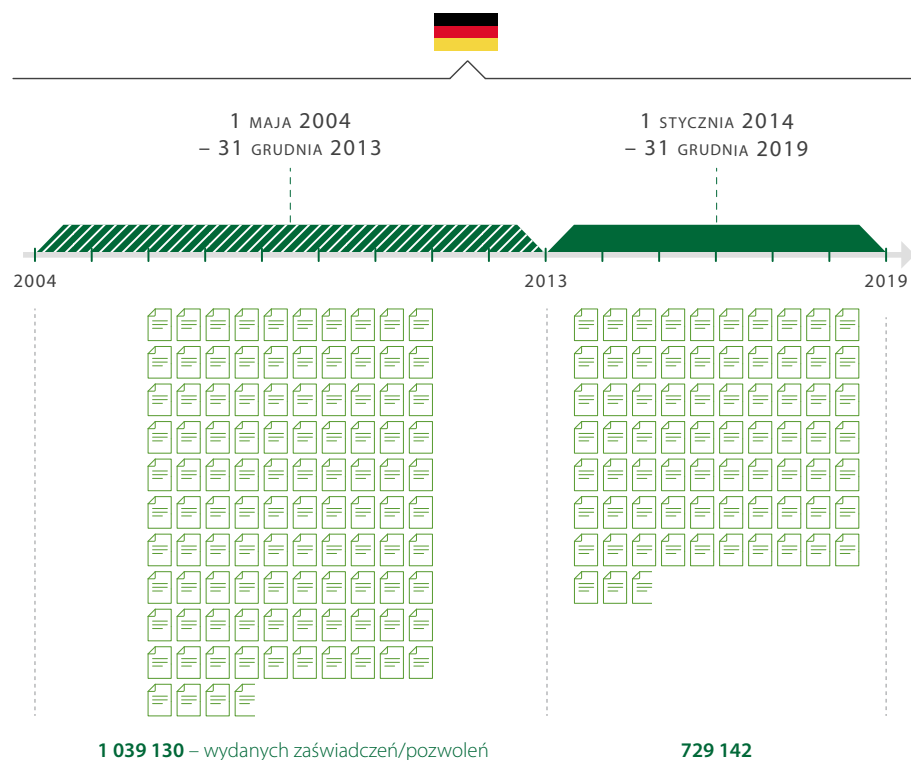
³⁹ Obowiązuje w ZUS od 23 lipca 2010 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4

Liczba poświadczeń/zaświadczeń dla pracowników delegowanych do pracy w Niemczech

Liczba poświadczeń faktu kontynuowania ubezpieczeń w Polsce lub zaświadczeń o ustawodawstwie dotyczącym zabezpieczenia społecznego mającym zastosowanie do osoby uprawnionej wydanych przez ZUS do pracy w Niemczech



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Weryfikacja
działań Oddziału
ZUS w zakresie
rozliczania składek
przekazanych przez
SOKA-BAU (ULAK)

6. Procedura rozliczania przekazanych przez SOKA-BAU (ULAK) składek⁴⁰ była realizowana zgodnie z założeniami, a składki te terminowo ujmowano na indywidualnych kontach ubezpieczonych (do miesiąca od daty wypłaty ekwiwalentu). Stosowana procedura zabezpieczała interesy pracowników delegowanych poprzez bieżące uwzględnianie potrąconych z ich wynagrodzeń składek w stosownych zapisach na indywidualnych kontach ubezpieczonych. W badanej próbie stwierdzono 11 przypadków (20,4%), w których Oddział ZUS korygując z urzędu podstawę wymiaru składek pracowników delegowanych do Niemiec w związku z przekazanymi przez SOKA-BAU (ULAK) wykazami wypłaconych ekwiwalentów, przeliczał ww. kwoty z EUR na PLN wbrew treści art. 11a ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Stosował bowiem średni kurs NBP z dnia dokonania wypłaty, a nie jak wynika z ww. przepisu średni kurs NBP z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień uzyskania przychodu. Ponadto w ww. próbie 54 spraw stwierdzono cztery przypadki, w której korekt w sposób niezgodny z przepisami dokonał płatnik składek.

⁴⁰ Zbadano na próbie 54 spraw dotyczących ekwiwalentów za urlop wypłaconych przez SOKA-BAU (ULAK) w miesiącach czerwcu i grudniu 2018 r. i w styczniu 2019 r.

5.3. Zapewnienie przez ZUS sprawnego rozliczania i ujmowania na kontach pracodawców i pracowników składek od świadczeń urlopowych i ekwiwalentów za urlop wypłacanych pracownikom delegowanym do innych państw UE i bezpośredniego przekazywania do ZUS środków finansowych potrącanych z tego tytułu polskim pracownikom przez instytucje zagraniczne (kasy urlopowe)

W ZUS zaniechano podjęcia działań mających na celu rozpoznanie liczby i modelu działania kas urlopowych w krajach UE innych niż Austria i Niemcy. W konsekwencji nie nawiązano współpracy z takimi kasami, pomimo istnienia wysokiego ryzyka, że ochrona praw pracowników delegowanych do innych – niż Austria i Niemcy – krajów UE, w zakresie składek pobranych przez kasy urlopowe jest niewystarczająca.

