

## 1. Kontrola legalności zatrudnienia

### A. Informacje ogólne

Kontrole legalności zatrudnienia są prowadzone przez PIP od 1 lipca 2007 r., na mocy *ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy*.

Kontroli PIP w tym zakresie podlegają pracodawcy oraz przedsiębiorcy niebędący pracodawcami – na rzecz których jest świadczona praca przez osoby fizyczne, w tym przez osoby wykonujące na własny rachunek działalność gospodarczą.

Zgodnie z ww. ustawą, do zadań Państwowej Inspekcji Pracy należy:

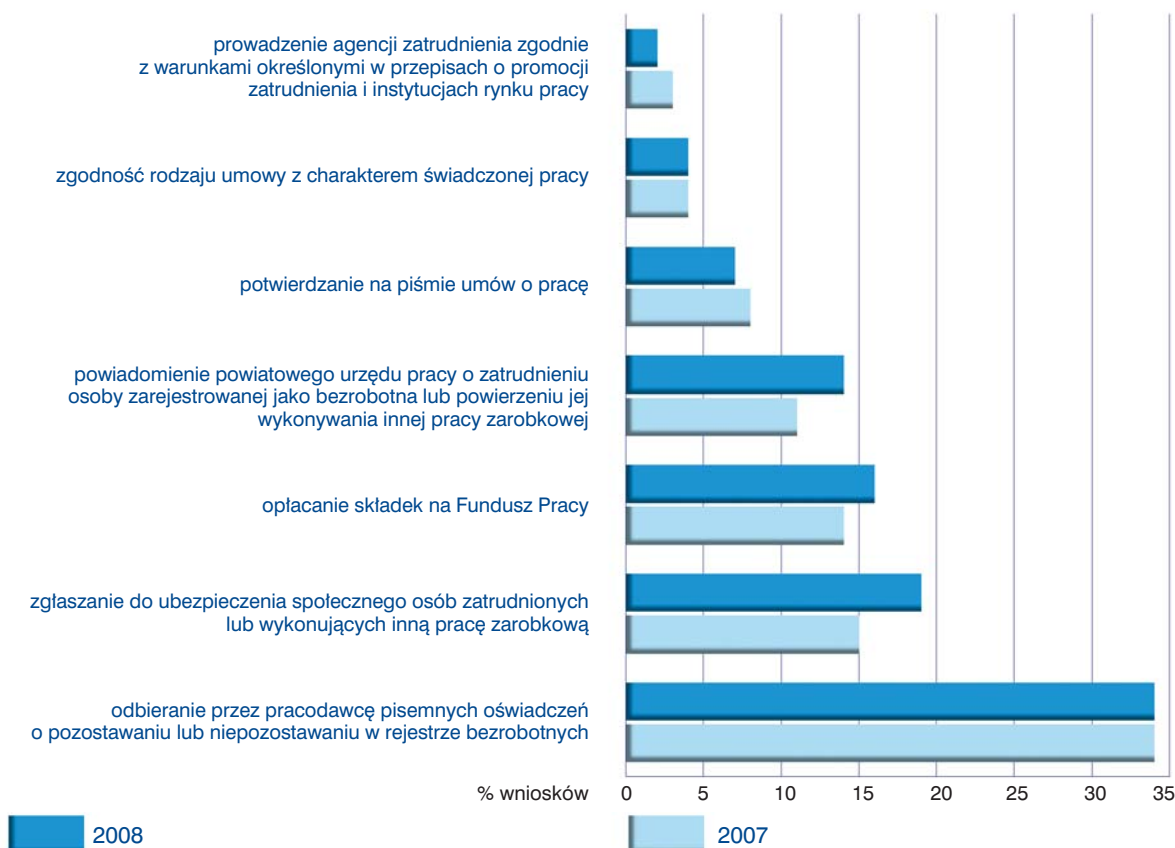
- kontrola legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej i wykonywania działalności;
- kontrola legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców;
- kontrola przestrzegania obowiązku:
  - ✓ informowania powiatowych urzędów pracy o zatrudnieniu bezrobotnego lub powierzeniu mu wykonywania innej pracy zarobkowej,

- ✓ informowania powiatowych urzędów pracy przez bezrobotnych o podjęciu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności,
- ✓ opłacania składek na Fundusz Pracy,
- ✓ dokonania wpisu do rejestru agencji zatrudnienia działalności, której prowadzenie jest uzależnione od uzyskania wpisu do tego rejestru,
- ✓ prowadzenia agencji zatrudnienia zgodnie z warunkami określonymi w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Zadania Państwowej Inspekcji Pracy obejmują ponadto ściganie wykroczeń określonych w *ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* oraz udział w postępowaniu w tych sprawach w charakterze oskarżyciela publicznego.

W 2008 r. inspektorzy pracy przeprowadzili łącznie prawie **25,6 tys. kontroli, podczas których badali zagadnienia legalności zatrudnienia**. W tej liczbie:

Wykres 26. Zakres przedmiotowy wniosków w wystąpieniach – kontrole legalności zatrudnienia



Źródło: dane PIP.

- 24,2 tys. kontroli obejmowało tematykę legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej obywateli polskich, a 1 820 – legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców;
- 470 kontroli dotyczyło przestrzegania przez agencje zatrudnienia przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Kontrolami objęto ponad 24,1 tys. podmiotów, w których świadczyło pracę przeszło 1,6 mln osób, w tym 267,1 tys. na podstawie umów cywilnoprawnych oraz 15,2 tys. osób prowadzących na własny rachunek działalność gospodarczą.

Podobnie jak w 2007 r., ponad połowa kontroli dotyczyła mikroprzedsiębiorstw, czyli firm o zatrudnieniu do 9 osób (58% kontroli).

**Skontrolowano legalność zatrudnienia ponad 195 tys. osób**, w tym prawie 7,9 tys. cudzoziemców (w ramach tej liczby – 3,9 tys. cudzoziemców zobowiązanych do posiadania zezwolenia na pracę). Kontrole z zakresu opłacania składek na Fundusz Pracy objęły blisko 555 tys. osób.

Nieprawidłowości w zakresie legalności zatrudnienia oraz przestrzegania przepisów *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* stwierdzono – podobnie jak w roku poprzednim – w więcej niż połowie skontrolowanych podmiotów (57%).

**W co piątym kontrolowanym podmiocie ujawniono nielegalne zatrudnienie lub nielegalne po-**

**wierzenie innej pracy zarobkowej obywatelom polskim, w co szóstym zaś stwierdzono nieprawidłowości w zakresie opłacania składek na Fundusz Pracy**, tzn. ich nieopłacanie bądź nieterminowe opłacanie.

**Wśród skontrolowanych agencji zatrudnienia, 19 działało nielegalnie** (w 2007 r. – 16), tj. bez uzyskania wpisu do rejestru takich podmiotów, którego prowadzenie należy do kompetencji marszałka województwa.

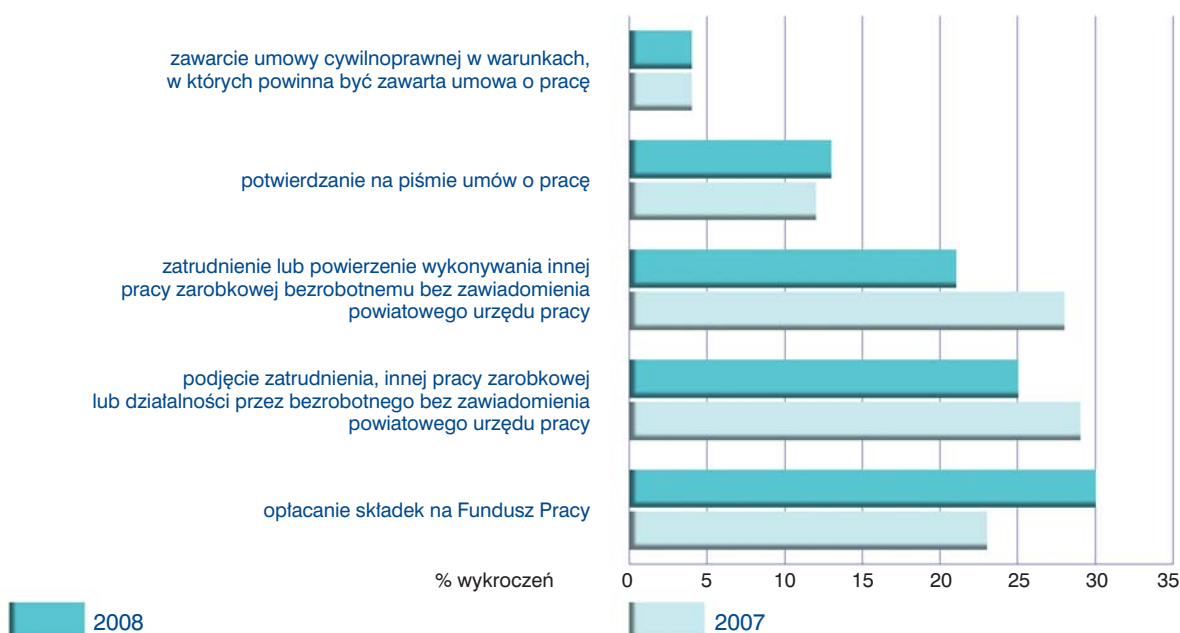
**Nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemców stwierdzono w co jedenastym podmiocie powierającym pracę obcokrajowcom** (w 2007 r. – w co dziewiątym).

W rezultacie kontroli legalności zatrudnienia inspektorzy pracy skierowali wystąpienia do prawie 14,5 tys. pracodawców i przedsiębiorców. Sformułowano w nich ponad 26,3 tys. wniosków zobowiązujących do usunięcia nieprawidłowości, które dotyczyły prawie 214 tys. osób świadczących pracę w kontrolowanych podmiotach.

Podobnie jak w 2007 r., dominowały wnioski w zakresie odbierania przez pracodawcę – przed zatrudnieniem osoby lub powierzeniem jej innej pracy zarobkowej – pisemnego oświadczenia o pozostawianiu lub niepozostawianiu w rejestrze bezrobotnych (34%).

Kontrolując problematykę legalności zatrudnienia, inspektorzy pracy ujawnili ponad 7,7 tys. wykroczeń, które zostały popełnione przez 4 186 pracodawców i 1 948 osób świadczących pracę.

Wykres 27. Zakres przedmiotowy wykroczeń – kontrole legalności zatrudnienia



Źródło: dane PIP.

