



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

BIULETYN

Z 53. POSIEDZENIA
RADY OCHRONY PRACY (IX KAD.)
W DNIU 4 LISTOPADA 2014 R.

Rada Ochrony Pracy (nr 53/IX kad.)

4 listopada 2014 r.

Rada Ochrony Pracy, obradująca pod przewodnictwem poseł **Izabeli Katarzyny Mrzygłockiej (PO)**, przewodniczącej Rady, i **Danuty Koradeckiej**, zastępcy przewodniczącej Rady, zrealizowała następujący porządek dzienny:

- przyjęcie stanowiska Rady Ochrony Pracy w sprawie rejestracji przyczyn i skutków wypadków przy pracy w 2014 r.,
- Nielegalne zatrudnienie w Polsce w świetle wyników działalności kontrolno-nadzorczej Państwowej Inspekcji Pracy – materiał przygotowany przez Państwową Inspekcję Pracy, Prokuraturę Generalną oraz Ministerstwo Sprawiedliwości,
- Umowy cywilnoprawne oraz umowy terminowe w stosunkach pracy – materiał przygotowany przez Państwową Inspekcję Pracy, Prokuraturę Generalną oraz Ministerstwo Sprawiedliwości,
- sprawy bieżące.

W posiedzeniu udział wzięli: **Iwona Hickiewicz** główny inspektor pracy wraz ze współpracownikami, **Agnieszka Goździk** przedstawicielka Departamentu Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Generalnej, **Krzysztof Dęstoński** przedstawiciel Departamentu Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości Ministerstwa Sprawiedliwości.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Ewa Mierosławska**, **Mateusz Wiśniewski** – z sekretariatu Rady w Biurze Prawnym i Spraw Pracowniczych.

Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy Izabela Katarzyna Mrzygłocka:

Otwieram posiedzenie Rady Ochrony Pracy. Serdecznie witam głównego inspektora pracy, panią Iwonę Hickiewicz wraz ze współpracownikami, przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Prokuratury Generalnej. Serdecznie witam członków Rady Ochrony Pracy.

Porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia przewiduje: pkt 1 – przyjęcie stanowiska Rady Ochrony Pracy w sprawie rejestracji przyczyn i skutków wypadków przy pracy w 2014 r., pkt 2 – Nielegalne zatrudnienie w Polsce w świetle wyników działalności kontrolno-nadzorczej Państwowej Inspekcji Pracy – materiał przygotowany przez Państwową Inspekcję Pracy, Prokuraturę Generalną oraz Ministerstwo Sprawiedliwości, pkt 3 – Umowy cywilnoprawne oraz umowy terminowe w stosunkach pracy – materiał przygotowany przez Państwową Inspekcję Pracy, Prokuraturę Generalną oraz Ministerstwo Sprawiedliwości, pkt 4 – sprawy bieżące.

Czy są uwagi do porządku dziennego? Nie widzę zgłoszeń.

Stwierdzam, że Rada przyjęła porządek dzienny.

Przechodzimy do rozpatrzenia punktu pierwszego – przyjęcie stanowiska Rady Ochrony Pracy w sprawie rejestracji przyczyn i skutków wypadków przy pracy w 2014 r.

Proszę przewodniczącą Zespołu ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Środowisku Pracy, panią prof. Danutę Koradecką, o przedstawienie projektu stanowiska.

Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Danuta Koradecka:

Projekt stanowiska, który zaprezentuję, został opracowany przez Zespół ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Środowisku Pracy oraz Zespół ds. Prawno-Organizacyjnych. Oto jego brzmienie:

„Na posiedzeniu 7 października 2014 r. Rada Ochrony Pracy wysłuchała informacji na temat rejestracji przyczyn i skutków wypadków przy pracy, przygotowanych przez Główny Urząd Statystyczny, Państwową Inspekcję Pracy oraz Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy.

Informacja przedstawiona przez Główny Urząd Statystyczny dotyczyła podstawowych zasad funkcjonowania systemu rejestrowania danych na temat wypadków przy pracy oraz możliwości jego doskonalenia. Podkreślono nawiązanie współpracy z PIP w zakresie wymiany informacji na temat zgłaszalności danych dotyczących wypadków przy pracy celem stworzenia spójnego i szczegółowego systemu rejestracji danych. Zwrócono również uwagę na konieczność zmiany odpowiednich aktów prawnych, których nowelizacja umożliwi poprawę systemu rejestracji danych dotyczących wypadków przy pracy.

Informacja przedstawiona przez Państwową Inspekcję Pracy dotyczyła zmian klasyfikacji przyczyn wypadków przy pracy, wykorzystywanej przez inspektorów pracy do rejestracji danych na ich temat. Przedstawione zmiany zawierają uszczegółowienie informacji (np. niedostateczne przygotowanie zawodowe pracownika lub jego nieprawidłowe zachowanie się, wynikające z nieznamomości przepisów oraz zasad bhp, brak odpowiednich urządzeń zabezpieczających, środków ochrony zbiorowej, elementów sterowniczych lub sygnalizacji zagrożeń). Pozyskane w ten sposób informacje powinny umożliwić lepsze ukierunkowanie działań prewencyjnych.

W informacji Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego przedstawiono podstawowe problemy związane ze stosowaniem obecnej klasyfikacji przyczyn wypadków przy pracy, w tym szczególnie jej przydatności do formułowania zadań prewencji wypadkowej. Omówiono również wyniki analizy jakości danych o wypadkach przy pracy, rejestrowanych w bazie GUS. Zwrócono uwagę na brak w klasyfikacji GUS przyczyn źródłowych wypadków, związanych przede wszystkim z błędami w zarządzaniu i organizacji pracy oraz nieodpowiednimi rozwiązaniami stanowisk pracy. Brak tych informacji utrudnia zapobieganie podobnym zdarzeniom w przyszłości. Zwrócono również uwagę na fakt, że najczęściej klasyfikuje się przyczyny wypadków przy pracy w kategoriach ogólnikowych, takich jak: *niedostateczna koncentracja uwagi na wykonywanej czynności* – 46% zarejestrowanych wypadków; – *zaskoczenie niespodziewanym zdarzeniem* – 37% wypadków; a także „pojemna” *inna przyczyna* – 11% wypadków. Na podstawie takich określeń przyczyn praktycznie niemożliwe jest podejmowanie działań zapobiegawczych.

Przedstawiono również typowe błędy w rejestrowaniu danych o wypadkach przy pracy, wynikające z nieznamomości zasad kwalifikacji lub niedokładności przy wypełnianiu statystycznej karty wypadku w przedsiębiorstwach. Wskazano tu na potrzebę poprawy mechanizmów weryfikacji danych przekazywanych do GUS. Na podstawie przeprowadzonych analiz przedstawiono propozycję zmian statystycznej karty wypadku, w szczególności w części dotyczącej rejestrowania jego przyczyn źródłowych. Zwrócono przy tym uwagę na potrzebę usunięcia z klasyfikacji przyczyn ww. kategorii „wygodnych” odpowiedzi. Niezbędne jest także uściślenie kategorii nieokreślonej (np. *inna przyczyna*), a także uproszczenia klasyfikacji przez połączenie podobnych przyczyn dotyczących czynnika materialnego.

W informacji CIOP-PIB przedstawiono również wyniki analizy porównawczej danych dotyczących wypadków przy pracy, rejestrowanych w bazach GUS, PIP i ZUS. Z analizy tej wynika, że:

- w żadnej z krajowych baz danych nie są rejestrowane wszystkie wypadki przy pracy oraz niezbędne informacje na temat ich przyczyn i okoliczności,
- różnice w bazach danych GUS, PIP i ZUS, dotyczące wypadków przy pracy, powodują rozbieżne oceny trendów wypadkowości,
- niepełna zgłaszalność ogólnej liczby wypadków przy pracy do statystyk państwowych występuje we wszystkich państwach UE, w których statystyki te nie są powiązane z systemem ubezpieczeń – za niepokojące uznano, że w Polsce niepełna zgłaszalność dotyczy również wypadków śmiertelnych i ciężkich,

– poprawa stanu istniejącego wymaga udoskonalenia procedur rejestracji wypadków przy pracy, a w szczególności powiązania baz danych GUS z bazami PIP i ZUS.

Biorąc pod uwagę przedstawione informacje oraz dyskusję, Rada Ochrony Pracy uznaje za konieczne podjęcie następujących działań:

1. Opracowanie nowej klasyfikacji przyczyn wypadków przy pracy i jak najszybsze wprowadzenie jej do statystycznej karty wypadku.

2. Dokonanie zmiany ustawy dotyczącej dostępu do rejestrów statystyki publicznej, która umożliwi wymianę danych dotyczących wypadków przy pracy pomiędzy GUS, ZUS i PIP.

3. Prowadzenie pogłębionych analiz rejestrowanych danych w celu opracowania rozwiązania docelowego, którym powinna być jednolita baza danych o wypadkach przy pracy, zapewniająca pełną rejestrowalność oraz poprawę jakości pozyskiwanych danych.

4. Udoskonalenie programu szkoleń członków zespołów powypadkowych podnoszących kompetencje w zakresie metod badania wypadków i identyfikacji przyczyn źródłowych”.

Do projektu stanowiska załączono rozdzielnik.

Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy Izabela Katarzyna Mrzygłocka:

Dziękuję za przedstawienie projektu stanowiska. Czy są uwagi do przedłożonego projektu? Nie widzę zgłoszeń.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem stanowiska w brzmieniu proponowanym w projekcie? Kto jest przeciw? Kto wstrzymał się od głosu?

Stwierdzam, że Rada jednogłośnie przyjęła stanowisko w sprawie rejestracji przyczyn i skutków wypadków przy pracy w 2014 r.

Przechodzimy do rozpatrzenia pkt 2 porządku dziennego – Nielegalne zatrudnienie w Polsce w świetle wyników działalności kontrolno-nadzorczej Państwowej Inspekcji Pracy. Materiał został przygotowany przez Państwową Inspekcję Pracy i Prokuraturę Generalną.

Proszę o zabranie głosu panią Iwonę Hickiewicz – głównego inspektora pracy.

Główny inspektor pracy Iwona Hickiewicz:

Zanim przejdę do kwestii merytorycznych, chciałabym przypomnieć o uroczystej gali Państwowej Inspekcji Pracy, która odbędzie się 25 listopada br. na Zamku Królewskim w Warszawie. Początek godz. 17.00. Członkowie Rady otrzymali dzisiaj zaproszenia. Program uroczystości obejmuje wręczenie nagród im. Haliny Krahelskiej oraz rozstrzygnięcie konkursu „Pracodawca – organizator pracy bezpiecznej”. Serdecznie zapraszam wszystkich państwa w imieniu Państwowej Inspekcji Pracy.

Członkowie Rady otrzymali kalendarz na 2015 r., który został wydany przez estońską inspekcję pracy w ramach kampanii „Upadki, poślizgnięcia na tym samym poziomie”. To kampania SLIC. Estońska inspekcja pracy, jako europejski koordynator tej kampanii przygotowała ze środków unijnych taki kalendarz dla wszystkich państw członkowskich. Jest on nieco inny od dotychczas wydawanych. Myślę, że warto zwrócić na niego uwagę. Bowiem sprawy poważne można przedstawiać w nieco swobodniejszy sposób. Nie traci na tym temat i powaga sprawy.

Przechodząc do tematyki dzisiejszego posiedzenia Rady – nielegalne zatrudnienie, umowy cywilnoprawne oraz umowy terminowe w stosunkach pracy, to obecnie jedne z najważniejszych tematów związanych z ochroną pracy. Musimy pamiętać, że legalne zatrudnienie to nie tylko umowa o pracę, ale system ochrony pracy, który powinien chronić pracownika od chwili rozpoczęcia pracy – poprzez sytuacje losowe np. choroby, wypadki itp. – aż do jej zakończenia, czyli emerytury lub renty.

Nasz materiał poświęcony kontrolom legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej obywateli polskich oraz kontrolom legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców, obejmuje lata 2007–2013. Przypominam, że od lipca 2007 r. Państwowa Inspekcja Pracy przejęła zadania z zakresu kontroli legalności zatrudnienia od realizujących je uprzednio służb kontroli legalności zatrudnienia podległych wojewodom. W przedłożonym materiale przedstawiliśmy wyniki naszych kontroli w tym zakresie oraz propozycje i pewne wnioski, które z nich wynikają. Działania Państwowej Inspekcji Pracy – to jeden z podstawowych wniosków – muszą bazować na prawie, które daje

możliwość skutecznego postępowania. Skuteczne działanie obejmuje także współpracę z innymi służbami. Przepisy prawa powinny ułatwiać, a nie utrudniać działanie służb.

Oba tematy poruszane na dzisiejszym posiedzeniu są bardzo ważne. Zapewne w dyskusji pojawi się sporo wątków. Nasz materiał przedstawi dyrektor Departamentu Legalności Zatrudnienia Głównego Inspektoratu Pracy, pan Jarosław Leśniewski.

Dyrektor Departamentu Legalności Zatrudnienia Głównego Inspektoratu Pracy Jarosław Leśniewski:

Prezentowany materiał stanowi kompleksowe opracowanie poświęcone kontrolom legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej obywateli polskich oraz kontrolom zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców, przeprowadzanych przez inspektorów pracy w latach 2007–2013. To pracowanie powstało również w wyniku realizacji zalecenia Rady Ochrony Pracy, zawartego w pkt 9 stanowiska z 8 lipca 2014 r. w sprawie sprawozdania głównego inspektora pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2013 r. W tym stanowisku Rada wnioskuje o dokonanie kompleksowej oceny stanu legalności zatrudnienia w Polsce od czasu przejścia tego zadania przez Państwową Inspekcję Pracy.

Od 1 lipca 2007 r. zakres kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy, obok kontroli przestrzegania praw pracowniczych oraz warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, obejmuje także zagadnienia dotyczące legalności zatrudnienia – obywateli polskich i cudzoziemców. Kompetencje z zakresu kontroli legalności zatrudnienia zostały przejęte przez PIP od realizujących je uprzednio służb kontroli legalności zatrudnienia podległych wojewodom. Inspekcja Pracy przejęła również te służby. Ich członkowie, po zdaniu aplikacji, zostali inspektorami pracy.