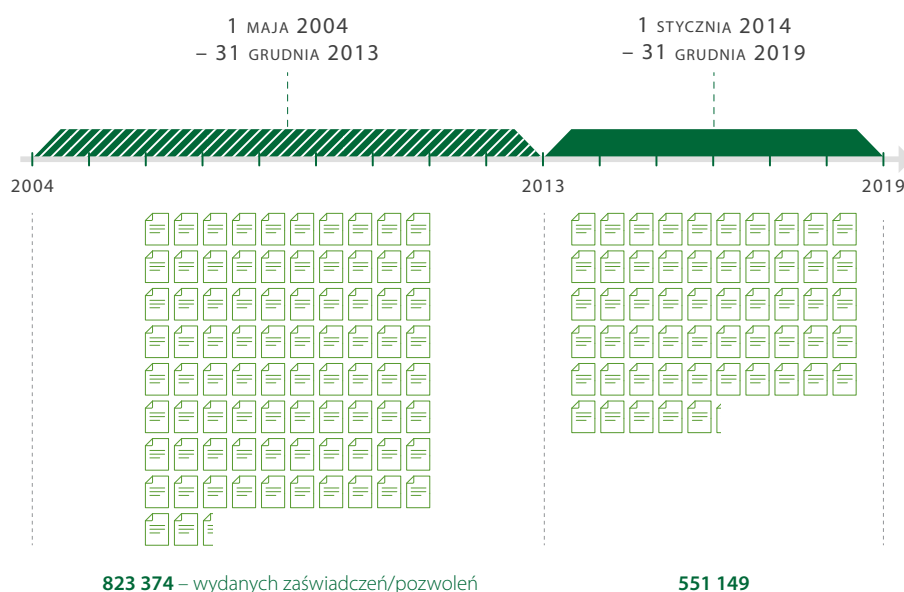
W okresie od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2013 r. ZUS wydał poświadczenia faktu kontynuowania ubezpieczeń w Polsce (na druku E101) lub zaświadczenia o ustawodawstwie dotyczącym zabezpieczenia społecznego mającym zastosowanie do osoby uprawnionej (na druku A1) dla 823 374 pracowników czasowo oddelegowanych do pracy w krajach Unii Europejskiej innych niż Austria i Niemcy. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2019 r. ZUS wydał zaświadczenia A1 dla 551 149 pracowników czasowo oddelegowanych do pracy w krajach Unii Europejskiej innych niż Austria i Niemcy.

Liczba pracowników delegowanych do pracy w krajach UE innych niż Austria i Niemcy

Infografika nr 5

Liczba poświadczeń/zaświadczeń dla pracowników delegowanych do pracy w krajach UE

Liczba poświadczeń faktu kontynuowania ubezpieczeń w Polsce lub zaświadczeń o ustawodawstwie dotyczącym zabezpieczenia społecznego mającym zastosowanie do osoby uprawnionej wydanych przez ZUS do pracy w krajach Unii Europejskiej innych niż Austria i Niemcy



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Zaniechanie przez ZUS jakichkolwiek działań w odniesieniu do kas urlopowych z innych krajów niż Austria i Niemcy

Od wstąpienia Polski do UE do października 2019 r. w ZUS nie podejmowano działań na rzecz rozpoznania liczby i modelu działania kas urlopowych w krajach UE innych niż Austria i Niemcy. Nie nawiązano współpracy w kasami urlopowymi innymi niż BUAK oraz SOKA-BAU (ULAK).

ZUS nie dysponował informacją, którzy pracodawcy przekazują do ZUS środki z tytułu składek potrąconych od świadczeń urlopowych i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop pracowników delegowanych do państw UE (innych niż Austria i Niemcy). Tym samym przez wiele lat tolerowano ryzyko, że w odniesieniu do wyżej wymienionych kas urlopowych, mogła mieć miejsce sytuacja analogiczna do stwierdzonej w przypadku kasy urlopowej w Austrii, tj. pobierania ww. składek i nie przekazywania ich do polskiego systemu ubezpieczeń społecznych z różnych względów. Wysoki poziom tego ryzyka wynika bowiem z współistnienia trzech czynników ryzyka, których waga jest istotna. Czynniki te to: a/ brak przeprowadzania kontroli płatników w zakresie rozliczania składek pracowników delegowanych do innych państw UE, b/ brak wiedzy pracowników Centrali ZUS o funkcjonowaniu kas urlopowych w innych państwach UE oraz c/ duża liczba płatników, którzy delegują pracowników do takich państwa.

Departament Współpracy Międzynarodowej Centrali ZUS dopiero w październiku 2019 r.⁴¹ podjął korespondencję w celu rozpoznania, czy w innych krajach europejskich funkcjonują urlopowe kasy branżowe oraz na jakich działają zasadach. Z informacji uzyskanych natomiast przez NIK od Naczelnych Organów Kontroli działających w krajach Unii Europejskiej wynikało, że kasy urlopowe oraz podobne instytucje i systemy funkcjonują, poza Austrią, Niemcami oraz wskazanymi przez ZUS Belgią i Francją, również na Cyprze, w Estonii, Grecji, Szwecji. Organy te nie prowadziły dotychczas kontroli prawidłowości działań kas urlopowych.

⁴¹ Po wszczęciu przez NIK działań kontrolnych w ZUS Oddział W Opolu.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem kontroli była ocena prawidłowości realizacji przez ZUS zadań z zakresu poboru środków z tytułu wybranych składek ubezpieczenia społecznego odprowadzanych przez zagraniczne kasy urlopowe.

Cel główny kontroli

1. Ocena prawidłowości i terminowości zadań realizowanych w zakresie odprowadzania składek od ekwiwalentów za urlop wypłacanych pracownikom delegowanym z Polski do Austrii.
2. Ocena prawidłowości i terminowości zadań realizowanych w zakresie odprowadzania składek od ekwiwalentów za urlop wypłacanych pracownikom delegowanym z Polski do Niemiec.
3. Ocena działań podejmowanych przez ZUS na rzecz bezpośredniego przekazywania przez kasy urlopowe w innych państwach UE składek pracowników delegowanych z tytułu wypłaconych świadczeń i ekwiwalentów.

Cele szczegółowe

Kontrolą objęto Centralę ZUS w Warszawie oraz Oddział ZUS w Opolu.

Zakres podmiotowy

Kontrola została przeprowadzona pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK).

Kryteria kontroli

Lata 2014–2019 z uwzględnieniem okresów wcześniejszych lub późniejszych, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres.

Okres objęty kontrolą

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK wystąpiono do:

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

- Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w celu uzyskania informacji na temat opinii wydanych przez Ministerstwo na etapie zawierania porozumień z kasami urlopowymi.