W stosunku do sprawców wykroczeń inspektorzy:

- nałożyli grzywny w drodze 679 mandatów karnych na łączną kwotę 892,7 tys. zł (średnia wysokość grzywny to 1 285 zł);
- skierowali do sądów 3 317 wniosków o ukaranie (do 31 stycznia 2008 r. sądy wydały rozstrzygnięcia w 2 822 sprawach, przy czym w 2 708 przypadkach na sprawców nałożono grzywny na łączną sumę 5,3 mln zł – średnia kwota grzywny wyniosła 1 940 zł; wobec 55 obwinionych orzeczono karę nagany, a w 32 przypadkach uznano winę sprawcy, ale odstąpiono od wymierzenia kary);
- zastosowali 2 138 środków oddziaływania wychowawczego na podstawie art. 41 Kodeksu wykroczeń;
- w 268 przypadkach skierowali do prokuratury zawiadomienia dotyczące 381 czynów noszących znamiona przestępstwa; najczęściej polegało na złośliwym lub uporczywym naruszaniu praw pracownika wynikających ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego (74 przypadki), a w następnej kolejności – naruszaniu prawa o ubezpieczeniach społecznych (53), poświadczeniu nieprawdy w wystawianych dokumentach (49), utrudnianiu bądź udaremnianiu inspektorom pracy wykonywania czynności służbowych (48) oraz fałszowaniu dokumentów (47).

Realizując obowiązki określone w *ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy* oraz w porozumieniach zawartych przez Głównego Inspektora Pracy (w tym w szczególności w Porozumieniu w sprawie zasad współdziałania pomiędzy Państwową Inspekcją Pracy i Strażą Graniczną, podpisanym w dniu 18 kwietnia 2008 r. przez Głównego Inspektora Pracy i Komendanta Głównego Straży Granicznej), **zawiadomiono** – w 3 675 przypadkach – właściwe organy władzy i organy nadzoru nad warunkami pracy o naruszeniach przepisów w zakresie legalności zatrudnienia. Dominowały powiadomienia kierowane do starostów – 1 446, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – 949 i urzędów skarbowych – 262. Ponadto w przypadku skierowania wniosku o ukaranie do sądu, w związku z popełnieniem wykroczenia dotyczącego opłacania składek na Fundusz Pracy, informowano – jako pokrzywdzonego – Departament Funduszy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

W ramach współpracy z innymi organami, przeprowadzono w obszarze legalności zatrudnienia 361 **wspólnych kontroli** (156 – ze Strażą Graniczną, 108 – z Policją i 20 – ze Służbą Celną). Poza tym w 662 przypadkach miały miejsce kontrole na wniosek organu współdziałającego. Przeważały wnioski powiatowych urzędów pracy (180 kontroli), Policji

(99), wojewódzkich urzędów pracy (87) oraz urzędów skarbowych (76).

## B. Kontrole legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej obywateli polskich

Zagadnienie legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej obywateli polskich badane było podczas 24,2 tys. kontroli. Objęto nimi 22,9 tys. podmiotów, w których wykonywało pracę ponad 1,1 mln osób. Wśród kontrolowanych podmiotów dominowały mikroprzedsiębiorstwa (60% kontroli).

W 2008 r. przestrzeganie przepisów dotyczących legalności zatrudnienia sprawdzano m.in. podczas kontroli z następujących tematów planu pracy PIP:

- „Przestrzeganie przepisów dotyczących zatrudnienia, czasu pracy oraz bhp w placówkach handlu detalicznego – 457 kontroli;
- „Przestrzeganie przepisów dotyczących legalności zatrudnienia, czasu pracy oraz bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładach przemysłu piekarniczego” – 365 kontroli;
- „Przestrzeganie przepisów dotyczących legalności zatrudnienia oraz bhp w gospodarstwach rolnych zatrudniających pracowników” – 398 kontroli;
- „Przestrzeganie przepisów dotyczących legalności zatrudnienia oraz bezpieczeństwa pracy przy pozyskiwaniu drewna i innych pracach w leśnictwie” – 448 kontroli;
- „Przestrzeganie przepisów dotyczących legalności zatrudnienia oraz bhp na placach budów” – 4 433 kontrole;
- „Przestrzeganie przepisów dotyczących legalności zatrudnienia oraz bhp przy budowie i remoncie dróg i autostrad, w tym mostów i wiaduktów” – 741 kontroli.

W co piątym kontrolowanym podmiocie (4 684) inspektorzy pracy ujawnili nielegalne zatrudnienie lub nielegalną inną pracę zarobkową, tj. zatrudnienie przez pracodawcę osoby bez potwierdzenia na piśmie rodzaju zawartej umowy i jej warunków, niezgłoszenie osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego, podjęcie przez bezrobotnego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności – bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy oraz zatrudnienie lub powierzenie wykonywania innej pracy zarobkowej bezrobotnemu – bez zawiadomienia o tym powiatowego urzędu pracy przez pracodawcę.

**Województwa**, w których najczęściej stwierdzano takie przypadki to: podkarpackie (37% kontrolowanych podmiotów), a w następnej kolejności – kujawsko-pomorskie (25%) i warmińsko-mazurskie (24%).

Mapa 2. Odsetek podmiotów, w których ujawniono nielegalne zatrudnienie lub nielegalną inną pracę zarobkową



Źródło: dane PIP.

Natomiast spośród **sekcji** gospodarki najczęściej wykazywano wspomniane nieprawidłowości w hotelach i restauracjach (w 26% kontrolowanych podmiotów tej sekcji) oraz w sekcji transport i składowanie (22%).

Najbardziej godzące w prawa pracownicze formy nielegalnego zatrudnienia to zatrudnienie bez potwierdzenia na piśmie rodzaju umowy o pracę i jej warunków oraz niezgłoszenie osoby wykonującej pracę do ubezpieczenia społecznego. Nieprawidłowości takie stwierdzono w 1,9 tys. podmiotów (tj. w 8% podmiotów poddanych kontroli), a dotyczyły one 6,1 tys. osób (3,3% objętych kontrolą), w tym 896 osób zarejestrowanych jako bezrobotne. I tak:

- zatrudnienie **bez zawarcia pisemnej umowy** o pracę – ujawniono w 1 167 podmiotach;
- zawieranie **umów cywilnoprawnych** w warunkach, w których powinna być zawarta umowa o pracę – w 786 skontrolowanych podmiotach;
- **niezgłoszenie do ubezpieczenia społecznego** – w 701 skontrolowanych podmiotach (obowiązek zgłoszenia nie został dopełniony wobec 1 788 osób).

Ponadto w 4 275 podmiotach wykazano **nieterminowe zgłaszanie** do ubezpieczenia społecznego (dotyczyło ponad 13 tys. osób).

Przypadki zatrudniania bez potwierdzenia na piśmie umowy o pracę lub bez zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego najczęściej stwierdzano w województwie podkarpackim (12,8% kontrolowanych podmiotów), a najrzadziej – w woj. lubuskim (3,5%).

Ww. nieprawidłowości najczęściej wykazywano w hotelach i restauracjach (w co siódmym kontrolowanym podmiocie tej sekcji), a także w podmiotach sekcji gospodarki: pośrednictwo finansowe oraz transport i składowanie (w co ósmym).

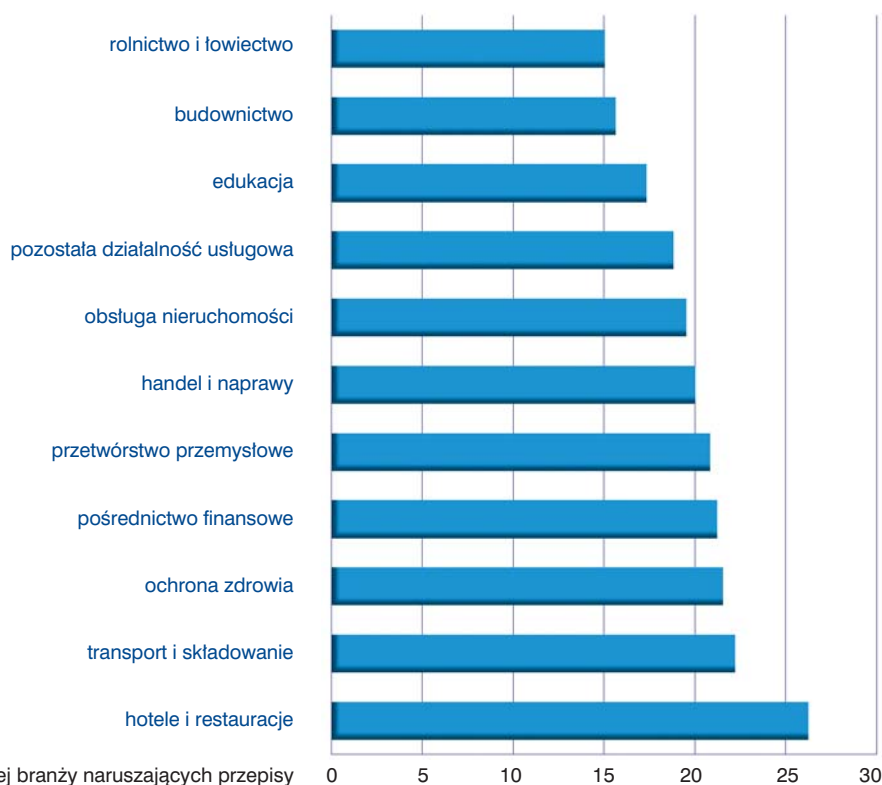
Przeprowadzone w 2008 r. **kontrole na placach budów wykazały nielegalną pracę ponad 2 tys. osób**. Ujawnione przypadki pracy „na czarno”, tzn. bez pisemnych umów o pracę lub bez zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego, dotyczyły najczęściej pracodawców zatrudniających do 9 osób, zwłaszcza przy krótkotrwałym zatrudnieniu, np. do prac instalacyjnych, wykończeniowych lub w związku z realizacją kontraktów na prace remontowe. Pracodawcy nierzadko kierują się świadomością okresowego

zatrudnienia osób do takich robót i nie traktują ich w zakresie praw pracowniczych oraz swoich obowiązków na równi z pracownikami zatrudnionymi na stałe.

Należy podkreślić, że wyniki kontroli na placach budów **nie oddają w pełni rzeczywistej skali nielegalnego zatrudnienia w tej branży**. Wynika to m.in. z możliwości zawierania umów cywilnoprawnych w formie ustnej (w tym powszechnie stosowanych

umów o dzieło) oraz braku przepisu zobowiązującego pracodawcę do przechowywania w miejscu pracy kopii umów zawartych z osobami zatrudnionymi na placu budowy czy dowodów zgłoszenia ich do ZUS. Dostarczenie tych dokumentów – na żądanie inspektora – po kilku dniach nie zawsze świadczy o tym, że sporządzono je terminowo, a jedynie potwierdza dopełnienie tego obowiązku w związku z prowadzoną kontrolą.