W celu podniesienia skuteczności działań kontrolnych PIP w zakresie legalności zatrudnienia, w 2009 r. we wszystkich okręgowych inspektoratach pracy zostały utworzone specjalistyczne sekcje legalności zatrudnienia, w skład których weszli inspektorzy pracy oraz pracownicy merytoryczni zajmujący się tą problematyką.

Od przejścia zadań legalności zatrudnienia zostały wprowadzone istotne zmiany w aktach prawnych regulujących tę problematykę. Z punktu widzenia prowadzonych przez PIP kontroli legalności zatrudnienia obywateli polskich i cudzoziemców, istotne znaczenie mają trzy nowelizacje przepisów, które weszły w życie odpowiednio: 1 lutego 2009 r., 1 lutego 2011 r. i 8 sierpnia 2011 r.

Pierwsza nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zniósła obowiązek pracodawcy polegający na uzyskiwaniu od kandydatów do pracy oświadczeń o pozostawaniu lub niepozostawaniu w rejestrze bezrobotnych oraz na zawiadomianiu właściwego powiatowego urzędu pracy o zatrudnieniu lub powierzeniu innej pracy zarobkowej osobie zarejestrowanej jako bezrobotna. Ponadto uproszczono procedury związane z legalnym wykonywaniem pracy przez cudzoziemców, w szczególności poprzez wyeliminowanie instytucji przyrzeczenia wydania zezwolenia.

Głównym celem drugiej nowelizacji ww. ustawy było doprecyzowanie przepisów budzących wątpliwości interpretacyjne i stwarzających trudności w praktycznym stosowaniu. Ta nowelizacja wprowadziła szereg ważnych zmian w obszarze dotyczącym legalności zatrudnienia cudzoziemców.

Trzecia nowelizacja, obejmująca ustawę o Państwowej Inspekcji Pracy, dokonała m. in. rozszerzenia kręgu podmiotów kontrolowanych przez PIP pod względem legalności zatrudnienia oraz bezpieczeństwa i higieny pracy, o niebędące pracodawcami ani przedsiębiorcami „inne jednostki organizacyjne” oraz przewidziała możliwość nakładania przez inspektorów pracy grzywien w drodze mandatu karnego za niektóre wykroczenia określone w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a nie tylko, jak dotąd, wyłącznie kierowania w tych sprawach wniosków do sądu.

Ponadto od 21 lipca 2012 r. obowiązuje ustawa o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Nałożyła ona nowe obowiązki na podmioty powierzające wykonywanie pracy cudzoziemcom, poszerzając jednocześnie katalog instrumentów, jakimi dysponuje Państwowa Inspekcja Pracy w celu zwalczania nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców.

Kolejny slajd prezentuje wyniki kontroli legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej obywateli polskich. Obejmuje lata 2007–2013. W tym okresie inspektorzy pracy przeprowadzili łącznie ponad 152 tys. kontroli dotyczących problematyki legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej obywateli polskich. Objęły one 146 tys. podmiotów.

Najwięcej kontroli przeprowadzono w sektorach gospodarki, w których – na podstawie wyników kontroli z lat poprzednich – przewidywano ryzyko wystąpienia naruszeń prawa, tj. w podmiotach prowadzących działalność w zakresie handlu i usług – 33,3% ogółu kontroli, przetwórstwa przemysłowego – 20,4% i budownictwa – 18,9%. Wśród kontrolowanych dominowały zakłady o zatrudnieniu do 9 osób – 65,6% ogółu kontroli i od 10 do 49 osób – 25,4%.

Zweryfikowano legalność zatrudnienia blisko 1,2 mln osób. Kontrolą przestrzegania obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy objęto 3 mln osób, natomiast kontrolą zgłaszania do ZUS wymaganych i prawdziwych danych, mających wpływ na wymiar składek na Fundusz Pracy – 1,5 mln osób.

Różnego rodzaju nieprawidłowości w zakresie legalności zatrudnienia oraz przestrzegania przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy stwierdzono w co drugim kontrolowanym podmiocie. Łącznie w analizowanym okresie inspektorzy pracy wykazali naruszenia przepisów dotyczących zawierania umów o pracę oraz zgłaszania do ubezpieczenia społecznego wobec blisko 161,8 tys. osób. Nielegalne zatrudnienie lub nielegalną inną pracę zarobkową – według definicji w ww. ustawie – ujawniono w blisko 30 tys. podmiotów, tj. w 20% objętych w tym czasie kontrolą.

Najbardziej szkodliwe z punktu widzenia ochrony praw pracowniczych formy nielegalnego zatrudnienia, tj. zatrudnienie bez potwierdzenia na piśmie rodzaju umowy o pracę i jej warunków oraz niezgłoszenie osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego, stwierdzono w 23,5 tys. zakładów, tj. w ponad 16% kontrolowanych podmiotów. Nieprawidłowości te dotyczyły ogółem 70 tys. obywateli polskich – 5,9% osób objętych kontrolą.

Nieprawidłowości w zakresie zgłaszania osób wykonujących pracę do ubezpieczenia społecznego dotyczyły ponad 90 tys. osób objętych kontrolą i zostały ujawnione w co czwartym kontrolowanym podmiocie. Do ZUS nie zgłoszono blisko 16 tys. osób, natomiast nieterminowe zgłoszenie dotyczyło 80,3 tys. osób.

Składki na Fundusz Pracy nie zostały opłacone za blisko 313 tys. osób. Łączna kwota nieopłaconych składek w latach 2007–2013 wyniosła 77,1 mln zł. Opóźnienia w opłaceniu składek na FP dotyczyły 531 tys. osób. W 14 tys. przypadków wykazano nieprawidłowości polegające na niezgłoszeniu do ZUS wymaganych danych lub zgłoszeniu nieprawdziwych danych mających wpływ na wymiar składek na Fundusz Pracy.

Najistotniejsze efekty kontroli legalności zatrudnienia obywateli polskich przeprowadzonych przez PIP w latach 2007–2013, to wyeliminowanie przez pracodawców różnego rodzaju nieprawidłowości z zakresu legalności zatrudnienia oraz przestrzegania przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, dotyczących 774 tys. pracujących, w tym:

- potwierdzenie na piśmie istnienia stosunku pracy 29,9 tys. osób pracujących bez żadnej umowy,
- potwierdzenie na piśmie istnienia stosunku pracy dla 41,5 tys. osób będących stronami umów cywilnoprawnych,
- wpłacenie przez płatników zaległych składek na ubezpieczenie społeczne za 42,3 tys. pracowników, na łączną kwotę 42,4 mln zł,
- wpłacenie przez płatników zaległych składek na Fundusz Pracy za 223,2 tys. pracowników, na łączną kwotę 26,3 mln zł.

Doświadczenia inspektorów pracy pokazują, że pracodawcy od lat stosują niezmiennie niedozwolone praktyki polegające na:

- zaniżaniu w treści umów o pracę wynagrodzenia i wypłacania go faktycznie w kwocie wyższej niż deklarowana, w wielu przypadkach w treści umów o pracę wynagrodzenie jest ustalane na poziomie minimalnym, a pozostała umówiona kwota wypłacana jest poza oficjalnym obiegiem,

- zawieraniu umów o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy, podczas gdy pracownik w rzeczywistości świadczy pracę pełnoetatową, otrzymując wynagrodzenie za dodatkową pracę poza oficjalną ewidencją,
- ukrywaniu faktu wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych i wypłacaniu wynagrodzenia za pracę ponadwymiarową „pod stołem”,
- ukrywaniu wypłacania innych składników wynagrodzenia: premii, dodatków, nagród i wypłacanie tych świadczeń poza oficjalnym obiegiem – „do ręki” z pominięciem obowiązku ich opodatkowania i oskładkowania.

Zjawisko nielegalnej pracy najczęściej spotykano przy tzw. pracy „na próbę” tj. w rozumieniu pracodawców – w okresie, podczas którego chcą oni ocenić przydatność pracownika do wykonywania powierzonych mu zadań. Ujawniono jednak przypadki, w których proceder pracy „na próbę” w zasadzie nigdy nie miał końca, albowiem po kilku dniach lub tygodniach pracodawca rezygnował z pracownika i przyjmował kolejnego, na takich samych, niezgodnych z prawem warunkach.

Występowanie zjawiska nielegalnego zatrudnienia warunkuje szereg przyczyn, leżących tak po stronie podmiotów kontrolowanych, jak i osób pracujących. Należy zauważyć, że od lat pozostają one niezmiennie.

W opinii kontrolowanych przedsiębiorców, koszty powierzania pracy w sposób legalny są zbyt wysokie. Chęć poszukiwania oszczędności w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, podejmowaną w warunkach silnej konkurencji, w wielu przypadkach skutkuje podjęciem decyzji o obniżeniu kosztów pracy poprzez ucieczkę w „szarą strefę”. Ponadto trudna sytuacja na rynku pracy, związana z utrzymującym się na wysokim poziomie bezrobociem, powoduje, że pracodawcy narzucają niekiedy osobom zatrudnianym niekorzystne warunki zatrudnienia, a pracownicy – pozostając w sytuacji przymusu ekonomicznego – przyjmują taką ofertę.

W ocenie inspektorów pracy, na utrzymywanie się skali nielegalnego zatrudnienia na niezmiennym od lat poziomie mają wpływ aktualnie obowiązujące regulacje prawne dotyczące m.in. zawierania umów o pracę oraz zgłaszania osób wykonujących pracę do ubezpieczenia społecznego. Zgodnie z obecnymi przepisami, warunki zatrudnienia powinny zostać potwierdzone pracownikowi na piśmie najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy, natomiast zgłoszenie ubezpieczonego do ZUS powinno zostać dokonane w terminie 7 dni. Wielu pracodawców świadomie nie przestrzega wskazanych terminów i powierza pracę osobom fizycznym bez zawarcia umowy na piśmie i bez zgłoszenia do ZUS. W sytuacji ujawnienia osób świadczących pracę bez umowy czy zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego, inspektorzy pracy uzyskują od podmiotów powierzających pracę wyjaśnienie, że jest to pierwszy dzień pracy danej osoby lub – w przypadku umów cywilnoprawnych – drugi lub trzeci, a zatem nie upłynęły jeszcze obowiązujące terminy zarówno na zawarcie umowy o pracę, jak i zgłoszenie do ZUS. Natomiast w rzeczywistości te osoby świadczą pracę już od dłuższego czasu. Wobec braku uprawnień inspektorów pracy do wykonywania czynności sprawdzających i rozpoznawczych przed formalnym wszczęciem kontroli, w sytuacji złożenia fałszywych oświadczeń przez pracodawcę i pracownika, przy braku dowodów przeciwnych, trudno jest udowodnić nielegalne zatrudnienie.

Dostrzegając ten problem, główny inspektor pracy w czerwcu 2013 r. skierował do ministra pracy i polityki społecznej wnioski o podjęcie inicjatywy legislacyjnej, mającej na celu znowelizowanie odpowiednich przepisów Kodeksu pracy oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Zdaniem inspektorów pracy, również przepisy dotyczące umów cywilnoprawnych sprzyjają naruszeniom polegającym na obchodzeniu przepisów prawa pracy, poprzez zawieranie tych umów w warunkach właściwych dla stosunku pracy.

Na tak zdefiniowany katalog przyczyn zjawiska nielegalnego zatrudnienia nakłada się jeszcze jedna, nie mniej istotna, będąca jednocześnie skutkiem utrzymującej się w tym względzie patologii, tj. przyzwolenie społeczne na pracę „na czarno”. Zatrudnienie nierejestrowane jest jednym z wymiarów życia społecznego Polaków ostatnich lat i jest przez nich – z różnych powodów – tolerowane.

Osoby podejmujące nielegalną pracę najczęściej podają następujące powody swojej decyzji:

- brak możliwości znalezienia pracy w legalnej formie – np. ze względu na niedostateczne kwalifikacje bądź trudną sytuację na lokalnym rynku pracy,
- niewywiązywanie się pracodawców z obietnicy legalnego zatrudnienia. Z tego powodu wielu bezrobotnych nie informuje powiatowego urzędu pracy o podjęciu pracy, bezprawnie pozostając w rejestrze bezrobotnych z uwagi na ubezpieczenie zdrowotne gwarantowane przez PUP,
- możliwość uzyskania wyższego wynagrodzenia niż można by otrzymać pracując legalnie.

Odrębną grupę nielegalnych pracobiorców stanowią osoby, które nie są zainteresowane świadczeniem pracy w sposób legalny, głównie z uwagi na chęć ukrycia uzyskiwanych dochodów. Dotyczy to m.in. osób, na których ciąży różnego rodzaju zobowiązania: alimenty, tytuły egzekucyjne itp., pobierających zasiłki i inne świadczenia: dodatki rodzinne, zasiłki wychowawcze, dodatki mieszkaniowe, stypendia itp., których przyznanie i wysokość jest uzależniona od wykazanego dochodu, uczniów i studentów, którzy, dysponując ubezpieczeniem zdrowotnym, nie są zainteresowani uzyskiwaniem dochodu pomniejszonego o podatek i ewentualne składki ZUS, osób, które mają przyznane renty i emerytury czy też rolników ubezpieczonych w KRUS, a podejmujących czasowo pracę w innej branży.

Na slajdzie prezentowane są postulowane przez PIP zmiany w sferze legislacyjnej. Kontrole w obszarze legalności zatrudnienia, od czasu przejęcia tego zadania przez PIP, prowadzone są z coraz większą skutecznością, co pokazują wyniki realizowanych czynności kontrolno-nadzorczych. Działania mające na celu zapobieganie i zwalczanie nielegalnego zatrudnienia zostały wskazane jako jeden z podstawowych priorytetów Państwowej Inspekcji Pracy, również w latach następnych.

Nieprawidłowości w zakresie legalności zatrudnienia i powierzania innej pracy zarobkowej ujawnione w latach 2007–2013 w większości badanych obszarów utrzymują się na zbliżonym poziomie. Dlatego uważamy, że Państwowa Inspekcja Pracy poprzez swoją działalność nie jest w stanie w istotny sposób zmniejszyć skali zjawiska nielegalnego zatrudnienia i powierzania innej pracy zarobkowej, a tym samym usunąć jego przyczyn. Sankcje nakładane obecnie przez PIP nie są dostatecznym hamulcem powstrzymującym przed naruszaniem przepisów w tym obszarze.