W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontroli.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Kontrola S/19/005 została podjęta w związku ze skargą złożoną do Delegatury NIK na działania ZUS związane z kasami urlopowymi. Czynności kontrolne rozpoczęły się z dniem 12 września 2019 r., a zakończyły w dniu 30 marca 2020 r.

Pozostałe informacje

W trakcie kontroli Prezes NIK zwrócił się do naczelnych organów kontroli państw UE o przekazanie m.in. informacji dotyczących funkcjonowania w tych państwach kas urlopowych oraz o ewentualnych kontrolach w takich jednostkach i ustaleniach wskazujących na zaniechania w przekazywaniu pobranych składek do systemów ubezpieczeń społecznych krajów UE, z których pochodzili pracownicy delegowani.

W wyniku przeprowadzonych kontroli do Prezesa ZUS oraz do Dyrektora Oddziału ZUS w Opolu wysłane zostały wystąpienia pokontrolne. W dwóch wystąpieniach sformułowano łącznie trzy wnioski pokontrolne.

Stan realizacji wniosków

Wnioski do Prezesa ZUS dotyczyły zapewnienia przeliczania podstawy wymiaru składek z waluty obcej na złote w sposób zgodny z przepisami oraz zintensyfikowania działań mających na celu uzyskanie informacji

i nawiązanie współpracy z kasami urlopowymi, w przypadku powzięcia informacji, że nie przekazują one pobranych środków finansowych płatnikom składek.

Wniosek do Dyrektora Oddziału ZUS dotyczył przeliczania podstawy wymiaru składek z waluty obcej na złote w sposób zgodny z przepisami oraz o przekazania do OFE odsetek za zwłokę.

Do dwóch wystąpień pokontrolnych kierownicy jednostek kontrolowanych złożyli łącznie dziewięć zastrzeżeń:

- Prezes ZUS – osiem zastrzeżeń, z których dwa zostały uwzględnione w całości, jedno częściowo, pozostałe zostały oddalone przez Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej;
- Dyrektor Oddziału ZUS – Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej oddalił zastrzeżenie.

W lipcu 2020 r., Prezes ZUS, przekazując informację o stanie realizacji wniosków pokontrolnych, poinformowała, że:

- wszczęte w listopadzie 2019 r. rozpoznanie wykazało⁴², że branżowe kasy urlopowe, funkcjonują jeszcze w Belgii i Francji, przy czym Centrala ZUS otrzymała odpowiedzi w tym temacie od 13 z 29 instytucji UE, do których zwróciła się z zapytaniem;
- ZUS podziela opinię NIK, że w razie wypłaty świadczeń z tytułu urlopu w walutach obcych stanowiących podstawę wymiaru składek, przy ich przeliczaniu należy stosować przepisy, przewidujące przeliczanie przychodu w walutach obcych na złote według średniego kursu NBP z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień uzyskania przychodu. Pomimo to, z uwagi na przyjęte uwarunkowania, które były podstawą do przyjęcia przez ZUS sposobu przeliczania według kursu średniego NBP z dnia wypłaty świadczenia lub ekwiwalentu przez kasy urlopowe, Prezes ZUS uważa, że nie ma możliwości zmiany obecnie stosowanego trybu, ze względu na zagrożenie długotrwałymi postępowaniami i brakiem możliwości rozliczenia środków⁴³. W związku z powyższym Prezes ZUS wskazała, że możliwym będzie jedynie nawiązanie współpracy ZUS z Departamentem Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego i Departamentem Ubezpieczeń Społecznych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i podjęcie dyskusji nad możliwością wprowadzenia zmian do przepisów prawa w tym zakresie, tak, aby zawierały odrębne uregulowania dla celów ubezpieczeń społecznych, gdy wypłata środków stanowiących podstawę wymiaru składek następuje w walucie obcej. Zmiany te dotyczyłyby wszystkich wypłat w walucie obcej dokonywanych zarówno przez kasy urlopowe, jak też przez płatników składek. Prezes ZUS wskazała, że wprowadzenie zmiany, zgodnie z którą możliwe byłoby stosowanie przelicznika waluty obcej na PLN według średniego kursu NBP z dnia wypłaty, w znacznym stopniu uprościłoby i ułatwiło ustalanie podstawy wymiaru składek.

⁴² Zapytanie w listopadzie 2019 r. skierowano do 29 instytucji państw UE, do dnia sporządzenia pisma do NIK (21 lipca 2020 r.) odpowiedzi uzyskano od 13 instytucji.

⁴³ W przypadkach w których nie będzie możliwości ustalenia faktycznej daty uzyskania przychodu z tytułu wypłacanych świadczeń urlopowych lub ekwiwalentów za niewykorzystany urlop przez Kasy, ze względu na brak możliwości nawiązania kontaktu z ubezpieczonym.

ZAŁĄCZNIKI

Zastępca dyrektora Oddziału ZUS w Opolu, przekazując informację o stanie realizacji wniosków pokontrolnych, poinformowała, że:

- skierowała wniosek do Centrali ZUS o podjęcie działań zapewniających przeliczenie podstawy wymiaru składek w waluty obcej na złote w sposób wynikający z obowiązujących przepisów;
- w odpowiedzi na skierowany do ZUS Oddział w Opolu wniosek pokontrolny o przekazanie do OFE i zaewidencjonowanie na subkontach ubezpieczonych odsetek za zwłokę w przekazaniu składek pobranych przez BUAK w latach 2006–2013, zastępca dyrektora ZUS Oddział w Opolu wyjaśniła, że wniosek nie może być zrealizowany, gdyż nastąpiło przedawnienie należności.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Opolu	Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie	Gertruda Uścińska
2.	Delegatura NIK w Opolu	Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Opolu	Beata Dyko