**Wykres 28. Podmioty, w których ujawniono nielegalne zatrudnienie lub nielegalną inną pracę zarobkową – wg branż**



% podmiotów w danej branży naruszających przepisy

Źródło: dane PIP.

W **gospodarstwach rolnych** nielegalne zatrudnienie występuje najczęściej w stosunku do pracowników sezonowych oraz głównie w małych zakładach, niedysponujących obsługą w zakresie spraw kadrowych. W ocenie pracodawców, powierzenie pracy na okres kilku miesięcy w roku zwalnia podmiot zatrudniającego z obowiązku prowadzenia pełnej dokumentacji pracowniczej. Również sami pracownicy nie są zainteresowani zawieraniem jakichkolwiek umów, zwłaszcza gdy są ubezpieczeni w KRUS. Stwierdzano także przypadki wykonywania pracy na zasadzie „odrobku”, tj. w ramach wzajemnych rozliczeń finansowych pomiędzy pracodawcą a wykonującym pracę. Dotyczy to w szczególności byłych pracowników PGR, niekiedy uzależnionych od pracodawcy np. w związku z opłatami za zajmowanie należącego do

niego lokalu mieszkalnego bądź posiadających indywidualne gospodarstwa rolne, na potrzeby których pracodawca udostępnia im sprzęt lub środki produkcji rolnej (nawozy, ziarno, opał itp.).

Należy także podkreślić, że bezpośrednie dotarcie inspektorów PIP do miejsc wykonywania pracy w rolnictwie (pola, łąki, sady, szklarnie) jest często niemożliwe – bez uprzedniego zgłoszenia się do siedziby pracodawcy lub przeprowadzenia wcześniejszego rozpoznania (do czego inspektor pracy nie jest formalnie uprawniony). Powyższe okoliczności stanowią barierę ograniczającą skuteczne zwalczanie nielegalnej pracy w sektorze rolniczym.

Kontrole przestrzegania przepisów *ustawy o promocii zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* wykazały ponadto **3 219 przypadków podjęcia przez bez-**

**robotnych zatrudnienia**, innej pracy zarobkowej lub działalności – bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy. We wskazanej liczbie, obowiązku tego nie dopełniło 610 osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych.

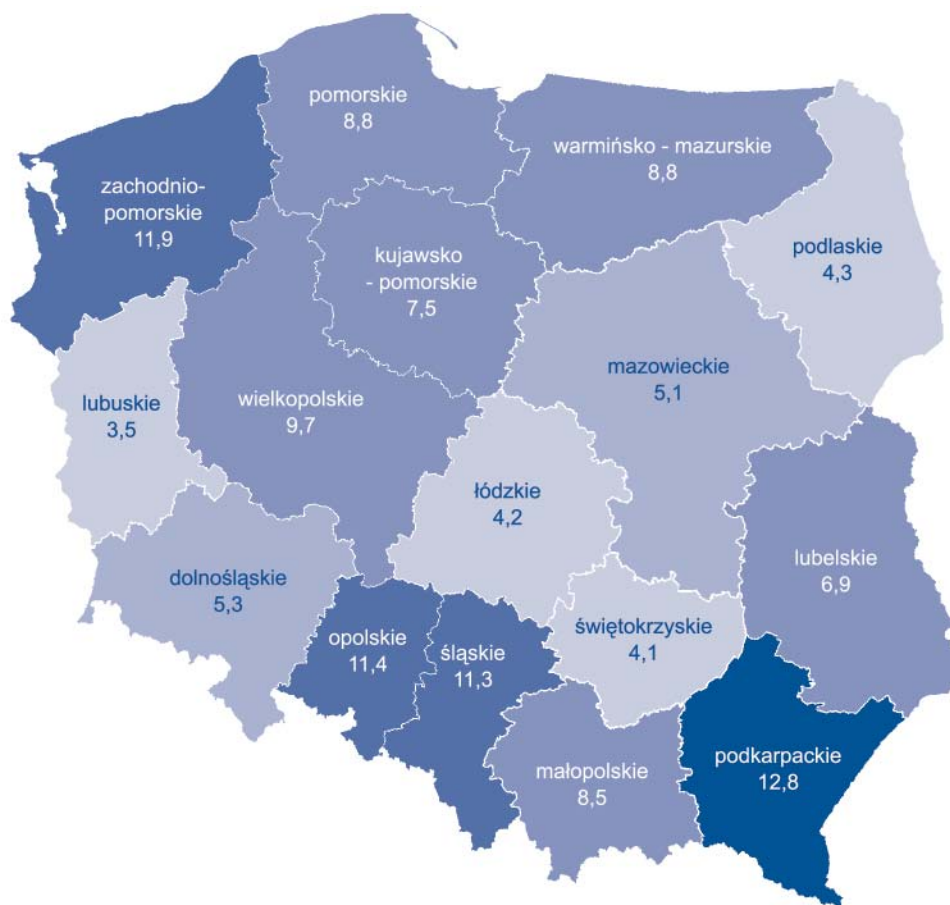
Blisko 9 tys. pracodawców, tj. 40% objętych kontrolą (w 2007 r. – 42%) **nie dopełniło obowiązku odebrania od osób przyjmowanych do pracy – pisemnych oświadczeń** o pozostawaniu lub niepozostawaniu w rejestrze bezrobotnych. Nie uzyskali ich od prawie 38,5 tys. nowo zatrudnionych osób.

Ponadto 2,4 tys. kontrolowanych pracodawców **nie respektowało obowiązku zawiadomienia właściwego powiatowego urzędu pracy o zatrudnieniu** lub powierzeniu innej pracy zarobkowej osobie zareje-

strowanej jako bezrobotna. Dotyczyło to 4 361 bezrobotnych, w tym 915 bezrobotnych pobierających zasiłek. Kolejnych 1,6 tys. pracodawców nie dotrzymało terminu zawiadomienia powiatowego urzędu pracy (w odniesieniu do 2 810 bezrobotnych).

Podobnie jak w roku poprzednim, dużą skalę nieprawidłowości (dot. 125 tys. osób) stwierdzono w zakresie **opłacania składek na Fundusz Pracy**. Nieopłacenie comiesięcznych składek na ten fundusz ujawniono w 1 678 podmiotach. Składki nie zostały opłacone za ponad 52,5 tys. osób (9,5% objętych kontrolą; w 2007 r. – 10%). Kwota nieopłaconych składek to prawie 13,7 mln zł (w 2007 r. – 6,2 mln zł).

**Mapa 3. Odsetek podmiotów, w których stwierdzono zatrudnienie bez potwierdzenia na piśmie umowy o pracę lub bez zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego**



Źródło: dane PIP.

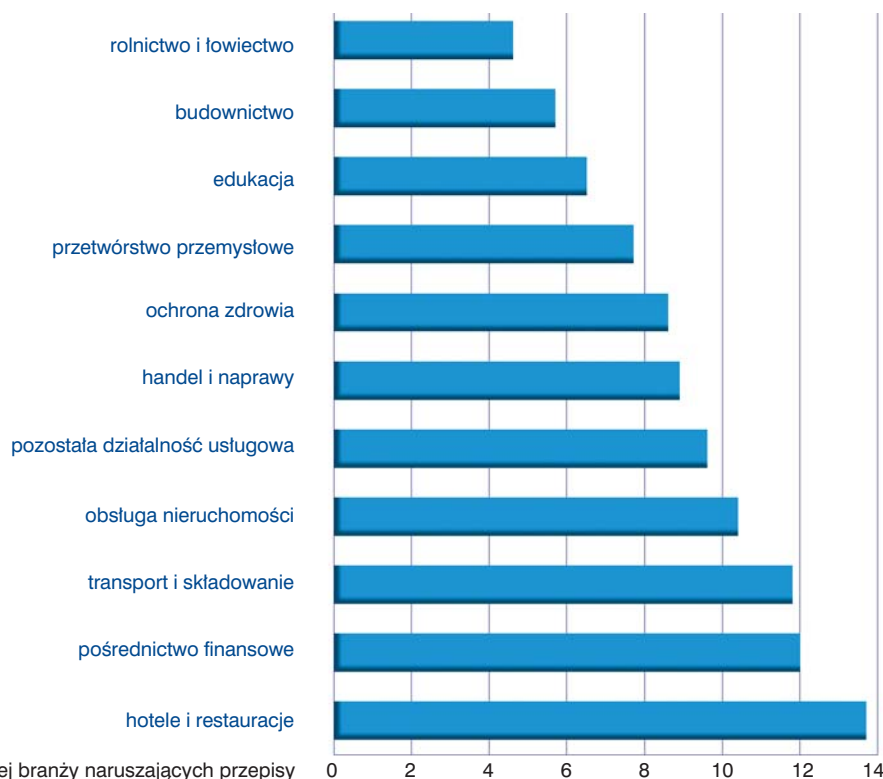
Opóźnienia, często kilkumiesięczne, odnotowano w kolejnych 1 993 podmiotach i dotyczyły one składek za ponad 72,4 tys. osób (13% objętych kontrolą; w 2007 r. – 16%).

Ujawniono również wykroczenia polegające na **niezgłoszeniu do ZUS wymaganych danych lub zgłosze-**

**niu nieprawdziwych danych** mających wpływ na wymiar składek na Fundusz Pracy (w 509 podmiotach, w odniesieniu do danych 2 337 osób).

W ocenie inspektorów pracy, ujawnione naruszenia przepisów wynikały na ogół ze świadomego działania pracodawców i przedsiębiorców, podejmo-

**Wykres 29. Podmioty, w których ujawniono zatrudnienie bez potwierdzenia na piśmie umowy o pracę lub bez zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego – wg branż**



% podmiotów w danej branży naruszających przepisy

Źródło: dane PIP.