Zmiana przedstawionego stanu rzeczy wymaga podjęcia rozwiązań kompleksowych i stworzenia strategii walki z „szarą strefą” gospodarki, której jednym z elementów, a nie jak dotąd jedynym, będzie działalność kontrolno-nadzorcza Państwowej Inspekcji Pracy.

Niezbędne są zmiany legislacyjne ograniczające możliwość powierzania pracy w sposób nielegalny. Z punktu widzenia efektywności czynności kontrolnych PIP szczególnie istotne są – od lat postulowane – zmiany przepisów dotyczące m.in.:

- ustanowienia obowiązku zawierania umów o pracę na piśmie oraz zgłaszania osób wykonujących prace do ubezpieczenia społecznego przed rozpoczęciem pracy,
- wprowadzenia obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne od wszystkich odpłatnych umów cywilnoprawnych, z jednoczesnym ustanowieniem obowiązku zawierania tych umów na piśmie,
- ustanowienia wprost w przepisach Kodeksu pracy domniemania istnienia stosunku pracy, w szczególności gdy powierzenie pracy nastąpiło bez zawarcia jakiegokolwiek umowy,
- wprowadzenia kompleksowych instrumentów zwalczania nielegalnego zatrudnienia z bardziej aktywnym udziałem organów skarbowych i ZUS, z wykorzystaniem baz danych tych organów,
- wyłączenia organów Państwowej Inspekcji Pracy spod działania przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, poprzez wprowadzenie odrębnej regulacji odnoszącej się do kontroli wykonywanych przez PIP w obszarze legalności zatrudnienia,
- umożliwienia organom PIP kontroli także byłych pracodawców z prawem żądania okazania dokumentacji związanej ze stosunkami pracy za okres nieprzedawniony,
- stworzenia przekonania o nieuchronności kary za nielegalne powierzanie pracy, co może być czynnikiem stymulującym do legalizacji zatrudnienia,

– prowadzenia na szeroką skalę działalności edukacyjnej i informacyjnej w zakresie legalności zatrudnienia, skierowanej do pracodawców i pracobiorców.

W latach 2007–2013 inspektorzy pracy przeprowadzili łącznie ponad 12,6 tys. kontroli legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców. Objęły one 74,5 tys. podmiotów powierzających pracę cudzoziemcom. Najwięcej podmiotów kontrolowanych należało do sekcji przetwórstwa przemysłowego – 26% ogółu kontroli, oraz handlu i napraw – 20,1%. Większość stanowiły małe podmioty zatrudniające do 9 osób – 38,4%, oraz od 10 do 49 osób – 24%.

Naruszenia przepisów stwierdzono w blisko połowie podmiotów objętych kontrolą. Nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemców ujawniono w 1359 podmiotach, tj. w 11,5% skontrolowanych zakładów.

W trakcie kontroli przeprowadzonych w latach 2007–2013 inspektorzy pracy wykazali nielegalne zatrudnienie i wykonywanie pracy łącznie przez 4359 obcokrajowców. Największą grupę nielegalnie zatrudnionych cudzoziemców stanowili obywatele Ukrainy – 2457 osób, 56%. Udział cudzoziemców pochodzących z innych krajów był znacznie niższy i wynosił kilka procent, obywatele Chin, Wietnamu, Macedonii oraz Białorusi.

W latach 2007–2013 wśród dziedzin gospodarki, w których – zgodnie z ustaleniami inspektorów pracy – wystąpiło największe nasilenie nielegalnej pracy cudzoziemców dominowało budownictwo – 24% stwierdzonych przypadków. W dalszej kolejności problem ten dotyczył następujących sektorów: przetwórstwo przemysłowe – 17,5%, handel i naprawy – 11,5%, oraz rolnictwo, leśnictwo i łowiectwo – 11%. Najczęściej stwierdzaną nieprawidłowością był brak wymaganego zezwolenia na pracę, który dotyczył co drugiego cudzoziemca nielegalnie wykonującego pracę.

Niezmiennie w kolejnych latach inspektorzy pracy odnotowują, że proceder nielegalnego zatrudniania cudzoziemców najbardziej dotyczy dużych ośrodków miejskich. To zjawisko w największej skali obejmowało województwa: śląskie, dolnośląskie, mazowieckie oraz łódzkie. W znikomym stopniu omawiany problem dotyka słabiej rozwiniętych gospodarczo województw: podkarpackiego, kujawsko-pomorskiego czy warmińsko-mazurskiego.

W zakresie prawnej ochrony pracy obcokrajowców nieprawidłowości stwierdzono wobec blisko 4,6 tys. cudzoziemców. Ponadto ujawniono nieprzestrzeganie przepisów i zasad bhp wobec 6 tys. cudzoziemców.

Od lat nie ulegają zmianie przyczyny naruszeń prawa w zakresie legalności zatrudnienia cudzoziemców. Bardzo często motywy nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców leżą w sferze ekonomicznej. Niektórzy pracodawcy, dopuszczający cudzoziemców jeszcze przed uzyskaniem przez nich zezwoleń na pracę lub zarejestrowaniem oświadczeń, tłumaczyli to koniecznością terminowego wykonania umów z kontrahentami. W innych przypadkach dominującym powodem nielegalnego zatrudnienia była chęć poprawy przez pracodawcę rentowności prowadzonej działalności gospodarczej bądź dążenie do maksymalizacji zysków poprzez unikanie kosztów związanych z zatrudnieniem zgodnym z przepisami. Podobnymi motywami kierują się również sami cudzoziemcy, którzy koncentrują się na osiągnięciu jak najwyższych dochodów w trakcie ograniczonego czasowo pobytu w Polsce, mniejszą wagę przywiązując do legalności zatrudnienia i przestrzegania wobec siebie przepisów prawa pracy i bhp.

Podsumowując wyniki kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców warto wskazać, że w ostatnich latach stwierdza się znacznie mniej przypadków nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców. Wydaje się, że na wspomniana wyżej poprawę stanu praworządności, oprócz prowadzonych na bieżąco działań kontrolno-nadzorczych i prewencyjnych Państwowej Inspekcji Pracy, a także Straży Granicznej, pozytywny wpływ mogą mieć również wprowadzone w ostatnich latach nowe regulacje prawne, w szczególności dotyczące abolicji dla cudzoziemców nielegalnie przebywających na terytorium Polski, a także zaostrzenie sankcji z tytułu powierzenia pracy cudzoziemcom, którzy przebywają w Polsce bez ważnej wizy lub innego dokumentu pobytowego.

Natomiast wzmocnionych działań w następnych latach będzie wymagać utrzymująca się na wysokim poziomie skala nieprawidłowości w zakresie przestrzegania praw pra-

cowniczych obcokrajowców oraz warunków bezpieczeństwa i higieny pracy tej grupy osób. W tym zakresie ukierunkowujemy nasze kontrole.

Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy Izabela Katarzyna Mrzygłocka:

Dziękuję za przedstawienie informacji. Proszę o zabranie głosu przedstawiciela Prokuratury Generalnej.

Przedstawicielka Departamentu Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Generalnej Agnieszka Goździk:

Departament Postępowania Przygotowawczego nie przeprowadzał badań statystycznych oraz badań aktowych spraw ze wskazanego zakresu przedmiotowego, prowadzonych przez powszechne jednostki prokuratury. W związku z przesłanym planem pracy Rady Ochrony Pracy, zwrócono się do prokuratur apelacyjnych z prośbą o udzielenie informacji na temat wskazanej kategorii spraw prowadzonych na terenie podległych jednostek prokuratury w okresie od 1 stycznia do 31 czerwca 2014 r. Polecono wskazanie liczby spraw z uwzględnieniem postępowań będących w toku, wskazaniem liczby spraw zakończonych, z podaniem sposobu ich zakończenia, a także wyszczególnienie liczby spraw zakończonych skierowaniem do sądu aktu oskarżenia lub wniosku o warunkowe umorzenie.

Z nadesłanej informacji wynika, że na terenie wszystkich okręgów apelacyjnych prowadzono we wskazanym okresie ogółem 290 spraw, dotyczących problematyki przestępstw wynikających z naruszania umów cywilnoprawnych i umów terminowych dotyczących stosunku pracy, które zostały zakończone wydaniem decyzji merytorycznej, kończącej postępowanie. Ze wskazanej liczby, na 30 czerwca 2014 r., 56 spraw pozostawało w toku, w 16 sprawach wydano postanowienia o zawieszeniu postępowania z uwagi na zaistnienie długotrwałej przeszkody, uniemożliwiającej jego kontynuowanie. Z nadesłanych materiałów wynika, że do sądu skierowano w tym okresie 33 akty oskarżenia i 4 wnioski o warunkowe umorzenie postępowania, odmówiono wszczęcia postępowania przygotowawczego w 58 sprawach, zaś 54 postępowania zostały zakończone umorzeniem. Nadto, 2 sprawy załatwiono w inny sposób.

290 spraw – to niewielka liczba. Po przeliczeniu wychodzi 48 spraw na miesiąc, po 4 na każdą apelację. Nie wiem, z czego wynika tak mała liczba spraw. Przypuszczam, że z małej zgłaszalności tego typu przestępstw. Może pracownicy nie chcą występować na drogę karno-prawną przeciwko swoim pracodawcom. Natomiast w porównaniu z jednym z poprzednio omawianych tematów przez Radę, który dotyczył przestępstw molestowania, dyskryminacji itp., z satysfakcją można odnotować większą liczbę aktów oskarżenia skierowanych do sądu. W tym przypadku 33, ale jeśli chodzi o molestowanie – o ile dobrze pamiętam – 5. Wydaje mi się, że tutaj występuje większa determinacja w kierowaniu tych spraw – wraz z aktem oskarżenia – do sądu.

Prokuratorzy wskazywali, że *gros* tych spraw dotyczy sporów wynikających z niewypłacenia wynagrodzenia za pracę. Praktycznie nie stwierdzono spraw dotyczących nielegalnego zatrudnienia. Okręg apelacji lubelskiej nie wskazał takich spraw. Okręg apelacji białostockiej wskazał, że w zasadzie są to sprawy dotyczące tylko i wyłącznie wynagrodzenia za pracę. Najwięcej takich spraw wskazano w okręgu apelacji warszawskiej, co nie może dziwić. Ale np. w Szczecinie stwierdzono już tylko 5 postępowań odpowiadających kategorii wskazanych przez Radę, podobnie w Białymstoku.

Wydaje mi się, że skala tych przestępstw nie jest wielka. Być może wynika to z ich innej klasyfikacji. Bowiem sprawy prowadzone są w kierunku uporczywego naruszania praw pracownika z art. 218 Kodeksu karnego. Prawdopodobnie część spraw znajduje finał przed sądami powszechnymi – w postępowaniach cywilnych lub wykroczeniowych.

Przed wspólnym szkoleniem z Państwową Inspekcją Pracy przeprowadzimy kolejne badania. Poprosiłam o dokładniejsze dane statystyczne. Będą one napływać również w marcu przyszłego roku. Mam nadzieję, że na następne posiedzenie Rady będę mogła je przedstawić. Przypominam – Prokuratura Generalna nie prowadzi badań aktowych, nie oceniamy tych postępowań, dysponujemy jedynie danymi statystycznymi.

Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy Izabela Katarzyna Mrzygłocka:

Dziękuję za przedstawienie informacji.

Wprawdzie Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało, że nie posiada na ten temat informacji, ale przedstawiciel resortu sygnalizuje chęć zabrania głosu. Pan sędzia Krzysztof Dęstoński, proszę.

Przedstawiciel Departamentu Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości Ministerstwa Sprawiedliwości Krzysztof Dęstoński:

Mogę tylko uzupełnić wypowiedź przedmówczyni. Skoro do sądu trafiło jedynie 33 akty oskarżenia, to znaczy, że te sprawy nie są w pierwszorzędnym zainteresowaniu. Z pewnością to bardzo istotny problem. Niemniej jednak, nie znajduje dużego odzwierciedlenia w pracach sądownictwa powszechnego. Mówiono o różnych przyczynach faktu, że sprawy tego rodzaju nie trafiają do sądu. Żeby trafić do sądu muszą być najpierw zainicjowane. Jeżeli będą szersze badania dotyczące ich genezy, to wtedy zaczniemy bardziej wnikliwie je analizować.

Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy Izabela Katarzyna Mrzygłocka:

Dziękuję za wypowiedź. Otwieram dyskusję. Kto z państwa chciałby zabrać głos? Pan senator Jan Rulewski, proszę. Następnym mówcą będzie pan Jerzy Langer.

Członek Rady Ochrony Pracy Jan Rulewski:

Swoje pytanie kieruję do prokuratury. Czy prokuratura, znając skalę problemu – o czym świadczy wypowiedź pani prokurator Goździk – występuje z inicjatywą ścigania tego rodzaju przestępstw i wykroczeń? Kodeks karny daje odpowiednią podstawę. W ilu przypadkach to miało miejsce?

Członek Rady Ochrony Pracy Jerzy Langer:

Wysłuchując informacji przedłożonych przez Państwową Inspekcję Pracy nasuwa mi się pewna refleksja. Nie po raz pierwszy obserwujemy bezradność PIP. Stąd potrzeba zmiany prawa, o co wielokrotnie występowała Rada Ochrony Pracy w swoich stanowiskach. O zmianę prawa apelowała również pani minister Iwona Hickiewicz – główny inspektor pracy, w trakcie debaty nad projektem zmiany dotyczącym wyeliminowania syndromu pierwszej dniówki.

Mam pytanie do pani przewodniczącej i członków Rady – posłów Platformy Obywatelskiej – jak można łączyć funkcje członków Rady Ochrony Pracy, a jednocześnie wnieść odrzucenie projektu – popieranego przez PIP – który niewątpliwie zmniejszyłby liczbę patologii ujawnianych w trakcie kontroli? Jak takie postępowanie ma się do stanowisk Rady Ochrony Pracy? Uważam, że to pewna schizofrenia – pełnić funkcje w Radzie Ochrony Pracy i jednocześnie występować przeciwko rozwiązaniom, które wyeliminowałyby w znacznym stopniu zatrudnienie „na czarno”.