Wykaz jednostek kontrolowanych

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Ustawa systemowa	Zakres działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych został uregulowany treścią ustawy systemowej. Do zakresu działania ZUS, zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 1 tej ustawy należy m.in. realizacja przepisów o ubezpieczeniach społecznych, wskazanych w ustawie systemowej, w tym: - a/ stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń społecznych; - b/ ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wypłacanie tych świadczeń, chyba że na mocy odrębnych przepisów obowiązki te wykonują płatnicy składek; - c/ wymierzanie i pobieranie składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych; - d/ prowadzenie rozliczeń z płatnikami składek z tytułu należnych składek i wypłacanych przez nich świadczeń podlegających finansowaniu z funduszy ubezpieczeń społecznych lub innych źródeł; - e/ prowadzenie indywidualnych kont ubezpieczonych i kont płatników składek; - f/ orzekanie przez lekarzy orzeczników ZUS oraz przez komisje lekarskie ZUS dla potrzeb ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych.
Realizacja umów i porozumień międzynarodowych	Do zadań ZUS należy również realizacja umów i porozumień międzynarodowych w dziedzinie ubezpieczeń społecznych (art. 68 ust. 1 pkt 2 ustawy systemowej).
Nadzór nad działaniami ZUS	Nadzór nad zgodnością działań ZUS z obowiązującymi przepisami prawa sprawuje minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego. Nadzór ten nie może dotyczyć spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej⁴⁴. Organami Zakładu są: Prezes, Zarząd, którego przewodniczącym z urzędu jest Prezes i Rada Nadzorcza⁴⁵. Zakład zapewnia rzetelność i kompletność informacji gromadzonych na kontach ubezpieczonych i na kontach płatników składek, natomiast informacje zawarte na koncie ubezpieczonego i koncie płatnika składek prowadzonych w formie elektronicznej, które przekazane zostały w postaci dokumentu pisemnego albo elektronicznego, są środkiem dowodowym w postępowaniu administracyjnym i sądowym z zakresu ubezpieczeń społecznych. Do informacji zawartych na kontach ubezpieczonych i kontach płatników składek oraz danych źródłowych będących podstawą zapisów na tych kontach stosuje się przepisy o ochronie danych osobowych⁴⁶. Na koncie płatnika składek prowadzone są rozliczenia należnych składek, wypłacanych przez płatnika zasiłków oraz zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych podlegających zaliczeniu na poczet składek oraz innych składek pobieranych przez Zakład⁴⁷.

⁴⁴ Art. 66 ust. 2 ustawy systemowej.

⁴⁵ Art. 72 ustawy systemowej.

⁴⁶ Art. 34 ust. 1–3 ustawy systemowej.

⁴⁷ Art. 45 ust. 1 pkt 2 ustawy systemowej.

Zakład posiada również uprawnienia do kontroli wykonywania zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Kontrola może obejmować m.in. prawidłowość i rzetelność obliczania, potrącania i opłacania składek oraz innych wpłat, do których pobierania zobowiązany jest Zakład⁴⁸.

Statut ZUS

W Statucie ZUS, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2011 r.⁴⁹, wskazano, że ZUS realizuje zadania za pomocą komórek organizacyjnych Centrali Zakładu oraz terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu. Terenowymi jednostkami organizacyjnymi Zakładu są oddziały oraz podlegające im inspektoraty i biura terenowe.

Kwestie dotyczące delegowania pracowników w ramach świadczenia usług oraz zagwarantowania przedsiębiorstwom równych warunków działania oraz poszanowanie praw pracowników regulują odpowiednio Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług⁵⁰ oraz Dyrektywa 2014/67/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym⁵¹.

Dyrektywy
Parlamentu
Europejskiego

Unijny prawodawca dostrzegł bowiem dynamicznie zmieniające się otoczenie dla świadczenia usług poza granicami państwowymi, zachęcające wzrastającą liczbę przedsiębiorstw do czasowego delegowania pracowników w celu wykonywania pracy na terytorium innego państwa UE niż to, na terenie którego są oni zatrudnieni.

Celem Dyrektywy 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług było spowodowanie, aby świadczenie usług ponad granicami państwowymi odbywało się na zasadach uczciwej konkurencji i gwarantowało poszanowanie praw pracowniczych. Regulacje w tym obszarze miały chronić interesy firm i pracowników z bogatych krajów UE przed konkurencją z krajów o mniejszym potencjale gospodarczym. Pracownicy z krajów biedniejszych mogliby bowiem godzić się na pracę w gorszych warunkach pracy (np. za niższe wynagrodzenia, pracę w nadgodzinach, niższy wymiar urlopu), dzięki czemu ich pracodawcy osiągaliby przewagę przy zabieganiu o kontrakty, w tym o zamówienia publiczne.

Dyrektywa
96/71/WE

Wyżej wskazana Dyrektywa definiuje pracownika delegowanego, *jako pracownika, który przez ograniczony okres wykonuje swoją pracę na terytorium innego Państwa Członkowskiego, niż państwa w którym zwyczajowo pracuje* (art. 2 ust. 1). Podstawową zasadą wprowadzoną Dyrektywą jest obowiązek zapewnienia pracownikowi delegowanemu nie gorszych warunków pracy niż te obowiązujące w kraju, w którym praca ma być wykonywana

⁴⁸ Art. 68 ust. 1 pkt 6 i art. 86 ustawy systemowej.

⁴⁹ Dz. U. Nr 18, poz. 93.

⁵⁰ Dz. U. L 18 z 21.1.1997, str. 1, ze zm., dalej: Dyrektywa 96/71/WE.

⁵¹ D. U. UE L 159 z 28.05.2014, str. 11.

Dyrektywa 2014/67/UE

(art. 3 ust. 1). Przy ocenie warunków pracy, takich jak: wynagrodzenie minimalne, maksymalny czas pracy i okresy wypoczynku, urlopu, wymogów BHP, należy uwzględniać przepisy prawne, rozporządzenia lub przepisy administracyjne i/lub umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane. Kraj, w którym praca ma być wykonywana jest uprawniony i jednocześnie zobowiązany wymagać równego traktowania pracowników rodzimych i delegowanych, o ile wykonują podobną pracę.