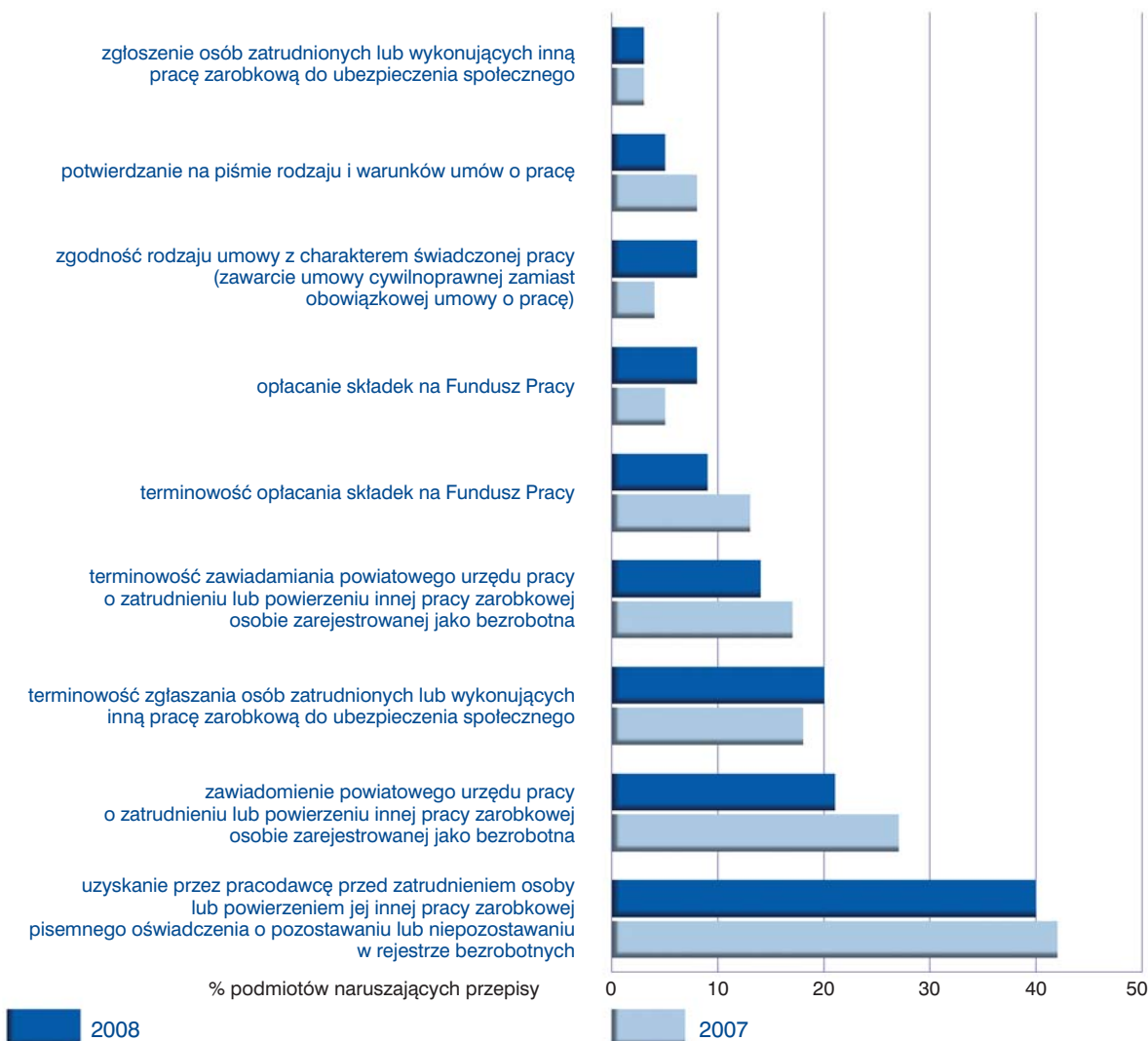
wanego najczęściej w celu osiągnięcia nienależnych korzyści finansowych. **Podstawowa przyczyna nielegalnego zatrudnienia nie uległa więc zmianie i nadal jest nią chęć uniknięcia przez pracodawców dodatkowych kosztów, jakie wiążą się z zatrudnianiem pracowników zgodnie z prawem.** Chodzi tu przede wszystkim o unikanie płacenia składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, podatków i innych opłat, a także uchylanie się od przestrzegania standardów prawa pracy, takich jak: minimalne wynagrodzenie za pracę, normy czasu pracy i obowiązkowe okresy odpoczynku, udzielanie urlopów wypoczynkowych.

Inspektorzy wskazują ponadto, że na nielegalną formę świadczenia pracy często godzą się sami pracownicy, dla których może być korzystne otrzymywanie niezadeklarowanego wynagrodzenia, zwłaszcza jeśli równocześnie pobierają zasiłek dla bezrobotnych albo korzystają z pomocy społecznej. Dla zatrudniających się w „szarej strefie” korzyści wynikające z rejestracji zatrudnienia (np. świadczenia socjalne czy ochrona pracy oraz wysokość przyszłej emerytury) są odsunięte w czasie i przez to mniej istotne. **Wiele z takich osób w ogóle nie dostrzega potrzeby legalizacji pracy i nie bierze pod uwagę nie-**

**właściwości swojego postępowania.** Poza tym praca „na czarno” nie spotyka się zazwyczaj z negatywną reakcją środowiska, a zatem osoba w ten sposób „zatrudniona” może liczyć na społeczne usankcjonowanie swojego postępowania.

Z kolei w ocenie pracodawców i przedsiębiorców naruszenia przepisów, w tym nielegalne zatrudnianie, wynikają z konieczności obniżania kosztów pracy. Wysokie obciążenie podatkami i składkami powoduje, że w warunkach nie zawsze uczciwej konkurencji podmioty zatrudniające uznają za nieopłacalne jakiegokolwiek podwyższenie kosztów pracy. Wskazują też na duży stopień obwarowania kwestii zatrudnienia **mało elastycznymi regulacjami prawnymi**, które w dodatku ulegają częstym zmianom, co w znacznym stopniu ogranicza swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Motywem nielegalnego zatrudniania jest także uniknięcie **czasochłonnych i skomplikowanych procedur urzędowych**. Zwłaszcza przy zatrudnianiu na krótkie okresy bądź do pracy sezonowej konieczność przeprowadzenia procedur związanych z rejestracją pracownika, a następnie wyrejestrowaniem – postrzeganych przez pracodawców jako skomplikowane, niejasne i kłopotliwe – odstrasza wielu z nich od legalizacji zatrudnienia.

Wykres 30. Kontrole legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej – naruszenia przepisów



Źródło: dane PIP.

Przeprowadzone kontrole wykazały, że **skala nieprawidłowości** ujawnionych w roku sprawozdawczym – zwłaszcza w zakresie zatrudniania bez potwierdzenia na piśmie rodzaju umowy o pracę i jej warunków – **była nieco mniejsza niż w latach poprzednich**. Oprócz bezpośrednich efektów oraz odbioru społecznego działań kontrolnych i prewencyjnych podejmowanych przez inspektorów pracy, z pewnością wpłynęły na to zmiany na rynku pracy, tj. spadek o 15,6% liczby bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy w końcu grudnia 2008 r. w stosunku do grudnia 2007 r. Według danych GUS, na koniec 2007 r. stopa bezrobocia wynosiła 11,4%, we wrześniu 2008 r. – 8,9%, zaś w grudniu 2008 r. – 9,5%. Spadek bezrobocia spowodował, że w niektórych branżach i zawodach pracodawcy poszukiwali wykwalifikowanych pracowników, a kandydaci nie

byli zmuszeni do podjęcia każdej zaproponowanej pracy.

Nadal ujawniane są praktyki mające na celu obejście przepisów, np. przez stosowanie tzw. „okresów próbnych”, podczas których ocenia się przydatność danej osoby do określonej pracy, zatrudniając ją bez pisemnej umowy i bez zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego. Inny przykład to zawieranie umów „na wszelki wypadek” (np. kontroli PIP), które faktycznie istnieją tylko przez okres wykonywania pracy, zaś po jej zakończeniu pieniądze przekazywane są prosto „do ręki” (bez opłacenia podatku i składek), a umowa jest niszczone. Często praktyką jest także **zawieranie umowy bez daty**. Taka umowa stanowi wówczas swoistą polisę – może być użyta podczas kontroli lub też np. w sytuacji, gdy niezarejestrowany pracownik ulegnie wypadkowi.

Niezgłoszenie do ubezpieczenia społecznego często ma również miejsce w przypadku pracowników prowadzących działalność gospodarczą bądź pobierających emeryturę lub rentę (nie chcą oni wykazywać dodatkowych dochodów, by nie utracić świadczenia).

Inspektorzy pracy wskazują też na **wadliwość regulacji prawnych**, które nie zapewniają skutecznego egzekwowania prawa. Pracodawcy wiedzą, że np. nie ma obowiązku potwierdzenia umowy o pracę na piśmie przed dopuszczeniem pracownika do pracy (lecz dopiero w dniu jej rozpoczęcia) oraz że mają 7 dni na zgłoszenie pracownika do ubezpieczenia społecznego. W razie wizyty inspektora oświadczają, że dana osoba pracuje „od dnia kontroli”, a w przypadku umów cywilnoprawnych – „od dnia poprzedzającego kontrolę” lub „od 2–3 dni”. W obawie o utratę pracy poświadczają to również sami pracownicy. Wobec zgodności tych oświadczeń trudno jest w trakcie kontroli wykazać, że osoby te pracują nielegalnie.

Podczas kontroli inspektorzy pracy znacznie częściej niż w roku poprzednim kwestionowali **umowy cywilnoprawne**. Świadczy to o **nasileniu się zjawiska zawierania tego rodzaju umów, w tym coraz częściej umów o dzieło** – w przypadkach, w których zgodnie z *art. 22 § 1 Kodeksu pracy* powinna być zawarta umowa o pracę. Praktyki takie są stosowane w celu ograniczenia dodatkowych kosztów pracy, np. kosztów szkoleń z zakresu bhp, profilaktycznych badań lekarskich bądź – w przypadku umów o dzieło – składek na ubezpieczenie społeczne. Pracodawcy próbują również w ten sposób unikać ograniczeń wynikających z przepisów Kodeksu pracy, np. w zakresie czasu pracy, ochrony wynagrodzeń czy rozwiązywania umów o pracę. W pewnych branżach, przykładowo – w firmach zajmujących się *ochroną osób i mienia*, można nawet mówić o wypieraniu umów o pracę przez umowy cywilnoprawne. Pośrednio taki stan rzeczy jest także rezultatem linii orzecznictwa sądowego, które przykłada szczególną wagę do tzw. autonomii woli stron umowy. Pomijane jest natomiast zjawisko presji ekonomicznej pracodawcy oraz brak równości stron stosunku zatrudnienia, które to przesłanki poważnie ograniczają autonomię woli potencjalnych pracowników.

Nadal niepokoi skala nieprawidłowości w zakresie opłacania składek na Fundusz Pracy. Oprócz przypadków, gdy ewidentnie ma to związek z trudnościami ekonomicznymi płatnika, **nieopłacanie składek często wynika z przeświadczenia o bezkarności takiego postępowania**, zwłaszcza w zakresie krótkoterminowych opóźnień. Mając na uwadze zwolnienie z odpowiedzialności na podstawie *art. 122 ust 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, wielu płatników zakłada bowiem, że należności uda się opłacić przed kontrolą. Wskazuje to też na niedoskonałość funkcjonowania systemu egzek-

wowania składek przez ZUS, który w większości przypadków posiada informacje o zobowiązaniach płatnika wymagających reakcji.