Członek Rady Ochrony Pracy Zofia Popiołek:

Cieszę się, że w przedłożonym materiale ujęto temat, którego się na ogół nie podnosi. Zwykle obwinia się pracodawców za nielegalne zatrudnianie pracowników. W materiale PIP wskazany jest m.in. związek między nielegalnym zatrudnieniem a świadczeniami z zakresu pomocy społecznej, rentami, emeryturami itp. Często pracownikom nie zależy na legalnym zatrudnieniu, ponieważ obawiają się, że po rzetelnym wykazaniu swoich dochodów zostaną pozbawieni dostępu do tych świadczeń. To niesprawiedliwe w stosunku do pracowników zatrudnionych legalnie i ponoszących wszelkiego rodzaju daniny na rzecz państwa. Wydaje mi się, że trzeba opracować koncepcję współdziałania między instytucjami, które wypłacają tego rodzaju świadczenia a Państwową Inspekcją Pracy.

Członek Rady Ochrony Pracy Bożena Borys-Szopa:

Myślę, że moje wystąpienie będzie częściowo dotyczyło kolejnego tematu, czyli umów cywilnoprawnych i umów terminowych, bo po przeanalizowaniu tej problematyki zapewne dojdziemy do bardzo podobnych wniosków.

Jako jedną z przyczyn nielegalnego zatrudnienia pan dyrektor wymienił przyzwolenie społeczne. Mogłabym się pod tym podpisać. Niemniej jednak, bardziej niepokojące jest przyzwolenie polityczne. Przyzwolenie społeczne bierze się stąd, że osoby zatrudnione „na czarno” nie zgłaszają do odpowiednich organów tego zatrudnienia, bo alternatywą jest brak jakichkolwiek środków i jakiegokolwiek zatrudnienia. Natomiast przyzwolenie

polityczne polega na tym, że decydujący o losach pewnych rozwiązań prawnych w Sejmie, w Senacie, mają świadomość istnienia nieprawidłowości – mogłabym nawet powiedzieć patologii – w stosunkach pracy, poza stosunkami pracy, w zatrudnieniu, czy quasi-zatrudnieniu. Co więcej – mają również świadomość, że raportach światowych Polska wypada bardzo negatywnie. Ostatni raport, opublikowany przez OECD w październiku, który objął 32 kraje, pokazuje, że Polska zajmuje bardzo niechlubne końcowe miejsca – towarzyszy nam Grecja i Turcja – zarówno w zakresie dostępności pracy, atrakcyjności pracy, zwłaszcza realizującej wykształcenie, wymagania, a także podstawowe potrzeby człowieka związane z życiem i normalnym funkcjonowaniem. W raporcie podkreślana jest również sprawa trwałości stosunku pracy i faktu istnienia zatrudnienia. Niestety, bardzo negatywnie zostaliśmy ocenieni w zakresie zabezpieczenia przed bezrobociem, a także funkcjonowania człowieka bezrobotnego. Zwrócono uwagę – co najbardziej musi bulwersować – na niskie zatrudnienie legalne, nie mówię już o zatrudnieniu nielegalnym.

Przyzwolenie polityczne jest bardzo niepokojące. Rozumiem, że krajem rządzi partia liberalna, reprezentująca interesy zgoła odmienne niż te, które dotyczą zwykłego świata pracy, natomiast na posiedzeniach Rady Ochrony Pracy wielokrotnie podkreślaliśmy, że trzeba znaleźć rozwiązanie ponad podziałami nurtujących polskie społeczeństwo problemów. To problemy, z którymi nie da się żyć. Ktoś kto korzysta z komunikacji publicznej i przysłucha się dyskusji ludzi wie, że dzisiaj nie dyskutuje się o tym, gdzie pojedzie się na wakacje i co się zrobi w święta. Dzisiaj dyskutuje się, czy pracownik ma prawo powiedzieć pracodawcy, że na badanie okresowe – jeśli lekarz tak zdecyduje – przysługuje dzień wolny, czy ma prawo powiedzieć pracodawcy, że pracuje szesnastą godzinę w ciągu jednej doby pracowniczej? Obecnie to są tego typu problemy. Ludzie obawiają się zgłaszać swoich problemów nie tylko organizacjom związkowym, ale także inspektorom pracy w czasie kontroli – co z pewnością potwierdzą inspektorzy pracy – mimo, że rozmowy są bardzo często prowadzone „w cztery oczy”. Z różnych powodów – głównie z powodu utraty byle jakiego czy quasi-zatrudnienia, ale przede wszystkim ze względu na zawilości związane z procedurą zgłoszenia do prokuratury czy złożenia pozwu do sądu.

Wielokrotnie mówiliśmy o dobrym rozwiązaniu. Sprawdziliśmy je na podstawie nakazu płacowego. Uzgodniliśmy wówczas, że inspektor pracy będzie wydawał nakaz płacowy tylko wówczas, gdy chodzi o świadczenie bezsporne. Powracam do kolejnego nakazu, jeżeli chcemy zmienić patologiczny rynek zatrudnienia, bo rynek pracy w Polsce, jak będzie wynikało z następnych materiałów, przestaje istnieć. Przestaje istnieć definicja stosunku pracy. Za chwilę przestanie istnieć Kodeks pracy. To niepokojące sygnały. Myślę, że członkowie Rady, niezależnie od ugrupowania politycznego, nie tylko powinni mieć tego świadomość, ale naprawdę powinni spróbować coś z tym zrobić. Nie wyeliminujemy przyzwolenia społecznego, bo ludzie podejmą się każdej pracy, żeby z czegoś żyć. Myślę, że na przyzwolenie polityczne nie ma zgody.

Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy Izabela Katarzyna Mrzygłocka:

Myślę, że to bardzo daleko idące wnioski. Pan Maciej Sekunda, proszę.

Członek Rady Ochrony Pracy Maciej Sekunda:

Jeżeli ktoś pracuje 16 godzin na dobę, to narusza przepisy o czasie pracy, dotyczące chociażby przerwy na odpoczynek. Jeżeli badania lekarskie wykonuje po godzinach pracy, to narusza inny przepis działu X, który przewiduje, że badania lekarskie mają być wykonywane w godzinach pracy, poza badaniami wstępnymi poprzedzającymi nawiązanie stosunku pracy. Te naruszenia trzeba piętnować i karać.

Chciałbym odnieść się do przedstawionych przez pana dyrektora propozycji zmian legislacyjnych. Uważam, że są to propozycje zbyt daleko idące. Po pierwsze – chciałbym zakwestionować istnienie syndromu pierwszego dnia. Mówiłem o tym wielokrotnie. Wydaje mi się, że sprawa została niepotrzebnie nagłośniona publicznie. Kiedyś pisałem na temat metodyki kontroli. Wydaje mi się, że jeżeli inspektor pracy ma takie zastrzeżenia, to powinien uczyć się przeprowadzania kontroli. Jeżeli pracodawca oświadcza inspektorowi pracy, że pracownik jest w pierwszym dniu pracy i jeszcze nie zdążył mu wręczyć umowy, to – w moim przekonaniu – taka odpowiedź nie powinna zakończyć działań inspektora, bowiem dysponuje jeszcze innymi narzędziami. Ma możliwość dal-

szej weryfikacji legalności zatrudnienia. Np. spisuje dane personalne tej osoby, która jeszcze nie ma umowy i sprawdza czy przeprowadzono wstępne badania lekarskie. Nie można ich wykonać *post factum*. Muszą poprzedzać nawiązanie stosunku pracy. Następnie inspektor sprawdza czy przeprowadzono szkolenie wstępne. Na marginesie – dyrektywa unijna przewiduje, że pracodawca ma miesiąc czy dwa na wręczenie pracownikowi umowy o pracę, prawo polskie – że po pierwszym dniu trzeba wręczyć umowę. Jesteśmy bardziej radykalni niż przepisy dyrektyw.

Wracam do istoty umowy. Otóż, istotą stosunku pracy nie jest – jak się wydaje – sporządzenie umowy na piśmie, lecz ubezpieczenie pracownika. Sporządzenie umowy na piśmie w gruncie rzeczy o niczym nie przesądza. Umowa może być sporządzona na piśmie przed dopuszczeniem do pracy. Cóż z tego, skoro nie zgłoszono pracownika do ubezpieczenia. Dociekliwy inspektor pracy powinien wrócić po tygodniu i sprawdzić, czy zakład zgłosił pracownika do ubezpieczenia społecznego. To podstawowa sprawa, a nie umowa na piśmie zawarta z pracownikiem.

Kiedy byłem inspektorem pracy, to kontrolując legalność zatrudnienia najpierw sporządzałem listę pracowników. W jakim celu to robiłem? Aby później wrócić do kadr i sprawdzić badania lekarskie i kwalifikacje do wykonywania zawodu. Nie zadowalałem się informacją, że osoba pracuje pierwszy dzień i nie ma jeszcze na piśmie umowy o pracę.

Chciałbym odnieść się do propozycji opłacania składek na ubezpieczenie społeczne od wszystkich umów cywilnoprawnych. Wydaje mi się, że ta propozycja jest również zbyt daleko idąca.

Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy Izabela Katarzyna Mrzygłocka:

Umowy cywilnoprawne będą następnym tematem.

Członek Rady Ochrony Pracy Maciej Sekunda:

Odnoszę się do propozycji zawartej w przedłożonym materiale. Jeżeli dana osoba wykonuje u mnie w ramach umowy cywilnoprawnej np. funkcję trenera, jest zatrudniona gdziekolwiek indziej, to jaki jest cel odprowadzania składki na ubezpieczenie społeczne od tej umowy? Czy wzrost kosztów usługi? Oczywiście, że mogą wkalkulować ubezpieczenie społeczne. Powiem więcej – zdarzyło mi się kilka razy, że oświadczenie pracownika o zatrudnieniu w innym zakładzie okazywało się nieprawdziwe. Niedawno miałem kontrolę ZUS. Po 5 latach ujawniono taki przypadek. Miałem oświadczenie pracownika, że jest zatrudniony na umowę o pracę, które – jak okazało się – było niezgodne ze stanem faktycznym. Musiałem zapłacić – w jakimś sensie zostałem ukarany – składkę na ubezpieczenie społeczne. Ile warte jest oświadczenie pracownika, który wykonywał tę czynność?

Obecne przepisy przewidują, że jeżeli osoba wykonująca umowę cywilnoprawną jest zatrudniona w innym miejscu na umowę o pracę, to nie trzeba odprowadzać składki na ubezpieczenie społeczne. To sensowne rozwiązanie. Nie trzeba odprowadzać składek od każdej umowy cywilnoprawnej. Ograniczmy to do przypadków, kiedy praca na umowę o pracę ma charakter marginalny – bo takie przypadki podobno występują – a podstawowym źródłem zatrudnienia jest praca w ramach stosunku cywilnoprawnego. Dokonajmy zmian w tym obszarze, zamiast formułowania wniosku o odprowadzaniu składek na ubezpieczenie społeczne od wszystkich umów cywilnoprawnych. Ta propozycja spowoduje wzrost kosztów zatrudnienia osób na umowy cywilnoprawne. Ponadto otrzymają one mniejsze wynagrodzenie. Pracodawca musi kalkulować – jeżeli wykonuje zlecenie o określonej rentowności, to musi na tym zarobić, żeby firma mogła funkcjonować, musi zapłacić mniej, będzie tylko odprowadzana składka na ubezpieczenie społeczne.

Ostatnia propozycja, która budzi moje wątpliwości, to ustanowienie domniemania istnienia stosunku pracy. Dyskusje na ten temat w polskim prawie pracy trwają od kilkadziesiąt lat. Obecnie, gdy sytuacja na rynku pracy ulega radykalnej poprawie, zmniejsza się bezrobocie, poprawia się kwestia zatrudnienia oraz warunki pracy, powrót tej propozycji jest – w moim przekonaniu – nietrafny. Istnieje bardzo cienka granica między umową cywilnoprawną a umową o pracę. Wprowadzenie domniemania istnienia stosunku pracy będzie w jaskrawej sprzeczności z przepisami Kodeksu cywilnego dotyczącego umów cywilnoprawnych.

Chciałbym jednocześnie pochwalić Państwową Inspekcję Pracy za efekty kontroli legalności zatrudnienia. Chodzi m.in. o zmianę sytuacji prawnej osób zatrudnionych. Należałoby podziękować i wspierać Inspekcję w tym zakresie.

Członek Rady Ochrony Pracy Beata Mazurek:

Dziękuję Państwowej Inspekcji Pracy za obszerny materiał, z którego – w mojej ocenie – płynnie niepokojący wniosek. Otóż, z jednej z tabel dotyczących nieprawidłowości stwierdzonych w latach 2007–2013 jednoznacznie wynika, że niemal w połowie – jeśli nie więcej – kontrolowanych podmiotów inspektorzy pracy ujawnili różnego rodzaju nieprawidłowości.

W informacji przedłożonej przez PIP niepokoi mnie kilka kwestii. M.in. stwierdzenie, iż kary nakładane na nieuczciwych pracodawców nie są wystarczającym hamulcem przed popełnianiem tego rodzaju nadużyć. Co możemy uczynić poza składaniem wniosków do Sejmu o zmianę przepisów w tym zakresie? Sądzę, że kara powinna być na tyle dotkliwa, aby stanowiła przestrozę zarówno dla pracodawców, jak i pracowników, przed nielegalnymi formami zatrudnienia.

Trzeba również pamiętać – o czym już była mowa i co dość jasno jest napisane w materiale – że oferta nielegalnego zatrudnienia jest często jedyną, jaką mogą otrzymać osoby będące w trudnej kondycji. Wynika to z sytuacji na rynku pracy. W województwie lubelskim generalnie nie ma pracy. Nielegalne zatrudnienie może mieć charakter powszechny.

Chciałabym również zapytać prokuraturę, czy posiada instrumentarium – na pewno tak – i czy z niego korzysta, aby zbadać sprawy, które zostały zakończone umorzeniem bądź odmową wszczęcia postępowania przygotowawczego. To jest o tyle ważne, że jeśli w ktoś z danego zakładu pracy pójdzie do prokuratury i złoży wniosek, a potem prokuratura umorzy postępowanie albo odmówi jego wszczęcia, to od razu w środowisku pojawia się informacja, że nie ma sensu tam iść, bo oni i tak nic nie zrobią. Czy państwo to weryfikowaliście? A jeśli nie, to czy jest możliwość sprawdzania, czy umorzenia lub odmowa wszczęcia postępowania rzeczywiście były zasadne?