Dyrektywa 2014/67/UE kładzie nacisk na realizację Dyrektywy 96/71/WE, m.in. poprzez wzmoczenie współpracy międzynarodowej w zakresie ewidencjonowania pracowników delegowanych, kontroli, nakładania kar i ich egzekwowania w przypadku stwierdzenia naruszeń. Zawiera także wskazówki interpretacyjne oraz wskazuje sposoby stosowania Dyrektywy 96/71/WE i identyfikowania prób omijania jej regulacji.

Koordinacji systemów zabezpieczenia społecznego dotyczy z kolei rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. (Dz. U. UE L 166 z 30.04.2004, str. 1, ze zm.) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. U. UE L 284 z 30.10.2009, str. 1, ze zm.).

Z uregulowań tych wynika, że osoby, do których stosuje się rozporządzenie nr 883/2004, podlegają ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego. Oznacza to, że w sytuacji przemieszczania się po obszarze państw członkowskich pracownik nie może podlegać systemowi zabezpieczenia społecznego w więcej niż jednym kraju. Ponadto osoba wykonująca pracę w danym kraju członkowskim podlega ubezpieczeniu społecznemu w tym kraju – zasada miejsca wykonywania pracy – *lex loci laboris* (art. 11 ust. 3 lit. a) Rozporządzenia 883/2004). Od wymienionej zasady przepisy przewidują jednak pewne wyjątki. Ma to miejsce m.in. w przypadku czasowego wykonywania pracy w innym kraju UE. Można wówczas korzystać z ubezpieczenia kraju siedziby firmy maksymalnie przez 24 miesiące. Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 1 osoba, która wykonuje pracę jako pracownik najemny w państwie członkowskim w imieniu pracodawcy normalnie prowadzącego tam swą działalność, delegowana przez tego pracodawcę do innego państwa członkowskiego do wykonywania pracy w imieniu tego pracodawcy, nadal podlega ustawodawstwu pierwszego państwa członkowskiego, pod warunkiem że przewidywany czas takiej pracy nie przekracza 24 miesięcy i że osoba ta nie jest wysłana, by zastąpić inną osobę. Innymi słowy, w sytuacji delegowania pracownika do pracy np. w Niemczech ma on prawo do korzystania z polskiego ubezpieczenia przez okres delegowania (pracy za granicą), który nie może przekroczyć 24 miesięcy. Potwierdzeniem podlegania ubezpieczeniu społecznemu w kraju siedziby pracodawcy jest dokument poświadczający właściwe ustawodawstwo w zakresie zabezpieczenia społecznego – zaświadczenie A1.

Jeżeli zagraniczny pracodawca deleguje pracownika do pracy np. w Niemczech to ma obowiązek zgłosić go do Kasy urlopowej. Zabezpieczenie prawa do urlopu przez Kasę jest traktowane bowiem jako rozwiązanie korzyst-

niejsze dla pracownika w rozumieniu Dyrektywy 96/71/WE. Pracodawca (zagraniczny albo niemiecki – w zależności od zasad delegowania) zobowiązany jest odprowadzać za pracownika składki. Obowiązek przynależności do Kasy urlopowej nie dotyczy pracowników, którzy należą do Kasy urlopowej w swoim kraju. W Polsce jednakże nie ma Kasy urlopowej, czyli dla polskich pracowników delegowanych do pracy w Niemczech przynależność do Kasy urlopowej jest obligatoryjna. Za niewywiązanie się z obowiązku pracodawcy grożą dotkliwe kary finansowe. W Niemczech rolę Kas urlopowych spełniają Kasa Wyrównawcza z tytułu Urlopu i Wynagrodzenia w Budownictwie (ULAK) jak również Kasa Dodatkowych Zabezpieczeń w Budownictwie (ZVK). Od 1997 r. ULAK przejęła także postępowanie urlopowe dla pracodawców z siedzibą za granicą i ich oddelegowanych do Niemiec pracowników. Jest ona stowarzyszeniem posiadającym własną osobowość prawną na mocy państwowego nadania. SOKA-BAU jest wspólną nazwą dla ULAK i ZVK. Obie są instytucjami stron układów zbiorowych pracy dla budownictwa.

Szczegółowe uprawnienia do urlopu np. pracowników budowlanych wynikają z federalnego ramowego układu zbiorowego pracy Bundesrahmentarifvertrag für das Baugewerbe (BRTV). W zakresie uprawnienia do urlopu pracowników budowlanych Układ ten wprowadza obowiązkową przynależność pracowników krajowych i delegowanych do Kasy urlopowej (§ 8 ust. 15–16). Celem Kasy jest zapewnienie pracownikom budowlanym możliwości skorzystania z urlopu lub uzyskania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop niezależnie od specyfikacji pracy w branży budowlanej (częsta zmiana pracodawcy, zatrudnienie trwające krócej niż rok, sezonowość, zależność od warunków atmosferycznych). Z drugiej strony pracodawca nie jest narażony na obciążenie finansowe związane z udzieleniem pracownikowi pełnego urlopu (co do zasady 30 dni roboczych dla branży budowlanej), w sytuacji gdy po urlopie zatrudnienie może nie być kontynuowane. Pracodawca zobowiązany jest uiszczać stałą miesięczną stawkę „ubezpieczenia” urlopowego (obecnie 15,4% wynagrodzenia). W przypadku udzielenia pracownikowi urlopu w naturze Kasa zwraca pracodawcy 14,25% wpłaconej kwoty). Jeżeli urlop nie zostanie wykorzystany, a pracownik nie będzie kontynuował zatrudnienia u innego pracodawcy albo będzie kontynuował zatrudnienie poza branżą budowlaną, to kasa wypłaca mu odszkodowanie za niewykorzystany urlop. Pracodawca uiszcza składkę od wynagrodzenia brutto. Pracownik odszkodowanie otrzymuje w kwocie netto. **Kasa zobowiązana jest odprowadzić składki na ubezpieczenia społeczne** oraz zaliczkę na podatek dochodowy do właściwych organów.