Realizując obowiązki określone w *ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy*, w ramach podejmowanych zadań z zakresu kontroli legalności zatrudnienia, inspektorzy pracy **współdziałają z innymi organami**, w szczególności z publicznymi służbami zatrudnienia, Policją, Strażą Graniczną, Służbą Celną, urzędami skarbowymi i Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, a także z organami samorządu terytorialnego. Najczęstszą formą współdziałania są powiadomienia ww. organów o naruszeniach przepisów dotyczących legalności zatrudnienia. Oceniając dotychczasowe efekty tej współpracy, należy stwierdzić, że wymaga ona usprawnienia. W szczególności dotyczy to braku odpowiedzi na powiadomienia i pisma kierowane do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz urzędów kontroli skarbowej. Odpowiedzi takie – i informacje o podjętych działaniach – inspekcja pracy uzyskuje jedynie na ok. 40% skierowanych powiadomień. Odpowiedzi te są niejednokrotnie dość ogólnikowe i zawierają takie stwierdzenia, jak: „sprawę skierowano do kontroli” albo „sprawę skierowano do egzekucji”, ale bez konkretnej informacji, jaki jest ostateczny rezultat tych działań, a zwłaszcza ich wymierny efekt finansowy.

Z kolei urzędy kontroli skarbowej w udzielonych odpowiedziach najczęściej informują inspektorów pracy o przekazaniu sprawy do właściwych urzędów skarbowych w celu rozpoznania bądź wskazują, że czynności kontrolne będą prowadzone dopiero w przypadku stwierdzenia rażącego naruszenia przepisów prawa albo wprost komunikują, że skala ujawnionych naruszeń prawa podatkowego jest na tyle mała, iż urząd nie jest zainteresowany podejmowaniem kontroli (ma do zrealizowania inne zadania w ramach własnego, koordynowanego przez jednostkę nadrzędną, planu kontroli).

W celu podniesienia efektywności działań Państwowej Inspekcji Pracy w obszarze legalności zatrudnienia za uzasadnione należy uznać:

- wydzielenie w strukturze PIP odrębnego pionu (sekcji legalności zatrudnienia), tworzonego przez specjalistów zajmujących się tylko tą problematyką;
- rozwijanie współpracy z innym organami kontroli i nadzoru (Strażą Graniczną, urzędami skarbowymi, ZUS, Państwową Inspekcją Sanitarną, Inspekcją Handlową, inspektoratami nadzoru budowlanego, Inspekcją Transportu Drogowego, Policją, Służbą Celną), w szczególności w zakresie wymiany informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez poszczególne organy, wymiany doświadczeń i informacji o *dobrych praktykach* oraz prowadzenia – możliwie często – wspólnych kontroli z zakresu legalności zatrudnienia;

- ukierunkowanie działań kontrolnych na obszary, gdzie praktyki nielegalnego zatrudnienia występują najczęściej, zwłaszcza na dziedziny gospodarki, w których periodycznie następuje duży wzrost zatrudnienia (np. budownictwo, gastronomia, hotelarstwo, rolnictwo) oraz na regiony objęte znacznym bezrobociem;
- rozwijanie działań służących upowszechnianiu znajomości przepisów dotyczących legalności zatrudnienia, zarówno wśród pracodawców i przedsiębiorców, jak i osób, którym podmioty te powierzają wykonywanie pracy zarobkowej (wydawnictwa promocyjne, oddziaływanie za pośrednictwem mediów – przede wszystkim programów lokalnych, prasy regionalnej itp.).

Wskazane wyżej praktyki obchodzenia przepisów prawa uzasadniają pogląd PIP, że nadal niezbędnym warunkiem zapewnienia skuteczności kontroli legalności zatrudnienia są zmiany przepisów:

- *art. 29 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy* – poprzez wprowadzenie obowiązku zawarcia umowy o pracę w formie pisemnej przed dopuszczeniem pracownika do pracy, a nie – jak dotychczas – najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy;
- *art. 36 ust 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych* – w celu ustanowienia obowiązku zgłoszenia osób zatrudnionych lub wykonujących inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego – przed dopuszczeniem do pracy (a nie w ciągu 7 dni), np. poprzez wstępną rejestrację elektroniczną czy wypełnienie formularza na stronie internetowej ZUS.

Postulowane jest ponadto rozpoczęcie procesu zmian legislacyjnych, polegających w szczególności na:

- ustawowym objęciu przez PIP kontrolą legalności zatrudnienia także innych podmiotów aniżeli określone w *art. 13 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy*, jeżeli istnieje podejrzenie pracy nielegalnej;
- umożliwieniu stosowania przez inspektorów postępowania mandatowego w razie stwierdzenia w toku kontroli wykroczenia polegającego na naruszeniu przepisów *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (według aktualnego stanu prawnego, inspektorzy pracy mogą w takich przypadkach jedynie występować z wnioskami o ukaranie do sądu);
- zapewnieniu inspektorom pracy dostępu do baz danych zawierających informacje przydatne do kontroli legalności zatrudnienia.

Warunkiem zwiększenia skuteczności działań kontrolnych jest także stworzenie centralnego sys-

temu monitorowania nielegalnego zatrudnienia, który pozwoli na uzyskiwanie bieżących informacji o skali i tendencjach występujących na rynku pracy nierejestrowanej. Oprócz tego konieczny jest jednolity system koordynacji działań kontrolnych i prewencyjnych, realizowanych przez różne instytucje publiczne. Wskazane w tym zakresie jest w szczególności rozważenie:

- opracowania przez właściwe organy państwowe kompleksowego programu zwalczania zjawiska pracy nierejestrowanej wraz z harmonogramem jego wdrażania;
- stworzenia w ramach funkcjonujących organów kontroli przestrzegania prawa (Policji, Straży Granicznej, ZUS, urzędów skarbowych itd.) wydzielonych struktur (komórek), które współpracując ze sobą, realizowałyby politykę państwa w kwestii zwalczania nielegalnej pracy;
- przypisania Ministerstwu Finansów zadań koordynatora działań – w walce z nielegalnym zatrudnieniem – wszystkich służb państwowych, które mają na celu ograniczenie strat budżetu państwa powstających w wyniku patologii na rynku pracy;
- stworzenia centralnego rejestru osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu, dostępnego dla wszystkich państwowych służb mających uprawnienia kontrolne w zakresie legalności zatrudnienia.

### C. Kontrole legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców

W roku sprawozdawczym inspektorzy pracy przeprowadzili 1 820 kontroli dotyczących legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców. Objęto nimi 1 682 podmioty, powierzające pracę w sumie 7 889 cudzoziemcom (na ogólną liczbę 639 tys. osób pracujących w skontrolowanych podmiotach). Zezwolenie na pracę na terytorium Polski było wymagane tylko od 3 911 cudzoziemców, którzy byli zatrudnieni w 980 (54%) podmiotach poddanych kontroli. Pozostali obcokrajowcy, których dotyczyły kontrole, tj. 3 978 osób, należeli do kategorii cudzoziemców zwolnionych z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę.

Spośród skontrolowanych podmiotów najwięcej należało do sekcji: przetwórstwo przemysłowe (32%), handel i naprawy (18%), hotele i restauracje (9%) oraz budownictwo (9%). Przeważały (53%) małe firmy, o zatrudnieniu poniżej 50 osób.

Naruszenia przepisów stwierdzono w co czwartym podmiocie poddanym kontroli, przy czym nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemców – tzn. bez wymaganego zezwolenia na pracę, na innym stanowisku lub na innych warunkach niż określone w zezwoleniu, niezgodnie z deklarowanym celem po-

bytu bądź bez zawarcia wymaganych umów o pracę lub umów cywilnoprawnych – ujawniono w 166 podmiotach (stanowi to 9% skontrolowanych zakładów, w których wykonywali pracę obcokrajowcy).

**Stwierdzono nielegalne wykonywanie pracy przez 343 obcokrajowców** (tj. 4% ogółu poddanych kontroli), z których 310 było objętych obowiązkiem posiadania zezwolenia na pracę.

Najczęściej spotykane w tym zakresie uchybienia to **brak wymaganego zezwolenia na pracę cudzoziemca** – wykazano go podczas 123 kontroli, w stosunku do 230 cudzoziemców. Oznacza to, że przepisów w tym zakresie nie przestrzegano w 13% podmiotów zatrudniających cudzoziemców, wobec których było wymagane zezwolenie na pracę.

Stwierdzono ponadto:

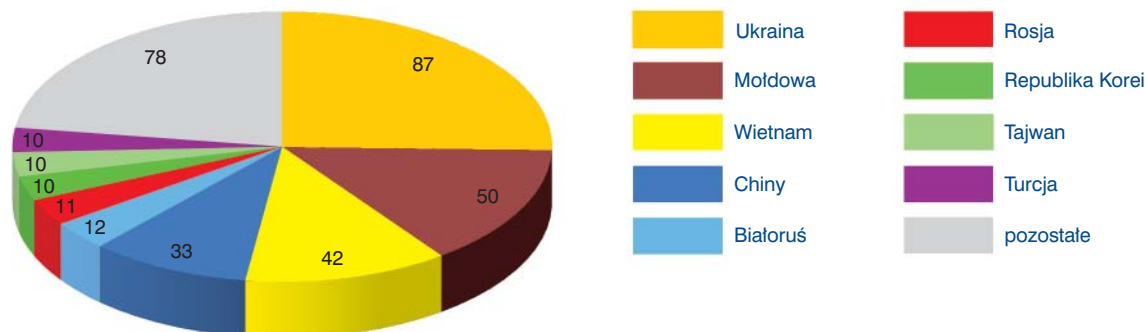
- wykonywanie pracy bez zawarcia wymaganych umów o pracę lub umów cywilnoprawnych – przez 136 cudzoziemców;
- wykonywanie pracy przez cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie bądź niezgodnie z deklarowanym celem pobytu (tj. brak ważnej wizy lub innego dokumentu uprawniającego cudzoziemca do pobytu na terytorium Polski lub podstawa pobytu nieuprawnniająca cudzoziemca do wykonywania pracy) – 100 cudzoziemców;

- wykonywanie pracy na innym stanowisku lub na innych warunkach niż określone w zezwoleniu na pracę – 41 cudzoziemców.