Członek Rady Ochrony Pracy Jerzy Langer:

Chciałem uzupełnić swoją poprzednią wypowiedź, a jednocześnie nie zgodzić się z panem Maciejem Sekundą. Chodzi nie o autentyczną sytuację pierwszego dnia w pracy, lecz o nielegalne zatrudnianie pracowników i w przypadku kontroli oświadczenie nieprawdy, że pracownik jest pierwszy dzień w pracy. Sporządzenie umowy o pracę na piśmie przed dopuszczeniem pracownika do pracy niewątpliwie ukroci ten proceder. Myślę, że Państwowa Inspekcja Pracy ma powody, żeby wnosić o takie zmiany legislacyjne.

Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy Izabela Katarzyna Mrzygłocka:

Jeśli ktoś będzie chciał nielegalnie zatrudniać, to będzie to czynił.

Członek Rady Ochrony Pracy Jan Rulewski:

Proponuję, aby tę wypowiedź skreślić z protokołu. Jest to wypowiedź złożona na posiedzeniu organu prawodawczego...

Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy Izabela Katarzyna Mrzygłocka:

Mówię tylko, że żaden przepis nie powstrzyma przed jego naruszeniem. Zdarzają się sytuacje patologiczne, mimo że przepisy ich zabraniają.

Pan przewodniczący Zbigniew Żurek, proszę.

Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Zbigniew Żurek:

Pierwsza sprawa dotyczy patologii. Należy z nimi walczyć. Mam nadzieję, że determinację w tej sprawie wykażą wszyscy – pracobiorcy i pracodawcy.

Oczywiście, dla wielu umowa o pracę jest lepszą, pewnie bezpieczniejszą, ale proszę zwrócić uwagę na statystyki – statystykę poziomu bezrobocia w ostatnich latach w Polsce i statystykę atypowych umów o pracę. Z analizy obu statystyk wynika, że spadek bezrobocia jest porównywalny w liczbach ze wzrostem umów cywilnoprawnych. Dlatego można byłoby wysnuć wniosek, że dzięki umowom cywilnoprawnym – gorszym, jak mówią niektórzy z państwa – ochroniliśmy szereg ludzi na rynku pracy. W tym momen-

cie pojawia się retoryczne pytanie – czy lepiej mieć umowę cywilnoprawną czy nie mieć żadnej umowy? Prosiłbym spojrzeć na liczby. Moim zdaniem, to nie przypadek.

Chciałbym zwrócić się z prośbą do koleżanek i kolegów. Dzisiaj momentami pojawia się inna atmosfera dyskusji. Jako reprezentant pracodawców przyzwyczałem się, że ta grupa jest dość często atakowana. Dzisiaj zaczynamy atakować posłów. Wydaje się, że lepiej będzie dla sprawy i dla nas wszystkich, jeżeli skupimy się nad dyskusją na temat problemów, a nie na etykietowaniu kolegów czy poszczególnych grup.

Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy Izabela Katarzyna Mrzygłocka:

Rada Ochrony Pracy zawsze zajmowała się zagadnieniami, a nie etykietowaniem poszczególnych ugrupowań politycznych. Bardzo proszę, żebyśmy przestrzegali tej zasady. To naprawdę wartość dodana Rady Ochrony Pracy. Możemy różnić się opiniami – to oczywiste – ale starajmy się rozwiązywać problem.

Wracając do kwestii merytorycznych. Padło stwierdzenie, że nielegalne zatrudnienie przeważa w ośrodkach i województwach wysoko uprzemysłowionych. Jak ta kwestia przedstawia się w rolnictwie? Czy zbadano, jak nielegalne zatrudnienie kształtuje się na obszarach, gdzie przede wszystkim dominuje rolnictwo? Mówi się, iż jest dużo osób nielegalnie zatrudnionych w rolnictwie. Czy to prawda? Czy mamy badania dotyczące nielegalnego zatrudnienia w rolnictwie?

Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos? Nie widzę zgłoszeń. Lista mówców została wyczerpana. Zamykam dyskusję.

Proszę o udzielenie odpowiedzi. Zaczynają przedstawiciele Państwowej Inspekcji Pracy.

Główny inspektor pracy Iwona Hickiewicz:

Jak powiedziałam na wstępie, oba materiały uzupełniają się. Nielegalne zatrudnienie i stosowanie umów cywilnoprawnych, także w jakimś sensie umów terminowych, dotyczy tego samego problemu, czyli prawidłowości dopuszczania pracownika do pracy. Można zadać podstawowe pytanie – w którym momencie kończy się możliwość liberalnego podejścia do zatrudniania pracowników? 12 lat temu – w maju 2002 r. – wspólnie z panem prezesem Żurkiem uczestniczyliśmy w zorganizowanej przez Uniwersytet Łódzki konferencji katedr prawa pracy. Postawiono tam fundamentalne pytanie o granice liberalizacji prawa pracy. Nie udzielono – z tego, co pamiętam – jednoznacznej odpowiedzi, chociaż przeważały opinie, że liberalne podejście do prawa pracy kończy się wówczas, gdy trzeba zapewnić bezpieczeństwo pracownika.

Dyskutując dzisiaj o rozwiązaniach zawartych w wielokrotnie znowelizowanym Kodeksie pracy musimy odpowiedzieć na pytanie – czego oczekujemy po przepisach prawa pracy? Jest to pytanie o podstawę dopuszczania pracowników do pracy. Oczywiście, trzeba pamiętać o trudnościach gospodarczych i poziomie bezrobocia. Państwowa Inspekcja Pracy niejednokrotnie wskazywała, że swoboda woli stron, na którą powołuje się wiele osób przy wyborze formy zatrudnienia: umowa o pracę, umowa cywilnoprawna czy samozatrudnienie – w wielu przypadkach jest iluzoryczna. Aktualnie swoboda woli stron jest ograniczona ekonomią, czyli potrzebą zapewnienia bytu sobie i rodzinie. Mówimy, że praca stała się towarem deficytowym. Zwłaszcza w środowiskach lokalnych, gdzie wszyscy się znają, trudno jest poszukiwać wsparcia związków zawodowych czy Państwowej Inspekcji Pracy w obawie przed utratą pracy. Musimy o tym pamiętać. Stąd nasze wnioski kierunkowe.

Dlaczego wracamy do domniemania istnienia stosunku pracy? Dlatego, że przepisy prawa pracy nie zawierają stwierdzenia, iż w warunkach, o których mowa w art. 29 Kodeksu pracy, praca jest wykonywana na podstawie stosunku pracy. Sądy pracy w wielu przypadkach potwierdzają swobodę woli stron. Będziemy o tym mowa przy prezentacji drugiego materiału. Musimy odpowiedzieć na pytanie – czy swoboda woli stron ma być tak nieograniczona, jak obecnie w wielu przypadkach? Kiedy czytamy uzasadnienia wyroków odmawiających ustalenia istnienia stosunku pracy, zwłaszcza w sprawach, w których inspektor pracy wnosi powództwo, to zastanawiam się – w jakim kierunku zmierza nasza ochrona pracy.

Nie zgadzam się z tezami pana prezesa Sekundy. Obecnie funkcjonujące zakłady różnią się od podmiotów, które pan kontrolował. Aktualnie *gros* firm stanowią małe zakłady z określonymi uwarunkowaniami gospodarczymi i społecznymi. Ludzie obawiają się powiedzieć prawdę i poświadczają przed inspektorem pracy, że to ich pierwsza dniówka, chociaż inspektor może podejrzewać, że jest zupełnie inaczej. Każda kontrola musi rozpoczynać się od ustalenia nazwisk zatrudnionych pracowników. Należy jednak pamiętać, że inspektor pracy, który ma obowiązek uprzedzić o zamiarze przeprowadzenia kontroli może mieć problem, po pierwsze – z zastaniem rzeczywistych czy quasi-pracowników, a po drugie – z ustaleniem, na jakiej podstawie te osoby świadczą pracę.

Obecnie umowy cywilnoprawne są dopuszczalne, przewiduje je Kodeks cywilny. Tego nikt nie neguje. Ale musimy postawić pytanie – na ile umowy cywilnoprawne powinny zastępować umowy o pracę? Może trzeba popracować nad stosunkiem pracy i formami umów o pracę. Podczas spotkań z pracodawcami możemy usłyszeć, że forma zatrudniania pracowników jest przejawem konkurencyjności – dlaczego mam zatrudniać pracowników legalnie z potwierdzeniem umowy o pracę, jeżeli przedsiębiorca X czy Y zatrudnia ich na podstawie umów cywilnoprawnych i na tym oszczędza?

Oczywiście, istotą prowadzenia działalności gospodarczej jest osiągnięcie zysku. Zakłada się jego maksymalizację. Niemniej jednak musimy – w sposób obiektywny i merytoryczny – poszukiwać rozwiązań, które – jak sądzę – zahamowałyby obecnie występującą tendencję nadużywania umów cywilnoprawnych. Mówiliśmy także o zawodach, w których zasadniczą sprawą jest bezpieczeństwo osób świadczących pracę, a także osób trzecich. Chodzi m.in. o jednostki służby zdrowia, maszynistów, kierowców. W tym przypadku podstawą świadczenia pracy musi być stosunek pracy. To nie tylko umowa o pracę w formie dokumentu, lecz cały system zatrudniania pracownika, z obudową, którą daje prawo pracy, czyli z ograniczeniami, które z niego wynikają. Pamiętajmy, że prawo pracy niekiedy chroni pracownika przed nim samym, przed chęcią pracowania więcej. To jego funkcja ochronna.

Domniemanie istnienia stosunku pracy, to jedna z formuł, nad którą trwały i trwają dyskusje. Przypominam, że w 2006 r. Komisja ds. Kodyfikacji Prawa Pracy przedłożyła projekt nowego Kodeksu pracy niejako w dwóch częściach – Kodeks indywidualnego i zbiorowego prawa pracy. Komisja nie zaproponowała wprowadzenia domniemania istnienia stosunku pracy, choć mówiono o tym podczas nowelizacji w 1996 r., lecz wystąpiła z propozycją formuły zatrudnienia niepracowniczego. Chodzi o dopuszczenie możliwości świadczenia pracy w warunkach podobnych do stosunku pracy, ale na innej podstawie niż stosunek pracy. Komisja zaproponowała to rozwiązanie, aby osoby świadczące pracę w tej formule – ci quasi-pracownicy – były objęte niektórymi regulacjami ochronnymi z zakresu prawa pracy. Ta propozycja zapewne ograniczyłaby patologie. Niestety, projekt Kodeksu pracy choć jest ogólnie dostępny, chociażby na stronie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, nie doczekał się dalszych prac legislacyjnych. Myślę, że warto pamiętać o tym rozwiązaniu.

Niełatwo jest udowodnić – chociaż można podejrzewać – że pracownik pracuje dłużej niż jeden dzień bez umowy o pracę. Ponadto powstają dodatkowe problemy, gdy chodzi o osobę zatrudnioną na umowę cywilnoprawną. Kodeks cywilny nie zastrzega formy pisemnej dla każdej umowy cywilnoprawnej.

Kary nakładane przez Państwową Inspekcję Pracy, czy przez każdy inny organ, mają określoną funkcję, ale nie stanowią istoty problemu. Kompetencje i możliwość skutecznego egzekwowania prawa zależy od konstrukcji tego prawa. Jeżeli wprowadzamy prawo, które pozwala na omijanie przepisów czy nadużywanie określonych rozwiązań, to mamy sytuację, o której mówimy nie po raz pierwszy.

Proszę pana dyrektora Leśniewskiego o udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące legalności zatrudnienia w rolnictwie.

Dyrektor departamentu GIP Jarosław Leśniewski:

Nielegalne zatrudnienie – jak wskazywaliśmy w materiale – dominuje w budownictwie, przetwórstwie przemysłowym i handlu. Pracodawcy najczęściej korzystają z form nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców w największych województwach, w których domi-

nuje przemysł. Kontrolujemy również rolnictwo. Pamiętamy, że pracodawcy branży rolniczej korzystają z systemu uproszczonego dopuszczania cudzoziemców do polskiego rynku pracy. Przewiduje on, że cudzoziemcy mogą pracować bez wymaganych zezwoleń, na podstawie oświadczeń o zamiarze wykonywania pracy. Ten system nie jest bez wad. Ujawniamy patologie w tym zakresie.

Zwracam uwagę, że po otrzymaniu informacji, iż u danego rolnika przebywają nielegalnie zatrudnieni cudzoziemcy, inspektor pracy nie zawsze ma możliwość przeprowadzenia u niego czynności kontrolnych. Ten rolnik może nie być pracodawcą i wtedy nie podlega naszej kontroli. Informacje przekazujemy Straży Granicznej, która ma pełne kompetencje w zakresie kontroli osób fizycznych, w tym rolników. Dlatego sama prowadzi takie kontrole. Jeżeli natomiast rolnik jest pracodawcą, prowadzimy w pełnym zakresie czynności kontrolne.

Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy Izabela Katarzyna Mrzygłocka:

Czy inspektorzy pracy prowadzą kontrole wspólnie ze Strażą Graniczną? Czy w przypadku, o którym mówił pan dyrektor, oddajecie inicjatywę Straży Granicznej i nie zajmujecie się tą sprawą?

Dyrektor departamentu GIP Jarosław Leśniewski:

Nasi koordynatorzy prowadzą monitoring tego typu zdarzeń. Podpisaliśmy porozumienie ze Strażą Graniczną. Współpracę oceniamy bardzo pozytywnie. W indywidualnych przypadkach ustalamy, czy wymagana jest kontrola wspólna, czy też wystarczą czynności operacyjne prowadzone przez Straż Graniczną.

Przypominam, że w ciągu 7 lat przeprowadziliśmy wspólnie z Strażą Graniczną 800 takich kontroli oraz 289 kontroli na wniosek Straży Granicznej.

Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy Izabela Katarzyna Mrzygłocka:

Dziękuję przedstawicielom Państwowej Inspekcji Pracy za wyjaśnienia. Proszę o udzielenie odpowiedzi przedstawiciela Prokuratury Generalnej.

