



MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Elżbieta Rafalska

BDG-V.0811.42.2016.RL

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI	
Przydział	SP
Data	11.10.2016
UNK	45135/16

Warszawa, dnia 7 października 2016 r.



02543016

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Nawiązując do Informacji Najwyższej Izby Kontroli z dnia 23 września 2016 r., znak: KPS.410.003.00.2015 dotyczącej wyników kontroli P/15/111 pn. *Prawidłowość działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organów podatkowych w zakresie ściągalności i egzekucji składek na ubezpieczenie społeczne i należności podatkowych wynikających z zatrudniania pracowników w ramach umów outsourcingowych*, przekazuję stanowisko odnośnie wniosków zawartych w przedmiotowej Informacji.

Wniosek nr 1

Wprowadzenie do przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych regulacji nakładających na przedsiębiorców obowiązek informowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przy rejestrowaniu po raz pierwszy osoby podlegającej ubezpieczeniu społecznemu, a zatrudnianej w trybie wynikającym z zawartej między przedsiębiorcami umowy biznesowej, o sytuacji prawnej zatrudnianych pracowników.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zwane dalej „MRPiPS” przyjmuje, że przedmiotowy wniosek odnosi się do sytuacji, w której pracodawca po przejęciu pracowników od innego podmiotu, zgłaszając ich po raz pierwszy do ubezpieczeń społecznych jako płatnik składek, informowałby Zakład Ubezpieczeń Społecznych, zwany dalej „ZUS” o tym, że taki pracownik został przez niego zatrudniony na skutek umowy zawartej z innym podmiotem. Natomiast nie dotyczy to sytuacji, gdy do zatrudnienia

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Sejmik Izby Prezes Krzysztof Kwiatkowski
Data wpływu 11.10.2016
Nr sprawy 45135

dochodzi na skutek podpisania umowy biznesowej, która powoduje konieczność wzrostu zatrudnienia ze względu na np. wielkość zamówienia.

Nałożenie takiego obowiązku, zgodnie z wnioskiem NIK doprowadziłoby do szybszej interwencji ZUS w przypadku, jak wskazano, „nietypowych sytuacji dotyczących osób ubezpieczonych”. Nie do końca jest jasne, o jakie nietypowe sytuacje chodzi. Z przypisu nr 32 (str. 15) wynika, że ZUS miałby „wcześniej weryfikować prawidłowość umów między przedsiębiorcami poprzez działania kontrolne,” szybszą reakcję i ustalenie okoliczności nieodprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne lub odprowadzanie ich w niepełnej wysokości”.

Wydaje się, że propozycja ta idzie w dobrym kierunku, jednakże wymaga pogłębionej analizy. Nie należy bowiem zapominać, że przepisy ubezpieczeń społecznych kierowane są do ogółu płatników i ubezpieczonych i będą dotyczyły sytuacji wszystkich podmiotów. Dodatkowo niezbędne jest rozważenie w tym zakresie ewentualnych zmian ustawowych, za którymi mogłyby pójść następnie zmiany w aktach wykonawczych. Do zakresu działania ZUS zgodnie z art. 68 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 2016 poz. 963, z późn. zm.) należy między innymi:

- 1) realizacja przepisów o ubezpieczeniach społecznych, a w szczególności:
 - 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 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;
- 2) kontrola wykonywania przez płatników składek i przez ubezpieczonych obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych oraz innych zadań zleconych Zakładowi.

Natomiast w myśl art. 86 ww. ustawy, inspektorzy kontroli ZUS przeprowadzają kontrolę wykonywania zadań i obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych przez płatników składek, która może obejmować w szczególności:

- 1) zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych;

- 2) prawidłowość i rzetelność obliczania, potrącania i opłacania składek oraz innych składek i wpłat, do których pobierania zobowiązany jest Zakład;
- 3) ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wypłacanie tych świadczeń oraz dokonywanie rozliczeń z tego tytułu;
- 4) prawidłowość i terminowość opracowywania wniosków o świadczenia emerytalne i rentowe;
- 5) wystawianie zaświadczeń lub zgłaszanie danych dla celów ubezpieczeń społecznych;
- 6) dokonywanie oględzin składników majątku płatników składek zalegających z opłatą należności z tytułu składek.

Co więcej, liczba kontroli i ich czas w danym roku są ograniczone odrębnymi przepisami.

Wprowadzenie obowiązku informowania ZUS o pierwszorazowej rejestracji przejętego pracownika byłoby skuteczne tylko w przypadku tych płatników składek (co do zasady uczciwych), którzy w ogóle takiego zgłoszenia dokonają. Ponadto, zasada miałaby dotyczyć pierwszorazowego zgłoszenia, co w przypadku nieuczciwych podmiotów, które wyłudziły pieniądze od przedsiębiorców pod pozorem „outsourcingu pracowniczego” doprowadziłoby do zgłoszenia pracownika, wyrejestrowania go i ponownego zgłoszenia (np. w następnym miesiącu), już bez konieczności informowania o tym ZUS. Zatem regulacja byłaby bardzo łatwa do obejścia a dotknęłaby wszystkich płatników składek przejmujących pracowników.

Dodatkowo należy zauważyć, że poza kontrolami planowymi, ZUS wszczyna postępowania w sytuacji braku wpłat lub po interwencji ubezpieczonych, którzy mogą na bieżąco monitorować fakt zgłoszenia ich do ubezpieczeń oraz wykazywane za nich składki na Platformie Usług Elektronicznych (PUE)-ZUS. W przypadku braku dostępu do PUE-ZUS, mogą swoje podejrzenia zgłosić w terenowej jednostce organizacyjnej ZUS.