Przeprowadzone kontrole wykazały **nielegalną pracę obywateli 41 krajów**. Najliczniejszą grupę (173 osoby, tj. 50%) stanowili cudzoziemcy ze Wschodu – pochodzący z państw powstałych po rozpadzie byłego Związku Radzieckiego (w szczególności Ukrainy, Mołdowy, Białorusi oraz Rosji). Druga pod względem liczebności grupa obcokrajowców, których nielegalna praca została ujawniona, to obywatele krajów dalekowschodnich (głównie Wietnamu, Chin, Republiki Korei, Tajwanu) – łącznie 108 cudzoziemców (31% nielegalnie pracujących).

W porównaniu z 2007 r. zwraca uwagę znaczne zmniejszenie (ze 167 do 110) liczby wykrytych przypadków nielegalnej pracy obywateli państw graniczących z Polską, które nie należą do Unii Europejskiej (Ukraina, Białoruś i Rosja). W 2007 r. obywatele tych krajów stanowili aż 62% wszystkich cudzoziemców nielegalnie wykonujących pracę, w 2008 r. odsetek ten wyniósł zaś 32%. Przybiera natomiast na sile nielegalna praca obywateli Mołdowy: 50 ujawnionych przypadków w 2008 r. (w roku 2007 stwierdzono tylko 6).

Wykres 31. Cudzoziemcy nielegalnie wykonujący pracę w Polsce – według obywatelstwa



Źródło: dane PIP.

Największą liczbę cudzoziemców, którzy wykonywali pracę nielegalnie, wykazały kontrole w **województwach**: mazowieckim – 63 (18% ogółu stwierdzonych przypadków), małopolskim – 54 (16%), wielkopolskim – 41 (12%), pomorskim – 33 (10%), śląskim – 33 (10%). Dane te świadczą, że zjawisko nielegalnego zatrudniania koncentruje się w najbardziej zurbanizowanych regionach kraju (głównie w dużych aglomeracjach miejskich). Znacznie mniej przypadków nielegalnego wykonywania pracy przez obcokrajowców stwierdzano w mniejszych ośrodkach, w tym również w województwach położonych przy granicy wschodniej.

Spośród **sekcji** gospodarki, największe nasilenie nielegalnej pracy cudzoziemców występowało – wg

ustaleń inspektorów – w przetwórstwie przemysłowym (31% ogółu stwierdzonych przypadków – 107 nielegalnie pracujących obcokrajowców), handlu i naprawach (24% – 81), hotelach i restauracjach (16% – 56) oraz budownictwie (11% – 37). Dla porównania – w 2007 r. dominowało budownictwo (24% ujawnionych przypadków nielegalnej pracy obcokrajowców), przetwórstwo przemysłowe (21%) oraz rolnictwo i łowiectwo (19%), zaś branża hotele i restauracje była dotknięta tym problemem w mniejszym stopniu (7%).

Analiza danych z kontroli wg kryterium wielkości zakładu wskazuje na **największą liczbę nielegalnie pracujących cudzoziemców – w mikroprzedsiębiorstwach** (55%; w 2007 r. – 65%). W znacznym stopniu problem ten dotyczył również podmiotów

zatrudniających od 10 do 49 osób (23% ogółu stwierdzonych przypadków nielegalnej pracy cudzoziemców).

Ze względu na zwiększającą się z roku na rok skalę podejmowania pracy w Polsce przez obcokrajowców, wzrasta też ryzyko naruszania ich praw w zakresie legalności zatrudnienia. Dlatego w roku sprawozdawczym inspektorzy pracy zwracali szczególną uwagę na zagadnienia dotyczące przestrzegania wobec cudzoziemców obowiązku zawierania umów o pracę w formie pisemnej, zgłaszania ich do ubezpieczenia społecznego oraz opłacania za nich składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy.

Przeprowadzone kontrole wykazały, że 241 cudzoziemcom w ogóle nie potwierdzono umowy o pracę w formie pisemnej bądź uczyniono to po terminie (później niż w dniu rozpoczęcia pracy). Ponadto z 99 cudzoziemcami zawarto umowy cywilnoprawne w warunkach, w których powinien zostać nawiązany stosunek pracy. Do ubezpieczenia społecznego nie zgłoszono 149 cudzoziemców, a 423 zgłoszono ze znacznym opóźnieniem.

Naruszenia przepisów dotyczących opłacania składek na Fundusz Pracy stwierdzono w odniesieniu do 775 obcokrajowców (18% objętych kontrolą w tej kwestii), przy czym składek na FP nie opłacono za 242 cudzoziemców, a za kolejnych 533 opłacono je nieterminowo.

**Wykres 32. Zatrudnianie i wykonywanie pracy przez cudzoziemców – naruszenia przepisów**



Źródło: dane PIP.

Główną **przyczyną** nielegalnego zatrudniania cudzoziemców – wskazywaną zarówno przez pracodawców, jak i inspektorów PIP – jest niespotykany w innych dziedzinach prawa pracy stopień skomplikowania przepisów, ich niespójność, rozproszenie po wielu aktach prawnych oraz brak jasnych interpretacji. W znacznym stopniu utrudnia to poznanie, zrozumienie oraz praktyczne zastosowanie obowiązujących regulacji prawnych. W trakcie kontroli inspektorzy stwierdzali jednak również przypadki uchybień wynikających z niezachowania należytej staranności przez osoby działające w imieniu pracodawcy, służby kadrowe czy firmy zewnętrzne (np. biura rachunko-

w lub consultingowe), którym zlecono prowadzenie spraw związanych z zatrudnieniem cudzoziemców.

Druga ważna przyczyna naruszania przepisów z zakresu legalności zatrudnienia obcokrajowców to nadmierna złożoność, wysoki stopień biurokratyzowania oraz przede wszystkim długotrwałość procedur dotyczących wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców. Dlatego z **satysfakcją należy przyjąć dokonane w końcu roku sprawozdawczego zmiany przepisów**, mające na celu uproszczenie i przyspieszenie wspomnianych procedur (nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z grudnia 2008 r.).

Ponadto, istotnym motywem zatrudniania cudzoziemców bez zawarcia pisemnych umów, z naruszeniem obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego, a także nieopłacania za te osoby składek na to ubezpieczenie i Fundusz Pracy jest dążenie podmiotów zatrudniających do oszczędności oraz maksymalizacji zysków. Przyczynia się do tego również postawa samych cudzoziemców, którzy często nastawiają się na osiągnięcie doraźnego dochodu, nie zważając na nielegalną formę świadczenia pracy.

Dotychczasowa realizacja przez Państwową Inspekcję Pracy zadań w dziedzinie legalności zatrudnienia cudzoziemców (wypełnianych od lipca 2007 r.) i zdobyte doświadczenia po przeprowadzeniu w tym zakresie przeszło 2,5 tys. kontroli, pozwalają na sformułowanie szeregu uwag i wniosków służących zwiększaniu efektywności i skuteczności nadzoru PIP nad tym obszarem ochrony pracy.

W kontekście przedstawionych wyżej danych oraz w świetle prognoz dot. budowy stadionów i infrastruktury na EURO 2012 przez pracowników pochodzących spoza obszaru UE/EOG, priorytetowy staje się postulat **stworzenia centralnego rejestru wydawanych zezwoleń na pracę cudzoziemców** (aktualnie dane te rejestrują poszczególni wojewodowie). Rejestr taki powinien być dostępny w systemie *on line* dla wszystkich służb mających w tej kwestii uprawnienia kontrolne, w tym dla Państwowej Inspekcji Pracy.

Ponadto **konieczne jest ograniczenie nadużyć związanych z wystawianiem oświadczeń dla cudzoziemców ze Wschodu** (w szczególności dla obywateli Ukrainy, Białorusi i Rosji), którzy mogą pracować w Polsce bez zezwolenia w okresie nieprzekraczającym 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy. Posiadając takie oświadczenia, cudzoziemcy legalizują pobyt na terytorium Polski. W wielu przypadkach nie podejmują jednak zatrudnienia u pracodawcy, który wystawił oświadczenie, a ich dalszy los jest nieznany – można przypuszczać, że podjęli nielegalną pracę u innego pracodawcy albo np. wbrew przepisom przenieśli się do innego kraju strefy Schengen. W województwach przygranicznych formalne zatrudnienie na podstawie oświadczenia bywa także wykorzystywane jako legalizacja działalności osób wielokrotnie przekraczających granicę wschodnią w celu przewiezienia niewielkich ilości towarów.

Mając na uwadze przedstawione powyżej przypadki wskazujące na omijanie prawa, za uzasadnione należy uznać:

- wprowadzenie przepisów zobowiązujących do informowania odpowiednich organów (np. PIP, Straży Granicznej lub urzędów pracy) o podjęciu pracy przez cudzoziemca na podstawie oświadczenia bądź o tym, że nie został on zatrudniony;

- stworzenie prowadzonego w formie elektronicznej (najlepiej na szczeblu centralnym) rejestru wydawanych i zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom ze Wschodu oraz rejestru cudzoziemców, którzy podjęli pracę na podstawie oświadczenia – który również byłby dostępny w systemie *on line* dla właściwych służb kontrolnych.

**Wskazane jest ponadto zwiększenie liczby wspólnych kontroli Państwowej Inspekcji Pracy i Straży Granicznej.** Straż Graniczna posiada bowiem szerokie uprawnienia w zakresie prowadzenia działalności operacyjnej i możliwości rozpoznania środowisk cudzoziemców przebywających w Polsce oraz bogate kompetencje dochodzeniowo – śledcze, w tym prawo do stosowania środków przymusu bezpośredniego i do zatrzymywania cudzoziemców (inspektorzy pracy nie dysponują takimi uprawnieniami).

Z uwagi na pojawiające się coraz częściej sygnały o naruszaniu praw pracowniczych cudzoziemców (np. w zakresie wypłaty wynagrodzeń czy przestrzegania przepisów o czasie pracy) w bieżącej działalności PIP szczególny nacisk zostanie położony na monitorowanie i eliminację powyższych zjawisk (nie bez znaczenia jest w tym przypadku fakt, że cudzoziemcy, zwłaszcza pochodzący spoza obszaru UE/EOG, stosunkowo rzadko składają oficjalne skargi do Państwowej Inspekcji Pracy). Wspomniane działania zostaną zintensyfikowane także w stosunku do pracodawców zagranicznych, którzy delegują swoich pracowników do pracy na terytorium Polski. Podmioty te są bowiem ustawowo zobowiązane do przestrzegania wobec pracowników delegowanych co najmniej minimalnych standardów wynikających z polskiego prawa pracy.

Rozszerzane będą działania informacyjne PIP na temat warunków legalnego podjęcia pracy przez cudzoziemców w Polsce, wzajemnych praw i obowiązków stron stosunku zatrudnienia oraz możliwości dochodzenia roszczeń (ulotki i broszury – również w obcych językach).