Przedstawicielka Departamentu Postępowania Przygotowawczego PG Agnieszka Goździk:

Odpowiadając na pytanie dotyczące umorzeń i odmów wszczęcia postępowania, przypominam, że z danych, które przedstawiliśmy Radzie wynika, iż w I półroczu br. zostały skierowane 33 akty oskarżenia i 4 wnioski o warunkowe umorzenie postępowania. Odmówiono wszczęcia postępowania przygotowawczego w 58 prawach, 54 postępowania umorzono, 56 spraw pozostaje w toku.

Decyzja wydana przez prokuratora podlega kontroli sądu. Ostatnio Prokuratura Generalna przeprowadziła lustrację spraw, które zakończyły się prawomocnym umorzeniem bądź odmową wszczęcia i przeszły przez instancję sądową. Wśród nich były również sprawy dotyczące przestępstw przeciwko prawom osób wykonujących prace zarobkową. Osobiście przeprowadzałam tę lustrację. Miała charakter wrywkowy. Objęła ok. 100 spraw z całego kraju. Jedynie w dwóch sprawach stwierdziłam, że postępowanie zostało umorzone bez wyczerpania inicjatywy dowodowej, jednak bez przesądzenia o końcowej decyzji. Czyli po uzupełnieniu dokumentów ta sprawa może dokładnie tak samo się zakończyć. Zwracam uwagę, że lustracja nie objęła wszystkich spraw ze wskazanej kategorii. Nie było takiej inicjatywy. Zresztą liczba tych spraw nie jest tak duża, żeby prokurator generalny uznał, że doszło do jakichś naruszeń.

Prokuratura nie ma danych dotyczących wystąpień do innych organów o przeprowadzenie kontroli. Jak sadzę, to może dotyczyć doniesień do Państwowej Inspekcji Pracy. Niemniej jednak, obecnie w każdej prokuraturze okręgowej i apelacyjnej działa koordynator, który zajmuje się tego typu przestępstwami. Podjęliśmy z Państwową Inspekcją Pracy inicjatywę szkoleniową. Mam nadzieję, że każdy z prokuratorów na szczeblu okręgu zostanie przeszkolony. Najbliższe szkolenie odbędzie się – jak mówiłam – w listopadzie, kolejne – mam nadzieję – na początku przyszłego roku.

Sadzę, że porozumienie między głównym inspektorem pracy a prokuratorem generalnym, porozumienie podpisane 23 maja br., doprowadzi do zdecydowanej poprawy współpracy między organami prokuratury i organami Państwowej Inspekcji Pracy. Zwracam

uwagę, że jednostki prokuratury zobowiązały się m.in. do informowania inspektorów pracy o wszczęciu postępowania i o sposobie jego zakończenia. Ponadto prokuratorzy będą zobowiązani do przedstawiania PIP akt postępowania, Państwowa Inspekcja Pracy będzie mogła składać zażalenia. Myślę, że ta współpraca zmierza w bardzo dobrym kierunku. Mam nadzieję, że zarówno poziom prowadzonych postępowań, jak i współpraca będzie ulegała systematycznej poprawie.

Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy Izabela Katarzyna Mrzygłocka:

Dziękuję przedstawicielce Prokuratury Generalnej za udzielenie odpowiedzi. Proszę o zabranie głosu przedstawiciela Ministerstwa Sprawiedliwości.

Przedstawiciel Departamentu Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości MS Krzysztof Destoński:

Mogę tylko uzupełnić, bo w zasadzie wszystkie dane zostały podane przez przedstawicielkę Prokuratury Generalnej. Skierowanie sprawy do sądu musi być poprzedzone inicjatywą organów ścigania. Jeżeli sprawy trafiają do sądów, są rozpoznawane. Podano ich liczbę. Sąd sam z siebie nie może działać.

Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy Izabela Katarzyna Mrzygłocka:

Dziękuję za udzielenie odpowiedzi. Przechodzimy do rozpatrzenia punktu trzeciego porządku dziennego – Umowy cywilnoprawne oraz umowy terminowe w stosunkach pracy. Materiał został przygotowany przez Państwową Inspekcję Pracy, Prokuraturę Generalną oraz Ministerstwo Sprawiedliwości.

Jako pierwsi głos zabiorą przedstawiciele Państwowej Inspekcji Pracy.

Główny inspektor pracy Iwona Hickiewicz:

Nasz materiał zaprezentuje pani dyrektor Halina Tulwin.

Dyrektor Departamentu Prawnego GIP Halina Tulwin:

Prezentowany materiał zawiera informacje o działaniach prowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy, koncentrujących się na ocenie prawidłowości zatrudnienia.

Symptomy osłabienia gospodarczego, niesprzyjającego tworzeniu miejsc pracy, skłaniały wielu pracodawców do poszukiwania oszczędności i uelastyczniania form zatrudnienia, często poprzez nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów. Na podstawie wyników kontroli prowadzonych w latach ubiegłych, informacji od pracowników, sygnałów z mediów oraz od partnerów społecznych, Inspekcja zaplanowała na lata 2013-2015 działania koncentrujące się na ocenie prawidłowości zawierania umów cywilnoprawnych.

Przeprowadzono kontrole zarówno planowe w wytypowanych zakładach różnych branż, jak i związane z badaniem zgłaszanych do Państwowej Inspekcji Pracy skarg – najczęściej pracowniczych – w których poruszono kwestię zawarcia umowy cywilnoprawnej zamiast umowy o pracę.

Ponadto, mając na uwadze sygnały wskazujące na fakt, że niestabilny rynek pracy sprzyja nasilaniu się zjawiska nadużywania umów terminowych, Państwowa Inspekcja Pracy uznała za konieczne przeprowadzenie kontroli przestrzegania przepisów dotyczących takich umów w wytypowanych zakładach różnych branż.

W 2013 r. w 501 podmiotach skontrolowanych na skutek skarg, liczba osób świadczących pracę w ramach stosunków niepracowniczych była o 116% wyższa niż pracowników. W 287 podmiotach skontrolowanych w pierwszej połowie 2014 r. różnica ta była znacznie mniejsza – niepracowniczych stosunków zatrudnienia było o 71% więcej niż pracowniczych.

W 2013 r. najwięcej skarg w sprawie umów cywilnoprawnych wpłynęło od osób świadczących pracę w małych firmach prowadzących działalność w sekcji handel i naprawy, a także usługi administrowania, m.in. ochrona mienia, usługi sprzątanania, wynajem i dzierżawa, agencje zatrudnienia, organizacja turystyki. Poczynione przez inspektorów pracy ustalenia pozwoliły na potwierdzenie zasadności 47% zarzutów podniesionych w skargach. W pierwszym półroczu 2014 r. odsetek ten wzrósł do 49%.

W 2013 r. kontrolami planowymi, podczas których inspektorzy pracy kompleksowo badali przestrzeganie art. 22 § 1 Kodeksu pracy, objęto 1238 podmiotów. Liczba osób świadczących w nich pracę w ramach stosunków niepracowniczych była o 1/5 niższa

od liczby osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Wśród zawartych umów cywilnoprawnych aż 85% stanowiły umowy zlecenia.

U pracodawców, skontrolowanych w pierwszych 6 miesiącach 2014 r., struktura zatrudnienia wyglądała już nieco inaczej. Liczba osób zatrudnionych w ramach niepracowniczych stosunków zatrudnienia była o ponad 52% mniejsza niż osób pozostających w stosunku pracy. Choć nadal większość zawartych umów cywilnoprawnych stanowiły umowy zlecenia, blisko trzy i półkrotnie wzrosła liczba osób świadczących pracę w ramach jednoosobowo prowadzonej działalności gospodarczej. Być może wpływ na to miała zmiana struktury branż, w których dokonywano oceny zawieranych umów cywilnoprawnych – w 2014 r. wzmożono kontrole w placówkach ochrony zdrowia, w których część personelu medycznego świadczy pracę w ramach tzw. samozatrudnienia.

Zarówno w 2013 r., jak i w pierwszym półroczu 2014 r., zawieranie umów cywilnoprawnych z naruszeniem art. 22 § 1 Kodeksu pracy najczęściej stwierdzano w firmach budowlanych, a także prowadzących działalność w zakresie handlu i napraw oraz przetwórstwa przemysłowego. W 2014 r. inny był jednak rozkład branż, w których dokonywano ustaleń w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych w warunkach właściwych dla stosunku pracy.

Objęte kontrolami podmioty były zróżnicowane pod względem wielkości zatrudnienia oraz profilu działalności gospodarczej. Wstępne dane za pierwsze półrocze 2014 r. potwierdzają ubiegłoroczne spostrzeżenie, że problem zawierania umów cywilnoprawnych w warunkach właściwych dla stosunku pracy w najmniejszym stopniu dotyczy zakładów dużych – zatrudniających przynajmniej 250 osób, w największym zaś – mikroprzedsiębiorstw.

Łącznie w 2013 r. podczas wszystkich przeprowadzonych kontroli inspektorzy pracy sprawdzili ok. 44 tys. umów cywilnoprawnych zawartych w prawie 9 tys. firm. Co piąty skontrolowany pracodawca lub przedsiębiorca nie przestrzegał zakazu zawierania umów cywilnoprawnych w warunkach właściwych dla umowy o pracę. Zwracam uwagę, że problem dotyczył ponad co piątej umowy cywilnoprawnej sprawdzonej przez inspektorów.

Ogółem w 2013 r. naruszenia art. 22 § 1 Kodeksu pracy stwierdzono u ponad 1,9 tys. pracodawców/przedsiębiorców, w odniesieniu do 9,5 tys. osób świadczących pracę. Porównanie tych danych z wynikami kontroli z lat poprzednich wskazuje – co widać na slajdzie – na wyraźną tendencję wzrostową. Wstępne wyniki kontroli przeprowadzonych w pierwszej połowie 2014 r. wskazują, że tendencja ta najprawdopodobniej się utrzyma.

W związku z ujawnionymi w czasie kontroli przypadkami naruszenia art. 22 § 1 Kodeksu pracy inspektorzy pracy konsekwentnie stosowali przysługujące im środki prawne oraz kierowali do sądów pracy powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy.

W ubiegłym roku do właściwych sądów skierowanych zostało 240 powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy na rzecz 440 osób. Według stanu na 30 września 2014 r. sądy w 47 przypadkach wydały wyroki ustalające istnienie stosunku pracy, uwzględniające powództwa inspektorów pracy. W 12 przypadkach strony zawarły ugodę sądową. W 4 przypadkach sąd umorzył postępowanie. Powodem była m.in. likwidacja pracodawcy, śmierć pracownika, cofnięcie powództwa przez pracownika, który znalazł zatrudnienie za granicą. 60 powództw oddalono z uzasadnieniem, że wolą stron było zawarcie umowy cywilnoprawnej. Sądy nadal rozpatrują 115 powództw wniesionych w 2013 r.

W okresie od stycznia do września 2014 r. skierowano odpowiednio 150 powództw na rzecz 290 osób. Według stanu na 30 września 2014 r. sądy w 10 przypadkach wydały wyroki ustalające istnienie stosunku pracy, uwzględniające powództwa inspektorów pracy. W 2 przypadkach strony zawarły ugodę sądową. W 3 przypadkach sąd umorzył postępowanie – likwidacja pracodawcy, śmierć pracownika, cofnięcie powództwa przez pracownika, który znalazł zatrudnienie za granicą, a w jednym częściowo odrzucił powództwo – śmierć pracownika. Natomiast 4 powództwa oddalono z uzasadnieniem, że wolą stron było zawarcie umowy cywilnoprawnej. Sądy nadal rozpatrują 128 powództw wniesionych w 2013 r.

Dotychczasowe doświadczenia inspektorów pracy wskazują, że w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy sądy nadal przyznają prymat cywilnoprawnej zasadzie

swobody zawierania umów, pomimo iż art. 22 § 1(1) i 1(2) Kodeksu pracy wyraźnie wskazuje, że reguła ta nie powinna być stosowana w omawianych przypadkach. W szczególności sądy odwołują się do zasady swobody umów w sytuacji, gdy umowy noszą cechy mieszane, tzn. zawierają zarówno cechy umowy o pracę, jak i umowy cywilnoprawnej.

W związku ze zgłoszonymi Państwowej Inspekcji Pracy skargami w sprawie nieprawidłowości dotyczących zawierania i rozwiązywania umów terminowych lub nieprzestrzegania art. 25¹ Kodeksu pracy, w 2013 r. skontrolowano 78 pracodawców, którzy zatrudniali łącznie 9,1 tys. pracowników. W okresie objętym kontrolami pracodawcy ci zawarli łącznie 1106 umów na czas określony. Niepokojące jest to, że ok. 18% umów zawarto na okres dłuższy niż 5 lat. W jednej z kontroli ujawniono przypadek zawarcia takich umów z 47 pracownikami – na 60 zatrudnionych.

Kontrole skargowe przeprowadzone w pierwszym półroczu 2014 r. wykazały jednak inną strukturę okresów, na jakie zawierano umowy na czas określony – w kontrolowanych w 2014 r. zakładach dominowały umowy na okres nie przekraczający 3 miesięcy oraz umowy na okres od 3 do 5 lat.

W wyniku przeprowadzonych w 2013 r. kontroli inspektorzy pracy potwierdzili zasadność ponad 46% podniesionych zarzutów, w pierwszej połowie 2014 r. – 42%.

Kontrole planowe, podczas których inspektorzy pracy badali nieprawidłowości przy zawieraniu i rozwiązywaniu umów terminowych oraz przestrzeganie art. 25¹ Kodeksu pracy, niezwiązane z badaniem skarg pracowniczych, przeprowadzono w 2013 r. u 1241 pracodawców, zatrudniających ponad 77,7 tys. pracowników. W okresie objętym kontrolami pracodawcy zawarli z pracownikami łącznie 21.307 umów na czas określony.

W pierwszym półroczu 2014 r. czynności kontrolne przeprowadzono u 1097 pracodawców, którzy w omawianym okresie zawarli 14.378 umów na czas określony. Na slajdzie wskazano, na jaki okres były zawierane u tych pracodawców umowy na czas określony.