Podobne instytucje i systemy istnieją również w innych państwach UE (w Belgii, Danii, Francji, Włoszech, Holandii i Austrii).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 266, ze zm.).
2. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 18, poz. 93).
3. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 1949, ze zm.),
4. Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz. U. UE L 18 z 21.01.1997, str. 1, ze zm.).
5. Dyrektywa 2014/67/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”) (Dz. U. UE L 159 z 28.05.2014, str. 11).
6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. U. UE L 166 z 30.04.2004, str. 1, ze zm.).
7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. U. UE L 284 z 30.10.2009, str. 1, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rodziny i Polityki Społecznej
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
10. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER
Rodziny i Polityki Społecznej
DUS-III.081.3.2020.WB

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu /

Pan
Tadeusz Dziuba
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z otrzymaną w dniu 14 grudnia br., przy piśmie z dnia 8 grudnia br., znak: LOP.430.004.2020 Informacją Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pn. *Ochrona praw pracowników delegowanych z Polski do państw UE w zakresie transferu składek na ubezpieczenie społeczne naliczanych przez zagraniczne kasy urlopowe m.in. przy wypłatach ekwiwalentów za niewykorzystany urlop (S/19/005)* - przedstawiam, co następuje.

Zgodnie z przepisami Tytułu II rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. U. UE L 166/1 z dnia 30 kwietnia 2004 r. ze zm.), pracownicy wysłani z Polski do pracy za granicę mogą podlegać polskiemu ustawodawstwu w zakresie zabezpieczenia społecznego. Analogiczną możliwość przewidywało obowiązujące do 30 kwietnia 2010 r. rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. dotyczące stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób pracujących na własny rachunek oraz do członków ich rodzin przemieszczających się w granicach Wspólnoty (Dz. U. WE L 149 z 5 lipca 1971 r. ze zm., Celex nr 3197R1408), co w konsekwencji oznacza obowiązek opłacania składek w polskim systemie ubezpieczeń społecznych. Od wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, tj. od 1 maja 2004 r. zastosowanie mają przepisy unijne o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, m. in. wobec pracowników najemnych i osób pracujących na własny rachunek.

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Stronę austriacką, pracownicy zatrudnieni przez przedsiębiorstwo lub agencję pracy tymczasowej z siedzibą poza granicami Austrii i oddelegowani przez zatrudniającego ich pracodawcę do wykonywania prac budowlanych w rozumieniu § 2 ustawy o BUAK podlegają na terytorium Austrii

od dnia 1 września 2005 r. przepisom ustawy o prawie urlopowym pracowników budowlanych.

Podstawę zawartych w tej ustawie regulacji dotyczących delegowania pracowników oraz wynikających z tego konsekwencji dla stosunku pracy delegowanego pracownika stanowi dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. w sprawie delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, którą Austria przyjęła do swojego porządku prawnego w 2005 r. Dlatego też przepisy ustawy o BUAK mają zastosowanie do polskich pracowników delegowanych sektora budowlanego od września 2005 r.

Począwszy już od listopada 2005 r. trwały pomiędzy zainteresowanymi stronami - ZUS i austriacką kasą urlopową BUAK - konsultacje w sprawie wypracowania procedury przekazywania składek gromadzonych na kontach BUAK, z tytułu pobieranych przez kasę wypłaconych świadczeń urlopowych i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop polskim pracownikom delegowanym do pracy w Austrii. Jednakże z powodu niezgodności rozwiązań proponowanych przez strony oraz różnic uregulowań prawnych istniejących w obu państwach, do ostatecznego uzgodnienia trybu przekazywania środków przez kasę BUAK do Zakładu za lata 2006-2013 oraz za okresy bieżące doszło dopiero podczas spotkania w Wiedniu, w dniu 5 listopada 2013 r., które było efektem wieloletnich konsultacji. Zgodnie z deklaracją Kasy BUAK, do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zostały przekazane wszystkie zgromadzone środki finansowe za należne składki z tytułu wypłaconych świadczeń urlopowych i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop polskim pracownikom delegowanym do pracy w Austrii, tj. od 2006 r.

Należy podkreślić, iż koncepcja wypracowana, w drodze konsultacji pomiędzy ówczesnym Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej i ZUS, miała na celu poszanowanie zarówno prawodawstwa austriackiego, jak również polskich przepisów regulujących kwestie związane z zobowiązaniami płatnika składek wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ponadto, zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego, zakładała ona, iż świadczenia urlopowe, jak i ekwiwalenty za niewykorzystany urlop wypłacane pracownikom delegowanym przez polskich pracodawców do pracy za granicą, stanowią podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Według powyższej koncepcji możliwe stało się uznanie austriackiej kasy urlopowej (BUAK) za *quasi* płatnika składek. Zastosowanie powyższej fikcji prawnej umożliwiło również zwolnienie kasy urlopowej BUAK z licznych obowiązków, do których zobowiązani są polscy płatnicy składek.

Oznaczało to stworzenie (za obopólną zgodą stron), wyjątkowych, niejako „szytych na miarę” i bezprecedensowych rozwiązań. Ustalony tryb postępowania miał dotyczyć rozliczania składek zarówno za okresy zaległe, jak i bieżące.

Powyższa koncepcja zakładała ponadto dalszą współpracę oraz wymianę informacji pomiędzy BUAK a ZUS, co miało umożliwić prawidłowe rozliczanie środków, jak również zapisanie środków na kontach ubezpieczonych. Przyjmując powyższą koncepcję dokonano również ustalenia, iż składki przekazane przez BUAK do ZUS za lata 2006-2013 zostały przekazane w terminie.

Odnosząc się natomiast do wniosków z wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli należy zauważyć, iż NIK, w ramach oceny ogólnej, stwierdziła, że procedura przekazywania składek z zagranicznych kas urlopowych (BUAK, ULAK) do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych była przeprowadzona w sposób prawidłowy.