#### **D. Przestrzeganie przez agencje zatrudnienia przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy**

W 2008 r. inspektorzy pracy przeprowadzili 470 kontroli przestrzegania przez agencje zatrudnienia przepisów *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. W 454 agencjach objętych kontrolą pracowało ponad 79,1 tys. osób, w tym 36,4 tys. (46%) na podstawie umów cywilnoprawnych. Wśród skontrolowanych dominowały podmioty małe, zatrudniające do 9 pracowników (70% kontroli).

## Liczba agencji zatrudnienia – wg rodzaju prowadzonej działalności

Rodzaj prowadzonej działalności	posiadany certyfikat	faktyczne wykonywanie działalności
pośrednictwo pracy na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej	303	196
pośrednictwo do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych obywateli polskich	286	168
praca tymczasowa	263	166
doradztwo personalne	222	145
poradnictwo zawodowe	130	69

**Nieprawidłowości stwierdzono w 66% agencji poddanych kontroli** (w 2007 r. – 72%).

Z ustaleń dokonanych przez inspektorów pracy wynika, że 19 agencji **prowadziło działalność nielegalnie**, tj. bez certyfikatu na co najmniej jeden rodzaj usług. Najwięcej takich przypadków dotyczyło działalności w zakresie pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych (7 agencji) oraz pracy tymczasowej (6 agencji). Ponadto nielegalnie działało 5 agencji pośrednictwa pracy na terytorium RP, 3 agencje doradztwa personalnego i 2 agencje poradnictwa zawodowego.

Podobnie jak w 2007 r., dominującym uchybieniem było niezamieszczanie w dokumentach, ogłoszeniach i ofertach **numeru wpisu do rejestru** (39% agencji). W co czwartej agencji świadczącej usługi w zakresie pośrednictwa do pracy za granicą inspektorzy stwierdzili **niezawarcie pisemnej umowy pomiędzy agencją a osobą kierowaną do pracy za granicą** lub nieprawidłową treść takiej umowy (obowiązek ten naruszono wobec 4 636 osób). Analogiczne nieprawidłowości odnosiły się do umów pomiędzy agencją a pracodawcą zagranicznym.

Również w co czwartej agencji pracy tymczasowej stwierdzono **nieprawidłowości dotyczące sporządzania dokumentów**, ogłoszeń i ofert lub nieoznaczanie ogłaszanych ofert pracy jako „oferty pracy tymczasowej”.

Ponad 15% agencji **nie dopełniło obowiązków informacyjnych w stosunku do marszałka województwa**, w tym 11% agencji nie przedstawiło w obowiązującym terminie rocznej informacji o swojej działalności.

Wśród **przyczyn** nieprawidłowości ujawnionych w agencjach zatrudnienia inspektorzy pracy, analogicznie jak w roku poprzednim, najczęściej wskazywali:

- niedostateczną znajomość uregulowań dotyczących prowadzenia agencji zatrudnienia bądź ich nieprawidłową interpretację;
- brak należytej staranności przy realizacji obowiązków wynikających z przepisów prawa (w szczególności

gólności obowiązków informacyjnych, a także w zakresie sporządzania dokumentów, ogłoszeń i ofert);

- niejasne i nieprecyzyjne sformułowania zawarte w *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*;
- złą wolę osób działających w imieniu agencji zatrudnienia, przejawiającą się w świadomym i celowym nieprzestrzeganiu przepisów w celu maksymalizacji zysków agencji.

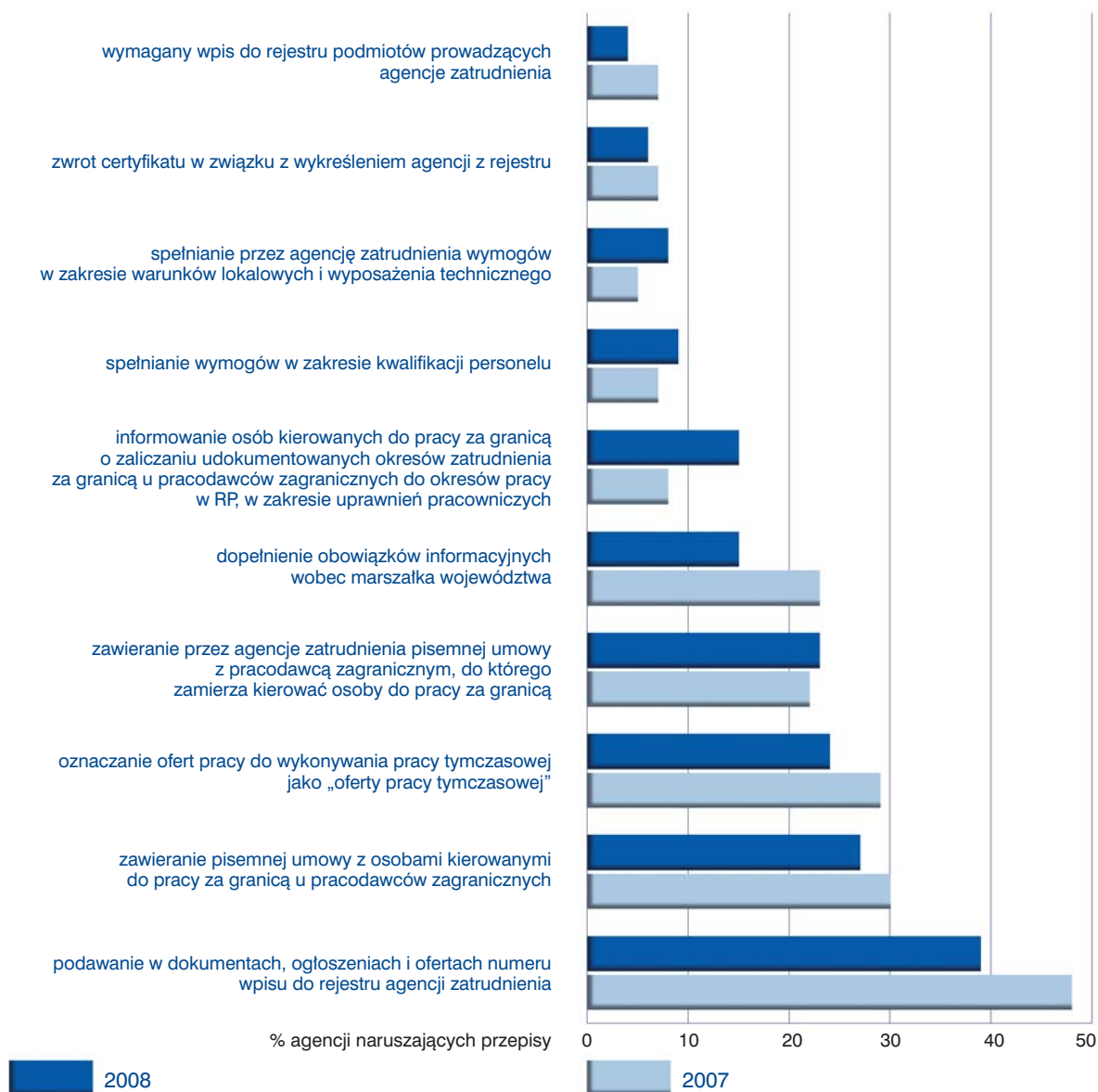
Przedsiębiorcy prowadzący agencje zatrudnienia jako przyczyny nieprawidłowości podawali przede wszystkim:

- niejasne i nieprecyzyjne sformułowania zawarte w *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (akt ten jest, ich zdaniem, zbyt obszerny i szczegółowy, ponadto niejednokrotnie artykuły ustawy odsyłają do innych przepisów, co dodatkowo utrudnia zrozumienie ustawy i jej stosowanie);
- zbyt drobiazgowo unormowania i złożone procedury (np. ustanawiające wymóg ubiegania się najpierw o certyfikat wstępny, a następnie o certyfikat „bezterminowy”), które komplikują prowadzenie działalności gospodarczej;
- konieczność ograniczania kosztów prowadzonej działalności, w tym kosztów związanych z obsługą prawno-administracyjną czy zapewnieniem odpowiedniego lokalu.

W ostatnim czasie na rynku odnotowuje się **dynamiczny wzrost liczby agencji zatrudnienia**, w szczególności świadczących usługi w zakresie pośrednictwa pracy, w tym do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych oraz pracy tymczasowej. Z usług oferowanych przez te podmioty coraz chętniej korzystają zwłaszcza duże przedsiębiorstwa.

Wyniki kontroli w agencjach zatrudnienia przeprowadzonych w 2008 r. wskazują jednak, że stan przestrzegania przez nie prawa jest w dalszym ciągu niezadowalający (nieprawidłowości odnotowano w zakresie wszystkich zagadnień objętych kontrolą). O stwierdzonych naruszeniach inspektorzy pracy in-

Wykres 33. Agencje zatrudnienia – naruszenia przepisów



Źródło: dane PIP.

formowali marszałków województw (dyrektorów wojewódzkich urzędów pracy). Skierowano łącznie 145 takich powiadomień; w rezultacie 31 agencji zatrudnienia zostało wykreślonych z rejestru podmiotów prowadzących ww. działalność.

W związku z ustaleniami z kontroli konieczne jest:

- podejmowanie działań o charakterze prewencyjnym, np. organizowanie szkoleń dla przedsiębiorców prowadzących agencje zatrudnienia, przygotowanie i rozpowszechnianie materiałów informacyjnych itp.;
- dokonanie zmian w obowiązujących przepisach w celu wyeliminowania niejasności związanych

z ich stosowaniem (np. uwzględnienie przedsiębiorców, na rzecz których nie świadczą pracy osoby fizyczne – w katalogu podmiotów podlegających kontroli PIP w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących agencji zatrudnienia);

- zacieśnienie współpracy z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej w kwestii dokonywania wyjaśnień i interpretacji przepisów *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*.

W wyniku ostatniej nowelizacji *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* – m.in. na skutek postulatów zgło-

szonych przez Państwową Inspekcję Pracy – doszło do wyeliminowania niektórych wątpliwości i niejasności w przepisach powyższej ustawy. W szczególności, od 1 lutego 2009 r. wprowadzono obowiązek zawierania w formie pisemnej umów pomiędzy agencją zatrudnienia i osobami kierowanymi do pracy za granicą oraz pracodawcami zagranicznymi, a także zastrzeżono formę pisemną dla realizacji przez agencje zatrudnienia obowiązku powiadomienia osób kierowanych do pracy za granicą o zaliczaniu udokumentowanych okresów zatrudnienia – odbytych za granicą u pracodawcy zagranicznego – do okresów pracy w RP, w zakresie uprawnień pracowniczych.