Jednocześnie należy zauważyć, że ZUS ma obowiązek kontrolować wszystkich płatników składek i prowadzić działania zmierzające do wyegzekwowania należności z tytułu zaległości w stosunku do każdego zadłużonego podmiotu. Wdrożenie szczególnych regulacji mających na celu wprowadzenie szerszej ochrony pracowników przejmowanych w stosunku do pozostałych, godziłoby w zasadę równego traktowania wszystkich ubezpieczonych będącą fundamentem ubezpieczeń społecznych a wyrażoną w art. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Wniosek nr 2

Nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wprowadzającą narzędzie przeciwdziałające występowaniu zagrożenia dla pracowników zatrudnianych przez tego rodzaju podmioty, w przypadku ich niewypłacalności lub celowego niewywiązywania się przez przedsiębiorcę z obowiązku opłacania należnych składek na ubezpieczenie społeczne.

Aktualnie trwają prace nad zmianą przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (projekt ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw), zmierzające do wprowadzenia jeszcze większej ochrony dla klientów agencji zatrudnienia w obszarze innym niż określony przepisem art. 23¹ Kodeksu pracy, m. in. zobowiązanie marszałków województw do sprawdzania, za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, czy agencje zatrudnienia świadczące pracę tymczasową posiadają zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Stwierdzenie faktu posiadania przez agencję zatrudnienia zaległości w opłacaniu składek do ZUS będzie skutkowało wykreśleniem podmiotu z rejestru agencji zatrudnienia.

Niezależnie od powyższego informuję, że przejęcie pracowników w trybie art. 23¹ Kodeksu pracy może być wykorzystywane przez każdego przedsiębiorcę świadczącego działalność gospodarczą w kraju, nie tylko przez przedsiębiorcę posiadającego status agencji zatrudnienia, co wykazała praktyka.

Dodatkowo należy wskazać, że do realizacji usługi przejęcia pracowników w trybie art. 23¹ Kodeksu pracy nie upoważniają agencji zatrudnienia świadczących pracę tymczasową, nadane jej uprawnienia z tytułu otrzymanego wpisu do rejestru agencji zatrudnienia.

W ocenie MRPiPS, ograniczenie podobnych praktyk w przyszłości wymagałoby doprecyzowania przepisów prawa pracy w tym zakresie.

Wniosek nr 3

Wprowadzenie do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych obowiązku wykazywania w zaświadczeniach wydawanych pracodawcom (płatnikom) o niezaleganiu w opłacaniu należnych składek na ubezpieczenia społeczne, informacji o prowadzeniu postępowania wyjaśniającego, jeżeli takie postępowanie jest prowadzone przez ZUS w czasie złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia.

W odniesieniu do przedmiotowego wniosku NIK zmierzającego do wykazywania w wydawanych płatnikom zaświadczeniach o niezaleganiu w opłacaniu należnych składek

na ubezpieczenia społeczne, informacji o prowadzeniu postępowania wyjaśniającego, jeżeli takie postępowanie jest prowadzone przez ZUS w czasie złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia, należy zwrócić uwagę, że zaświadczenia takie są wydawane przez ZUS na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (kpa).

W związku z powyższym, zgodnie z art. 217:

§ 1. Organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie.

§ 2. Zaświadczenie wydaje się, jeżeli:

- 1) urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa;
- 2) osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego.

§ 3. Zaświadczenie powinno być wydane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni.

§ 4. Zaświadczenie wydaje się w formie dokumentu elektronicznego, opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, jeżeli zażąda tego osoba ubiegająca się o zaświadczenie.

W myśl art. 218 § 1 kpa, w przypadkach, o których mowa w art. 217 § 2 pkt 2, organ administracji publicznej obowiązany jest wydać zaświadczenie, gdy chodzi o potwierdzenie faktów albo stanu prawnego, wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu zaś, zgodnie z § 2 organ administracji publicznej, przed wydaniem zaświadczenia, może przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające.

Jednocześnie, zgodnie z art. 219 kpa, odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

Biorąc powyższe pod uwagę należy zauważyć, że ZUS wydaje zaświadczenie o niezaleganiu w opłaceniu składek na wniosek płatnika składek. Treść tego zaświadczenia odpowiada wnioskowi płatnika i wskazuje, czy zainteresowany zalega z opłacaniem składek czy też nie ma zaległości (ewentualnie, że składki na dzień wydania zaświadczenia nie są wymagalne). Nałożenie obowiązku informowania o prowadzonych postępowaniach wyjaśniających w zaświadczeniu o niezaleganiu w opłacaniu składek doprowadziłoby do sytuacji, w której zaświadczenie nie realizuje żądania strony wynikającego z wniosku. Postępowanie wyjaśniające może dotyczyć spraw, które nie mają ostatecznie wpływu

na wysokość składek, które podmiot opłaca (np. ZUS prowadzi postępowanie wyjaśniające w sprawie wypadku przy pracy). Taka regulacja uderzyć może w podmioty działające uczciwie, a wobec których prowadzone są postępowania wyjaśniające, np. w kontekście ustalenia wysokości świadczenia z ubezpieczenia społecznego albo na skutek szyszan niezadowolonego pracownika czy konkurenta.

Adnotacja o prowadzonym postępowaniu wyjaśniającym nie przesądza o istnieniu zadłużenia płatnika, jednocześnie nie wskazuje jednoznacznie, że nie zalega on z płatnościami względem ZUS.

Podsumowując, **MRPiPS nie rekomenduje wprowadzania regulacji proponowanych przez NIK.**

MINISTER
Elżbieta Rafalska
Elżbieta Rafalska