Wątpliwości zostały natomiast zgłoszone w zakresie sposobu przeliczania kwot stanowiących podstawę wymiaru składek z waluty EUR na PLN. Kontrolerzy NIK podnoszą bowiem, iż do przedmiotowych operacji finansowych ma zastosowanie rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe (Dz. U. z 1998 r. nr 161 poz. 1106). W powołanym rozporządzeniu wskazano, iż stanowiące podstawę wymiaru składek przychody pracownika osiągane w walutach obcych przelicza się na złote w sposób przyjęty w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych. W art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych wskazano natomiast, że w celu dokonania przeliczenia stosuje się średni kurs NBP z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień uzyskania przychodu. W wytycznych opracowanych przez Centralę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, które uzyskały akceptację Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wyrażoną w piśmie z dnia 24 czerwca 2013 r. przyjęto natomiast zasadę przeliczania kwot wyrażonych w EURO na PLN według kursu średniego NBP z dnia wypłaty. Podstawą przyjęcia powyższego rozwiązania było założenie, że pomiędzy datą wypłaty dokonanej przez BUAK dla poszczególnego uprawnionego, a datą uzyskania przez niego przychodu upływa jeden dzień. Przedmiotowe rozwiązanie zostało również przyjęte z uwagi na trudności w jednoznacznym określeniu przez Zakład daty uzyskania przychodu przez konkretnego pracownika. Najbardziej uchwytą i nie budzącą wątpliwości datą z punktu widzenia ZUS była właśnie data wypłaty dokonanej przez BUAK.

Zastosowanie powyższego rozwiązania wynikało zatem z konieczności uwzględnienia uwarunkowań obiektywnych i technicznych.

W omawianej sprawie istotne znaczenie ma również argumentacja przedstawiona przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku, w sprawie *C-579/17 Gradbeništvo Korana*, który dotyczył wykładni art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. U. 2012, L 351, s. 1), w odniesieniu do postępowania wszczętego przez BUAK przeciwko pracodawcy delegującemu pracowników do wykonywania pracy w Austrii w sektorze budowlanym, z tytułu zapłaty przez tego pracodawcę składek na poczet wynagrodzenia urlopowego.

W przeprowadzonym wywodzie Trybunał stwierdził, iż w zakresie, w jakim obowiązek zapłaty przez pracodawcę składek jest nierozzerwalnie związany z prawami pracowników do wynagrodzenia urlopowego, analiza podstawy powództwa, nie przeczy wnioskowi, że roszczenie BUAK, a co za tym idzie, wniesione przez niego powództwo o zapłatę, ma charakter cywilny. Koszt wynagrodzeń urlopowych wypłacanych przez BUAK jest bowiem pokrywany ze składek stanowiących część wynagrodzenia za pracę należnego od pracodawcy. Chociaż wysokość tych składek jest ustalana w drodze rozporządzenia federalnego ministra pracy i spraw społecznych, ze stanowiska BUAK i rządu austriackiego wynika, że rozporządzenie to zawiera jedynie wytyczne dotyczące sposobu obliczania tych składek, za podstawę przyjmując wynagrodzenie ustalone w danym układzie zbiorowym. W konsekwencji, Trybunał uznał, że w rozpatrywanym wypadku, jak wynika z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, roszczenie o składki z tytułu wynagrodzenia urlopowego powstaje do wysokości prawa do wynagrodzenia urlopowego, z tytułu którego pracodawca uiszcza składki. A zatem, zgodnie z informacjami dostarczonymi przez sąd odsyłający, podmiotem zobowiązanym do wypłacania wynagrodzenia urlopowego z tytułu pracy wykonanej przez pracownika delegowanego jest pracodawca, mimo że w praktyce wynagrodzenie to wypłacane jest za pośrednictwem BUAK. Prowadzi to do wniosku, że owo wynagrodzenie nie mieści się w zakresie pojęcia „ubezpieczenia społecznego” w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1215/2012, które jest wyłączone z zakresu przedmiotowego tego aktu prawnego Unii Europejskiej.

W świetle powyższych rozważań, na postawione przez sąd odsyłający pytanie prejudycjalne Trybunał odpowiedział, iż wykładni art. 1 rozporządzenia nr 1215/2012 należy dokonywać w ten sposób, że powództwo podmiotu zbiorowego prawa publicznego (BUAK)

o zapłatę przez pracodawcę składek z tytułu wynagrodzenia urlopowego, w związku z delegowaniem przez tego pracodawcę do państwa członkowskiego pracowników niemających w tym państwie zwykłego miejsca pracy lub w związku z wynajmem pracowników do tego państwa członkowskiego lub o zapłatę przez pracodawcę mającego siedzibę poza terytorium tego państwa członkowskiego, w związku z zatrudnieniem pracowników mających zwykle miejsce pracy w tym państwie, wchodzi w zakres stosowania tego rozporządzenia, o ile normy regulujące takie powództwo nie stanowią odstępstw od przepisów prawa powszechnego, a w szczególności nie wyłączają możliwości skontrolowania przez sąd, do którego wniesiono to powództwo, prawidłowości danych, w oparciu o które stwierdzono istnienie wspomnianego roszczenia, czego zweryfikowanie należy do sądu odsyłającego.