#### E. Powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy

W wyniku przeprowadzonych kontroli legalności zatrudniania na podstawie umów cywilnoprawnych oraz prawidłowości nawiązywania stosunku pracy, inspektorzy PIP skierowali do właściwych sądów **149 powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy 173 osób** (w 2007 r. były to 143 powództwa na rzecz 239 osób, w 2006 r. – 375 na rzecz 400 osób, a w 2005 r. – 270 na rzecz 871 osób). Spośród osób, na rzecz których skierowano powództwa w roku sprawozdawczym: 123 były zatrudnione na podstawie umowy zlecenia, 14 – na podstawie umów wolontarystycznych, 16 – w ramach umowy o dzieło, 13 osób świadczyło pracę bez jakiegokolwiek umowy, a 6 osób pracowało w ramach samozatrudnienia, tj. założonej przez siebie indywidualnej działalności gospodarczej.

Ponadto odnotowano przypadek zwolnienia z pracy kobiety w ciąży, co stanowiło podstawę do wystąpienia przez inspektora z pozwem o ustalenie istnienia stosunku pracy.

W 7 przypadkach inspektor pracy wstąpił – za zgodą powoda – do toczącego się już postępowania.

W 2008 r. nastąpiło rozstrzygnięcie 113 powództw wniesionych w roku sprawozdawczym. Sądy w 90 przypadkach wydały wyroki ustalające istnienie stosunku pracy, uwzględniając powództwa inspektorów pracy. W 9 przypadkach strony zawarły ugodę przed sądem.

Natomiast 9 powództw oddalono, z uzasadnieniem sprowadzającym się do stwierdzenia, że zawarcie umowy o pracę nie było wolą stron, albo że zawarte umowy zlecenia lub umowy o dzieło nosiły cechy stosunku cywilnoprawnego. W 2 sprawach sąd pracy odrzucił pozew, a 3 inne postępowania umorzono.

Negatywnym zjawiskiem, obserwowanym zarówno w roku objętym sprawozdaniem, jak i w latach poprzednich, jest **nadużywanie przez pracodawców umów cywilnoprawnych** (zwłaszcza umów zlecenia lub umów o dzieło) w sytuacji, gdy obowiązkowo powinna zostać zawarta umowa o pracę. W myśl Kodeksu pracy obowiązek taki istnieje, jeśli praca jest wykonywana pod kierownictwem pracodawcy

oraz w miejscu i czasie przez niego wyznaczonym. Jak wynika z przeprowadzonych kontroli, istnieją pewne obszary (branże), w których zawieranie umów cywilnoprawnych z naruszeniem Kodeksu pracy występuje ze szczególnym nasileniem. Można do nich zaliczyć np. prace dodatkowe powierzane własnemu pracownikom, które stanowią czynności objęte stosunkiem pracy, usługi ochroniarskie, prace osób sprzątających oraz sprzedawców.

Podstawowym motywem zawierania umów cywilnoprawnych zamiast obowiązkowych w danej sytuacji umów o pracę jest **unikanie przez pracodawców kosztów i odpowiedzialności**. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że **osoba zatrudniona na podstawie umowy cywilnoprawnej nie korzysta z określonych przez prawo pracy gwarancji pracowniczych**. Podmiot zatrudniający nie ma formalnego obowiązku zapewnić takiej osobie płacy na poziomie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, płatnego urlopu wypoczynkowego, przestrzegać wobec niej norm czasu pracy obowiązujących pracowników itd. Pracodawca nie ponosi też w takim przypadku odpowiedzialności za wykroczenie bądź przestępstwo, choćby nawet drastycznie naruszał postanowienia zawartej umowy bądź przepisy Kodeksu cywilnego. Odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową dotyczy bowiem – co do zasady – jedynie stosunków pracy.

Jednym ze środków prawnych, jakimi dysponują inspektorzy pracy prowadzący kontrole prawidłowości stosowania umów cywilnoprawnych, jest – oprócz sankcji za wykroczenie oraz wystąpienia pokontrolnego – wytoczenie na rzecz osoby zatrudnionej powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy (względnie wstąpienie do toczącego się już postępowania, za zgodą zainteresowanego).

Realizacja przez inspektorów PIP uprawnień do występowania z powództwami o ustalenie istnienia stosunku pracy na rzecz obywateli napotyka jednak w praktyce na wiele przeszkód. Należy do nich przede wszystkim negatywna postawa osób, na rzecz których powództwa te są wytaczane (podstawową przyczyną oddalenia większości pozwów był fakt, że przed sądem osoby te nie wyrażały zainteresowania zatrudnieniem w ramach stosunku pracy). **Na pomyślnie rozstrzygnięcie wniesionej sprawy można zatem liczyć jedynie w przypadku pełnej współpracy pracownika z inspektorem PIP.**

Z powyższych przyczyn inspektorzy w ostatnich latach stosunkowo rzadko wytaczają powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy, ograniczając się w zasadzie do przypadków, gdy pracownik wyraża chęć popierania wniesionego na jego rzecz pozwu.

Do zmiany tego stanu rzeczy nie przyczynia się także postawa sądów rozstrzygających omawiane sprawy. Na kanwie uzasadnień wyroków sądowych można wnioskować, iż decydujący wpływ na oddalenie powództwa ma brak woli stron w kwestii zmiany

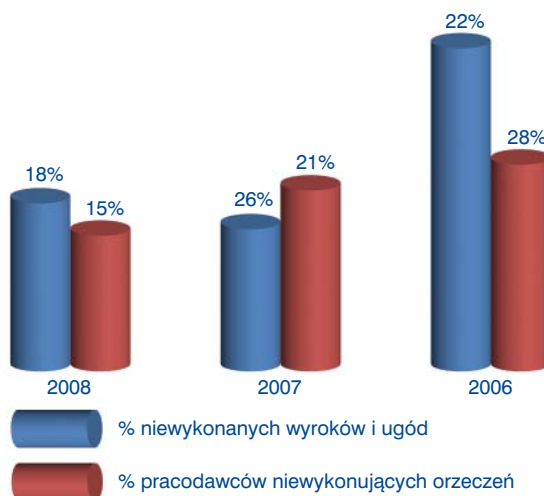
dotychczasowej podstawy prawnej wykonywania pracy. Zgodne zeznania zatrudniającego i zatrudnianego, z których wynika, że obu stronom odpowiada umowa cywilnoprawna, nawet w razie istnienia wyraźnych cech stosunku pracy (kierownictwa pracodawcy i podporządkowania mu pracownika) powodują zazwyczaj oddalenie powództwa. **Taka sytuacja jest rezultatem orzecznictwa sądowego, które przykłada szczególną wagę do woli stron umowy, pomijając inne uwarunkowania mające wpływ na podstawę zatrudnienia.**

Przedstawione okoliczności sprawy, że w praktyce najbardziej efektywną formą oddziaływania inspektorów w omawianym obszarze jest **kierowanie do pracodawców wystąpień wnoszących o zastąpienie umów cywilnoprawnych umowami o pracę**. Większość pracodawców stosuje się do wniosków zawartych w wystąpieniach, czego efektem jest przekształcenie stosunków cywilnoprawnych w stosunki pracy, bez konieczności wytaczania powództw sądowych. Stosowne dane liczbowe podano w rozdziale VI. „Efekty działalności kontrolnej”.

## 2. Wykonywanie przez pracodawców orzeczeń sądów pracy

W okresie sprawozdawczym inspektorzy pracy skontrolowali 714 pracodawców zatrudniających 161,1 tys. pracowników, sprawdzając wykonanie 1 207 prawomocnych wyroków i ugód zawartych przed sądami pracy.

Wykres 34. Niewykonane orzeczenia sądów pracy

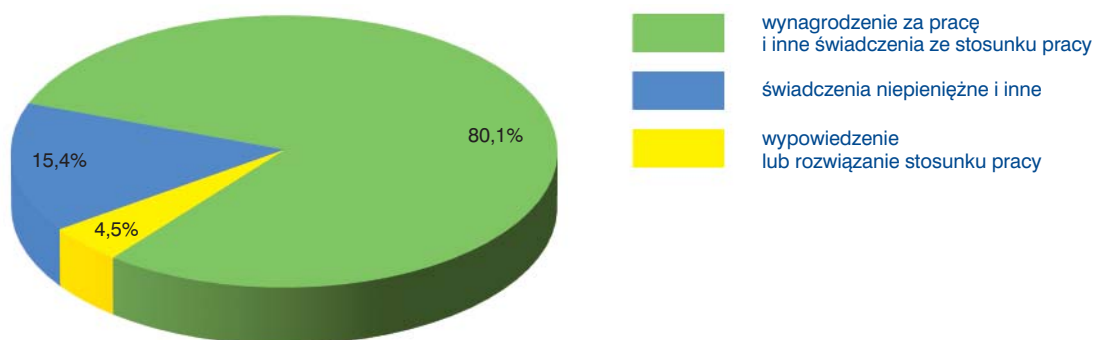


Źródło: dane PIP.

W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono niewykonanie przez 110 pracodawców 212 orzeczeń sądów pracy dotyczących 444 pracowników.

Odsetek niewykonanych wyroków i ugód sądów pracy w 2008 r. – w stosunku do roku poprzedniego – znacząco się zmniejszył. Zmalał również odsetek pracodawców nierealizujących orzeczeń sądowych (z 21% w 2007 r. do 15% w 2008 r.). Jednocześnie niestety zwiększyła się o 15% liczba pracowników pokrzywdzonych na skutek niewykonania wyroków.

Wykres 35. Struktura niewykonanych orzeczeń



Źródło: dane PIP.

Podobnie jak w latach poprzednich, **najwięcej niezrealizowanych orzeczeń sądów pracy dotyczyło wypłaty świadczeń pieniężnych ze stosunku pracy**, głównie wynagrodzenia za pracę, ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, a także odszkodowań i odpraw związanych z rozwiązaniem umowy o pracę. Drugą w kolejności grupę niewykonanych wyroków i ugód stanowiły orzeczenia dotyczące świadczeń niepieniężnych, w tym przede wszystkim wydania lub

sprostowania świadectwa pracy. Nadal najmniej spośród niewykonanych przez pracodawców orzeczeń sądowych związanych było z naruszeniem przepisów dotyczących wypowiedzenia lub rozwiązywania umów o pracę.

Najczęstszym **powodem niewykonania orzeczeń** była trudna sytuacja finansowa pracodawców (44% niewykonanych orzeczeń, w 2007 r. – 64%). Poza przyczynami ekonomicznymi, powodem zanie-