Na kolejnym slajdzie prezentowane są nieprawidłowości stwierdzone w czasie kontroli. Zarówno podczas kontroli planowych, jak i skargowych, ujawniono podobne nieprawidłowości. Polegały one głównie na nieprawidłowym sporządzaniu umów o pracę, np. niewskazaniu terminu rozpoczęcia pracy. Jak ustalili inspektorzy, w 2013 r. nieprawidłowo sporządzono 1903 umowy terminowe – 14% skontrolowanych. W I półroczu 2014 r. było to odpowiednio 1595 umów – 11% skontrolowanych.

Naruszenia przepisów dotyczące wypowiedzania terminowej umowy o pracę polegały m.in. na niezachowaniu formy pisemnej oświadczenia o wypowiedzeniu umowy, a także na wypowiedzaniu umów na czas określony, zawartych na okres krótszy niż 6 miesięcy bądź nie zawierających klauzuli umożliwiającej wypowiedzenie takiej umowy. Ujawniono także zawieranie umów na czas określony, wbrew postanowieniom art. 25¹ Kodeksu pracy.

Wśród głównych nieprawidłowości w zakresie rozwiązywania umów o pracę wskazać należy niepodanie w oświadczeniu o rozwiązaniu umowy bez wypowiedzenia w trybie art. 52 Kodeksu pracy przyczyny uzasadniającej rozwiązanie, bądź niezachowanie formy pisemnej.

Podsumowując – przeprowadzone w 2013 r. kontrole dotyczące przestrzegania przepisów prawa pracy przy zatrudnianiu – w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych w warunkach wskazujących na istnienie stosunku pracy oraz zawierania umów terminowych – wskazują na istnienie niepokojących zjawisk. Jest to przede wszystkim nadużywanie umów cywilnoprawnych w sposób pozwalający na omijanie ochronnej roli przepisów prawa pracy, w szczególności w zakresie czasu pracy oraz zawieranie długookresowych umów na czas określony.

Wyniki kontroli wskazują, że celowe byłoby wprowadzenie do polskiego ustawodawstwa takich instrumentów, które pozwolą na skuteczne wyegzekwowanie od pracodawcy obowiązku zawarcia umowy o pracę w warunkach zatrudnienia określonych w art. 22 § 1 Kodeksu pracy. Chodzi przede wszystkim o ustanowienie domniemania istnienia stosunku pracy dla osób wykonujących pracę najemną. Innym rozwiązaniem służącym zmniejszeniu skali naruszeń art. 22 § 1 Kodeksu pracy byłoby wprowadzenie regulacji prawnych ograniczających korzyści pracodawców wynikające z zastępowania umów o pracę umowami prawa cywilnego, np. obowiązkowe obciążenia składkami na ubezpie-

czenie społeczne, określenie norm ochronnych czasu pracy i minimalnego wynagrodzenia.

W celu zwalczania zjawiska zawierania umów cywilnoprawnych w warunkach wskazujących na istnienie stosunku pracy konieczne jest wypracowania wspólnej polityki organów państwa w tym zakresie. Z jednej strony zawieranie umów cywilnoprawnych, zamiast umów o pracę, powoduje niekorzystne skutki w zakresie uprawnień pracowniczych, jak i przyszłych uprawnień emerytalnych, a z drugiej strony zmniejsza wpływy do budżetu państwa z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i podatków.

Działania dotychczas podejmowane przez inspektorów pracy skutkowały nie tylko przekształceniem wielu umów cywilnoprawnych w umowy o pracę, ale miały także walor edukacyjny. Dlatego niezbędne jest kontynuowanie w latach następnych kontroli zawierania umów cywilnoprawnych. W 2015 r. został on wyodrębniony, jako oddzielny temat związany z tymi kontrolami. Zostaną one ukierunkowane na agencje ochrony mienia oraz placówki handlowe, w tym wielkopowierzchniowe.

Również wyniki kontroli w zakresie przestrzegania uregulowań prawnych, dotyczących zatrudniania na podstawie umów terminowych, wskazują na potrzebę dalszego monitorowania stosowania przez pracodawców obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa pracy. Kontrole wykazały bowiem, że nie wszystkie te regulacje są powszechnie znane, w szczególności przez małych pracodawców, którzy dopiero rozpoczynają działalność. Również ich interpretacja nastręcza pracodawcom trudności.

Podkreślić należy jednocześnie, że prowadzone przez inspektorów pracy działania mogą okazać się niewystarczające dla powstrzymania i zapobieżenia w przyszłości powstawaniu negatywnych zjawisk, dotyczących zatrudniania pracowników na podstawie umów terminowych. Pracownicy zatrudnieni na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony postrzegani są przez część pracodawców jako obciążenie dla firmy, ponieważ nie można ich szybko zwolnić. Niestabilna sytuacja gospodarcza sprzyja poszukiwaniu przez pracodawców rozwiązań prowadzących do stosowania elastycznych form zatrudnienia, które – w razie potrzeby – pozwolą im na proste i szybkie rozstanie z pracownikiem. Jednym ze stosowanych rozwiązań są długoterminowe umowy na czas określony. Brak przepisów zakazujących stosowania takiego rozwiązania uniemożliwia inspektorom pracy skuteczną interwencję. Z drugiej strony sytuacja na rynku pracy i wysoki poziom bezrobocia nie sprzyjają łatwości pozyskania pracy przez osoby jej poszukujące. Dlatego też pracownicy godzą się na niekorzystne dla nich rozwiązania, w obawie, że ich nieprzyjęcie skutkować będzie brakiem środków na utrzymanie.

Wyniki przeprowadzonych kontroli wskazują również na konieczność kontynuowania działalności poradniczej i promocyjno-prewencyjnej w zakresie przepisów dotyczących nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy.

Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy Izabela Katarzyna Mrzygłocka:

Dziękuję za przedstawienie informacji. Proszę o zabranie głosu przedstawicielkę Prokuratury Generalnej.

Przedstawicielka Departamentu Postępowania Przygotowawczego PG Agnieszka Goździk:

Materiał, który wcześniej przedstawiłam miał charakter zbiorczy, dotyczył obu punktów. Zatem nie mam nic do dodania. Wszystko, co poprzednio mówiłam, obejmowało oba tematy rozpatrywane na dzisiejszym posiedzeniu Rady.

Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Danuta Koradecka:

Przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości, proszę.

Przedstawiciel Departamentu Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości MS Krzysztof Destoński:

Członkowie Rady otrzymali szczegółowy materiał. Przedstawiliśmy w nim linię orzeczniczą sądownictwa. Należy przede wszystkim zauważyć, że styk sądownictwa z prawem pracy następuje wtedy, kiedy dochodzi do zainicjowania procesu. Sądownictwo samo z siebie nie inicjuje tych spraw. Zaistniały one w wyniku powództwa wniesionego przez osobę pokrzywdzoną lub Państwową Inspekcję Pracy.

Dane liczbowe zostały przytoczone. Nie będę ich powtarzał. Pragnę odnieść się do postulatów legislacyjnych. Przypominam, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wystąpiło ze stosowną inicjatywą. Aktualnie na stronach RCL znajduje się projekt zmiany ustawy – Kodeks pracy, z 20 października 2014 r. Postulaty przedstawione na dzisiejszym posiedzeniu zostały w nim uwzględnione. Projekt przewiduje znaczne ograniczenie okresu trwania umów terminowych. Wyznaczono górną granicę okresu ich trwania. Ponadto umowy terminowe nie będą rozwiązywane na dotychczasowych zasadach. Okres wypowiedzenia będzie uzależnione od okresu zatrudnienia u danego pracodawcy w ramach tej umowy.

Ten problem był poruszany w materiale, który przekazaliśmy członkom Rady. Zwracamy uwagę na wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13 marca 2014 r., w którym Trybunał odniósł się do okresu wypowiedzenia z art. 33 Kodeksu pracy. Z orzeczenia wynika, że art. 33 k.p. jest sprzeczny z klauzulą 4 ust. 1 tego załącznika, bo dla umowy na czas określony przewiduje sztywny dwutygodniowy okres wypowiedzenia, a okres wypowiedzenia umowy zawartej na czas nieokreślony jest ustalany stosownie do stażu pracownika, (art. 36 § 1 k.p. Zwracam uwagę, że pracownicy wykonują tożsame czynności na takich samych stanowiskach, mają tylko inną umowę o pracę – terminową bądź na czas nieokreślony).

Wydaje się, że projekt Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej zamieszczony – jak wspominałem – na stronach RCL, wychodzi temu naprzeciw. Co istotne – uwzględnia postulat zgłoszony przez Państwową Inspekcję Pracy. Bowiem art. 25¹ – który mówi o wyjątkach w stosowaniu przepisów – przewiduje obowiązek zawiadomienia właściwego inspektora pracy o zawarciu umowy o pracę, która przekracza pewne normy. One są szczegółowo opisane. Postulaty PIP znajdują odzwierciedlenie w pracach legislacyjnych.

Umowy cywilnoprawne są dopuszczalną formą zatrudnienia. Zgłaszano zastrzeżenia – tak to odebrałem – do rozstrzygnięć sądu. Podkreślam, że każdy przypadek trzeba analizować odrębnie. Na pewno nie będziemy tu analizować poszczególnych stanów faktycznych, niemniej w materiałach zarysowano pewną linię orzeczniczą. Bezsprzecznie można zauważyć, że element woli – czyli strony deklarują, że jest to umowa cywilnoprawna – ma dość istotne znaczenie, bo trudno to narzucić siłą.

Nie można przyjąć jednoznacznej reguły, że w danej sytuacji będzie to stosunek pracy, a w innej – obojętne stosunku pracy. Wydaje się, że po przyjęciu jednolitej wykładni wymiar sprawiedliwości byłby niepotrzebny. Nie trzeba byłoby wydawać oceny. Wielość przypadków, wielość sytuacji powoduje, że jest to bardzo trudne do oceny. Oczywiście, występuje pole do nadużyć, ale mamy pewne regulacje, które – wydaje się – przyczyniają się do kontroli tego zjawiska. Zmiany legislacyjne zmierzają w kierunku – jak sądzę – poprawy sytuacji pracownika.

Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy Izabela Katarzyna Mrzygłocka:

Dziękuję za prezentację materiału. Otwieram dyskusję. Kto z państwa chciałby zabrać głos? Pani Bożena Borys-Szopa, proszę. Następnym mówcą będzie pan senator Rulewski.

Członek Rady Ochrony Pracy Bożena Borys-Szopa:

Myślę, że dyskusja na temat umów cywilnoprawnych w rozumieniu Kodeksu pracy ma charakter bardzo akademicki. Musimy odpowiedzieć na pytanie – czy świadomie i celowo chcemy pozbyć się zatrudnienia będącego u podstaw Kodeksu pracy, czyli stosunku pracy, na rzecz zatrudnienia na podstawie zupełnie innych przepisów, mianowicie Kodeksu cywilnego? Jeżeli chodzi o spór dotyczący istnienia stosunku pracy – mówimy o nieprawidłowościach stwierdzonych przez Państwową Inspekcję Pracy, dotyczących obojętania prawa czy jego wykorzystania w sposób niezgodny z przeznaczeniem – to podanie tego woli stron, stawia pracownika w słabszej pozycji, choćby z tego powodu, że deklarując przed sądem zadowolenie z istnienia stosunku cywilnoprawnego ma w perspektywie brak zatrudnienia. Zatem praktycznie nie ma innej odpowiedzi, bo pracownik nie ma alternatywy.

Myślę, że na ten problem należałoby spojrzeć z perspektywy akademickiej dyskusji prawnej. Czy rzeczywiście na płaszczyźnie prawa pracy dopuszczać wolę stron, która

przecież funkcjonuje w obszarze prawa cywilnego? Wielokrotnie – również na forum Rady Ochrony Pracy – podkreślałam, że nie jestem przeciwnikiem umów cywilnoprawnych. Natomiast jestem przeciwnikiem zastępowania tym quasi-zatrudnieniem zatrudnienia na podstawie umowy o pracę – niezależnie czy na zastępstwo, czas określony czy nieokreślony. Chodzi nie tylko o nazwanie tej umowy, ale również – o czym wspomniała pani minister – o szereg gwarancji pracowniczych wynikających z zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Mam na myśli możliwość wzięcia urlopu, korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej, szkoleń oraz z różnego rodzaju uprawnień wynikających z Kodeksu pracy.

Prawdopodobnie pierwszym krokiem będzie konieczność oskładkowania umów cywilnoprawnych. Pracodawca – z czysto ekonomicznego punktu widzenia – zacznie kalkulować, czy mu się to opłaca. Myślę, że następnym krokiem musi być podjęcie decyzji, czy jesteśmy skłonni do oddania obszaru funkcjonującego dotychczas na gruncie prawa pracy na grunt prawa cywilnego.

Członek Rady Ochrony Pracy Jan Rulewski:

Może przeproszę z góry za ton mojego wystąpienia. Zacznę od pozytywów. Materiały przedstawione przez Państwową Inspekcję Pracy uważam za dobre, tak pod względem zawartości merytorycznej, jak i części wnioskującej. Dostrzegam jednak ich szczupłość. Ale myślę, że uzasadnieniem jest fakt, że to kolejne materiały na ten temat. Np. mógłbym czynić zarzuty z braku kwestii dotyczącej recydywy niektórych postępowań pracodawców. Zawracam uwagę, że ustawa o PIP nakazuje szczególne traktowanie recydywistów przez Państwową Inspekcję Pracy. Pozostajmy jednak przy stwierdzeniu, że przedłożony materiał jest bardzo dobry nie tylko dla dalszych prac Rady, ale także dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz przedstawicieli organów wymiaru sprawiedliwości.

Niestety, refleksja upoważnia mnie do bardzo łagodnego określenia, że mamy do czynienia z zarazą pożerającą prawo. To zjawisko obejmuje setki tysięcy osób. W innych krajach Unii Europejskiej nie ma tych objawów chorobowych. Może należałoby objąć stanami normalnymi inne państwa znane z tzw. liberalnej gospodarki, np. Stany Zjednoczone, gdzie napływają miliony uchodźców poszukujących za wszelką cenę środków utrzymania. Na ich rynku wewnętrznym stosowane są zasady ostrej konkurencji, jednakże w tamtych warunkach prawo i rozsądek triumfują.

Zaraza w Polsce obejmuje inne sfery życia obywatela. Narusza dobro wynikające z art. 67 konstytucji, w którym państwo gwarantuje zabezpieczenie społeczne na wypadek emerytury. Zatem, jeśli ktoś nie wypłaca wynagrodzenia w pełnym wymiarze, czy w ogóle nie wypłaca albo redukuje to świadczenie o należną składkę, to mamy do czynienia z naruszeniem konstytucji.