Przenosząc powyższe rozważania na omawiany kontekst transferu składek z BUAK do ZUS, należy zatem stwierdzić, iż składki od wynagrodzenia urlopowego wypłacane przez BUAK do ZUS za polskich pracowników budowlanych nie stanowią instytucji prawnej zabezpieczenia społecznego, ale mają charakter cywilny. Co za tym idzie, do przeliczania kwot wyrażonych w EUR na PLN może mieć zatem zastosowanie art. 358 Kodeksu cywilnego, który mówi o sposobie realizacji zobowiązań wyrażonych w walutach innych niż polska. Przepis art. 358 § 2 Kodeksu cywilnego stanowi, że *wartość waluty obcej określa się według kursu średniego ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski z dnia wymagalności roszczenia, chyba że ustawa, orzeczenie sądowe lub czynność prawna stanowi inaczej. W razie zwłoki dłużnika, wierzyciel może żądać spełnienia świadczenia w walucie polskiej według kursu średniego ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski z dnia, w którym zapłata jest dokonana*. Odesłanie do przepisów kodeksu cywilnego zawiera również art. 300 Kodeksu pracy, który stanowi, że *w sprawach nie unormowanych przepisami prawa pracy do stosunku pracy stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego, jeżeli nie są one sprzeczne z zasadami prawa pracy*.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż zawarte w wytycznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych określających zasady przekazywania składek z BUAK do ZUS, sformułowanie o zastosowaniu do przeliczania składek wyrażonych w EUR na PLN ogólnych zasad w tym zakresie odnosiło się do powyżej przytoczonych przepisów.

Jednocześnie pragnę zapewnić, że Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej jest otwarte na dalszą dyskusję w tym zakresie, jednakże z uwzględnieniem specyfiki zagadnienia i skomplikowania przyjętych rozwiązań, które są wynikiem

długotrwałych polsko-austriackich konsultacji i prac nad szeregiem problemów o charakterze prawnym i technicznym.

Należy również podkreślić, iż w zakresie wynikającego z wniosków pokontrolnych zobowiązania Zakładu do „zapewnienia przeliczania przez ZUS podstawy wymiaru składek z waluty obcej na złote w sposób wynikający z obowiązujących przepisów lub zainicjowanie przez ZUS działań mających na celu zmianę przepisów w powyższym zakresie”, Zakład w piśmie do Ministerstwa z dnia 26 sierpnia br. wskazał, że opowiedział się za drugą z wymienionych opcji. W związku z tym, w dniu 9 października br. odbyło się spotkanie online z udziałem przedstawicieli Departamentu Realizacji Dochodów Centrali ZUS oraz przedstawicieli Departamentu Ubezpieczeń Społecznych i Departamentu Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, podczas którego przedmiotowe zagadnienie zostało omówione oraz wstępnie uzgodniono, iż właściwym sposobem postępowania w tej sprawie będzie zwrócenie się przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do gospodarza ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Ministra Finansów) z wnioskiem o przanalizowanie przepisów w omawianym zakresie i ewentualne ich zrewidowanie w części, w jakiej mogą one rzutować na uregulowania w obszarze zabezpieczenia społecznego dotyczące ustalania podstawy wymiaru składki. Należy jednak podkreślić, iż jest to kwestia, która wymaga dalszych konsultacji i uszczegółowienia.

Innym zasygnalizowanym przez NIK obszarem nieprawidłowości, w związku z omawianą procedurą, były kwestie związane z terminowością odprowadzania składek potrącanych pracownikom delegowanym do Austrii za lata 2006 - 2013. W ocenie NIK, opóźnienia w tym zakresie wynosiły od kilku miesięcy do 5 lat. W tym miejscu należy podkreślić, iż realizacja procedury rozliczeń pomiędzy BUAK i ZUS była możliwa tylko i wyłącznie dzięki dobrej woli zaangażowanych podmiotów, a przyjęte rozwiązanie stanowiło kompromis, który wychodził naprzeciw oczekiwaniom, jak również uwarunkowaniom prawnym, proceduralnym i faktycznym każdej ze stron. Jak wspomniano wyżej, długi czas, który zajęło wypracowanie przedmiotowego rozwiązania wynikał z niemożności osiągnięcia porozumienia, z uwagi na różnice systemowe oraz prawne pomiędzy zainteresowanymi stronami oraz niekompatybilność uregulowań funkcjonujących w obu porządkach prawnych.

Odnosnie do podniesionej przez NIK kwestii braku rozpoznania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych sytuacji w innych państwach członkowskich, w których funkcjonują kasy urlopowe, jako jednego z potencjalnych czynników ryzyka wystąpienia

podobnych nieprawidłowości w zakresie procedury odprowadzania składek od świadczeń urlopowych pracowników delegowanych do innych państw członkowskich UE, należy wskazać, iż zarówno Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jak i Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej mają świadomość istnienia podobnych rozwiązań w innych państwach członkowskich. Wymaga jednak podkreślenia fakt, iż podstawą funkcjonowania kas urlopowych i wyrównawczych w państwach członkowskich UE jest ustawodawstwo krajowe, które nie podlega unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Niektóre z istniejących rozwiązań uzależnione są w pewnym zakresie od warunków podyktowanych przez związki zawodowe (tak jest np. w Danii), które wskazują na możliwość rozliczania się kas urlopowych tylko z innymi kasami urlopowymi. Wypracowanie procedur transferu składek z kas budowlanych i wyrównawczych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych - każdorazowo wymaga obopólnej, dobrowolnej zgody wyrażonej przez właściwe instytucje państwa członkowskiego oraz uwzględnienia funkcjonujących w danym państwie członkowskim ustawodawstw i procedur, w zakresie zabezpieczenia społecznego oraz prawa pracy, które niejednokrotnie nie są do pogodzenia z rozwiązaniami istniejącymi na gruncie polskiego prawa. Dlatego też należy podkreślić, jako kluczowy dla tego typu porozumień, element dobrej woli oraz chęci współpracy zadeklarowanej przez zaangażowane podmioty, w tym zobowiązanie (jak w przypadku funkcjonujących już porozumień) Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do realizacji uzgodnionej procedury, poprzez podjęcie się wykonywania dodatkowych obowiązków, często wykraczających poza zwykłe założenia statutowe działania ZUS pod względem proceduralnym i systemowym.

Z poważaniem

MINISTER

z up.

Stanisław Szwed

Sekretarz Stanu

/-podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Otrzymuje:

Biuro Kontroli i Audytu

Do nr: BKA.III.0810.25.1.2020.AO

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa
e-mail: info@mriips.gov.pl, tel. 222-500-108

niepodlega URZĘD
STANU I KONTROLI
W WARSZAWIE