Chciałbym zwrócić uwagę, że zarówno senatorowie, posłowie – członkowie Rady Ochrony Pracy, jak i przedstawiciele prokuratury oraz Ministerstwa Sprawiedliwości są szczególnie zobowiązani do przestrzegania zasad państwa prawa. To nie oznacza pracy jedynie w gmachach sądów. Państwo macie obowiązek – jako szczególnie powołani do ścigania nadużyć, łamania prawa, w tym konstytucyjnego – wychodzenia z inicjatywami. Proszę nie przyjmować tego jako złośliwości, ale gdy naruszono prawa bytowe sędziów w formie ograniczania im świadczeń do emerytury bądź do przemieszczania na inne miejsce pracy, to sędziowie – myślę, że słusznie – wystąpili do Trybunału Konstytucyjnego, nie czekając na wnioski obywateli. Bo rzeczywiście zostały naruszone konstytucyjne dobra. Wspierałem tę inicjatywę.

Dziś państwo mówicie, że nikt nie składa wniosków. Rada składa wnioski. Państwo otrzymali już kilkanaście tytułów, żeby dostrzec, że istnieje problem prawny. Czy chcecie powiedzieć, że tylko wtedy urzędujecie, gdy otrzymacie na piśmie odpowiednio uмотywowany i wskazany paragraf, że dopiero wtedy ministerstwa i sądy będą w Polsce realizować zasady państwa prawa? Moim zdaniem, to niedopuszczalne. Znam przykłady instytucji w krajach sąsiednich, które nie czekają na to, aż będą uruchomione przez skrzywdzonego obywatela, w tym przypadku pracownika.

Chciałbym zwrócić uwagę, że ta zaraza godzi w zdrowy rynek pracy i zdrowego pracownika. Świat już parę tysięcy lat temu uznał, że rozwój bazuje na stosowaniu prawa. Kto nie stosuje prawa, powoduje ofiary i pozbawia się rozwoju.

Wbrew temu, co mówił wiceprzewodniczący Rady, nie ma żadnej nagonki na pracodawców. Przykład, który chcę wskazać, oznacza dotowanie przedsiębiorczości, bo oznacza zgodę państwa, w tym wymiaru sprawiedliwości na to, żeby przedsiębiorczość była oparta na rabunku, na bezprawnym zaniżaniu należnych świadczeń pracownika. Powiedziałbym – na rabunku własności. Praca – choćby na umowę zlecenia – którą on wykonuje przy pomocy swoich narzędzi, inwestując zdrowie, odzież, dojazd środkami transportowymi, jest przekazywaniem własności. Nieopłacanie pracy jest rabunkiem. Tak, panowie sędziowie, należy postrzegać tę sprawę. To nie uchylenie litery prawa w sensie jurystycznym, ale zabór własności pracownika. Konstytucja stoi na straży ochrony własności – każdej własności. Nie mówi, że chodzi tylko o własność materialną, bo chroni np. prawa autora.

Twierdzę, że psucie prawa na szeroką skalę i w warunkach wieloletniej recydywy służy podwójnemu dumpingowi. Dumpingowi zewnętrznemu – żeby poprzez zaniżanie rzeczywistej wartości robocizny uzyskiwać wyższą pozycję konkurencyjną na zewnętrznych rynkach. Dumpingowi wewnętrznemu – żeby pozbawiać niektóre grupy – mówimy m. in. o grupach w handlu, przetwórstwie – ludzi ich materialnych praw.

Czy na to są lekarstwa? Pojawiło się – oprotestowane przeze mnie – oświadczenie, że na zachowanie pracodawcy nie ma rady. Przepraszam bardzo – będę mówił o skrajnościach –

gdy pojawił się problem tzw. bestii, to aparat państwa zareagował, gdy pojawia się zagrożenie dla życia w postaci wypadków na drodze, to aparat państwa reaguje, a w tym przypadku nie ma siły? Czyżby uznawał, że siła zwyczaju jest większa niż potrzeba prawa?

Zdaniem pana Żurka, to wszystko jest prawie, że uzasadnione, bo oto spadło nam bezrobocie o 1%. Spadło, bo państwo uruchomiło środki interwencji...

Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Danuta Koradecka:

Prosiłabym o nieprowadzenia personalnych polemik.

Członek Rady Ochrony Pracy Jan Rulewski:

Ta uwaga nie ma charakteru personalnego.

Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Zbigniew Żurek:

Przed wszystkim proszę przeczytać, czy o 1% czy o parę procent. Najpierw się douczmy, a potem mówmy *ad personam*.

Członek Rady Ochrony Pracy Jan Rulewski:

To leczenie zarazy przy pomocy innej zarazy. Oto dzięki temu, że spada bezrobocie, podążamy w kierunku likwidacji jakichkolwiek umów o pracę i wprowadzenia umów zleceń i umów o dzieło. Wtedy nie będzie bezrobocia. To prawda, bo nie będzie pracowników.

Czy są jakieś środki zaradcze w warunkach, gdy mamy do czynienia z zarazą? Po pierwsze – trzeba z nią walczyć, po drugie – trzeba podglądać, jak inni to robią. Zjawisko maksymalizacji zysków, m.in. kosztem robocizny, jest znane na całym świecie, jest – powiedziałbym – praktyką...

Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Danuta Koradecka:

Proszę zmierzać do konkluzji.

Członek Rady Ochrony Pracy Jan Rulewski:

Zmierzam do konkluzji. Przed wszystkim chcę wyeliminować niebezpieczne poglądy, że nic nie można zrobić. Wspomniano w dyskusji, że jeden z pracodawców miał problemy, bo pracownik zatrudniony na umowę cywilnoprawną oświadczył – niezgodnie ze stanem faktycznym – jakoby był ubezpieczony w innym zakładzie. Po kontroli ZUS pracodawca musiał zapłacić składkę na ubezpieczenie społeczne, co potraktował jako sankcję. W Stanach Zjednoczonych pracownik rozpoczyna pracę – na umowę zlecenia, czy umowę o dzieło – zostawia w dziale kadr numer swojej polisy, co oznacza – tu przechodzę do wątku podniesionego przez Państwową Inspekcję Pracy – ułatwienie kontroli.

Inspektor liczy się liczbę osób i liczbę pełnych polis. Co robi w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości? Wysła odpowiednią informację do firmy ubezpieczeniowej, a ona już wie co zrobić.

W wypowiedziach przedstawicieli Państwowej Inspekcji Pracy pojawił się niebezpieczny argument, że sankcje nie odnoszą skutku. Już wcześniej wykazywałem, że sankcje odnoszą skutek, może nie na tej płaszczyźnie, ale odnoszą. Czy zawyżanie wysokości sankcji jest drogą do eliminacji zjawiska? Średni mandat wynosi 1 tys. zł. Ustawodawca przewidział do 2 tys. zł, a w warunkach recydywy do 5 tys. zł. Zatem postulat o zmianę przepisu, aczkolwiek trafny, zawsze spotka się z oporem przeciwników – jeżeli nie wykorzystujecie obecnych instrumentów, to dlaczego mamy wprowadzać wyższe sankcje? Stąd mój apel – trzeba przekroczyć pewne granice, bariery, może nawet konformizmu i stosować sankcje tak, jak ustawodawca pozwala, a nie poprzestawać na tzw. ekonomicznym uzasadnieniu sankcji. 1 tys. zł – przy zatrudnieniu dwóch pracowników to zwrot sankcji. Nie mogę tego akceptować, bo Państwowa Inspekcja Pracy jest nie tylko po to, aby rozkładać ręce, ale w tym szczególnym przypadku uważam, że powinna działać...

Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Danuta Koradecka:

Chyba wszystkie wątki zostały już poruszone.

Członek Rady Ochrony Pracy Jan Rulewski:

W zwalczaniu zarazy nie można ograniczać się do tradycyjnych środków.

Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Danuta Koradecka:

To było bardzo szerokie wystąpienie, wykraczające poza porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Pan Jerzy Langer, proszę. Następnym mówcą będzie pan Karol Bielski.

Członek Rady Ochrony Pracy Jerzy Langer:

Nadużywanie tzw. elastycznych form zatrudnienia jest faktem. Myślę, że nie ma potrzeby odnosić się do informacji przygotowanych przez PIP. Znamy te kwestie z poprzednich sprawozdań. Myślę, że wszystkie wnioski Państwowej Inspekcji Pracy zawarte w tym materiale powinny znaleźć się w stanowisku Rady Ochrony Pracy.

W poprzednich latach postulowaliśmy zmianę podejścia do problemu domniemania istnienia stosunku pracy, analogicznie jak to ma miejsce w przypadku kwestii wynagrodzeń. Myślę, że wprowadzenie domniemania istnienia stosunku pracy będzie skutecznym instrumentem eliminowania patologii.

Uważam, że w stanowisku Rady Ochrony Pracy dotyczącym tego i poprzedniego problemu, powinien być zawarty apel do członków Rady będących parlamentarzystami, żeby wspierali wnioski Państwowej Inspekcji Pracy podczas prac legislacyjnych.

Członek Rady Ochrony Pracy Karol Bielski:

Mam wrażenie, że miejscami dyskusja, którą prowadzimy, zmierza do dyskusji o kwestii fundamentalnej – o zakresie ingerencji państwa w relacje pracodawca–pracownik, w relacje podmiotów uczestniczących w życiu społecznym. Warto przypomnieć, że regulacje prawa pracy, Kodeks pracy i stosunek pracy ewoluowały z prawa cywilnego jako takiego. Wszyscy zgadzamy się, iż bezsporne są korzyści wynikające ze stosowania umów o pracę w porównaniu z umowami cywilnoprawnymi. Zatem dyskusja w tym zakresie jest – jak sądzę – zbędna.

W tym miejscu warto podkreślić jedno – wydawałoby się – oczywiste stwierdzenie, żeby była praca i pracownicy muszą też być pracodawcy. Przechodząc dalej wyrażam pełne uznanie dla Państwowej Inspekcji Pracy. Efektem działań podjętych przez inspektorów pracy było wyegzekwowanie zawarcia umów o pracę dla prawie 7 tys. osób. Mam wrażenie, że karanie jest ostatecznym narzędziem, które jest stosowane, kiedy inne środki oddziaływania nie odnoszą efektu.

Jak zauważył pan senator Rulewski, żyjemy w państwie prawa, co gwarantuje konstytucja. Państwowa Inspekcja Pracy jest instytucją, która powinna działać na podstawie i w granicach przepisów prawa. Myślę, że tyle można wymagać od Państwowej Inspekcji Pracy, ile ustawodawca przyzna jej narzędzi. W trakcie prac PIP pojawiają się wątpliwości co do stosowania pewnego rodzaju przepisów. Należy je usuwać. Chodzi m.

in. o zakres uprawnień do kontroli przedsiębiorców z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w szczególności Konwencję Nr 81 MOP. Istnieją rozbieżności w orzecznictwie sądowym na tle stosowania tych przepisów, co powinno być dodatkowym impulsem do podjęcia pracy.

Odmienne niż część przedmówców uważam, że ważniejsza jest nieuchronność sankcji niż jej wysokość. Można w nieskończoność podnosić kwoty kar, rzeczywiście dostosowując rozmiar sankcji do możliwości pracodawcy, bo istotna jest też adekwatność, ale w mojej ocenie, bardziej chodzi o to, żeby pracodawcy byli przekonani o nieuchronności sankcji, że w momencie ujawnienia nieprawidłowego działania, sankcja zostanie nałożona. To niewątpliwie będzie najbardziej motywujący element. Sądzę, że w tym kierunku należałoby zmierzać.

Bazując na analizie przedstawionych materiałów wydaje się, że niezbędne jest nowe spojrzenie na Kodeks pracy. Chociażby przytoczony ostatni nieopublikowany wyrok Trybunału Sprawiedliwości wskazuje, że ponownej analizy wymagają instytucje zawarte w Kodeksie pracy. Chodzi np. o równość względem prawa osób zatrudnionych na podstawie umów zawartych na czas określony i na czas nieokreślony oraz odmiennego terminu stosowanego do wypowiedzenia tych umów. W tym kontekście może pojawić się wrażenie, że dotychczasowa formuła Kodeksu pracy powoli zaczyna się wyczerpywać. Pojawiają się nowe formy świadczenia pracy, które są regulowane w pewien szcążkowy sposób. Niemniej jednak, wydaje się, że uzasadnionym jest postulat, aby wrócić do dyskusji – o której mówiła pani minister Hickiewicz – nad całkowitą reformą Kodeksu pracy i powrotu do myślenia o uregulowaniu zagadnień pracy w nowych aktach prawnych, uwzględniających dorobek Rady Ochrony Pracy, praktyki Państwowej Inspekcji Pracy, dorobek doktryny, nauki i instytucji zajmujących się tym obszarem.

Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Danuta Koradecka:

Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos? Nie widzę zgłoszeń. Lista mówców została wyczerpana. Proszę o udzielenie odpowiedzi.

Główny inspektor pracy Iwona Hickiewicz:

Nie będę powtarzać pewnych argumentów, które padły wcześniej, pozwolę sobie na jedną uwagę. Dane, które przedstawia Państwowa Inspekcja Pracy wynikają z naszych kontroli. Wydaje się, że problemem jest również brak statystyki publicznej GUS, zawierającej liczbę umów cywilnoprawnych i liczbę umów o pracę zawartych w danym roku statystycznym. Wówczas mielibyśmy rzetelną podstawę do prowadzenia pełnych analiz.

Na początku br., na posiedzeniu Komisji do Spraw Kontroli Państwowej omawiano temat dotyczący umów cywilnoprawnych i stosunku pracy. Państwowa Inspekcja Pracy korzystała z danych GUS, do których mogliśmy dotrzeć. Wynikało z nich – wydaje mi się, że dobrze pamiętam – iż ponad 1,3 mln osób świadczyło pracę na podstawie umów cywilnoprawnych. Zwracam jednak uwagę, że GUS nie zbiera danych w mikroprzedsiębiorstwach, czyli firmach zatrudniających od 1 do 9 pracowników. Obszar mikroprzedsiębiorstw, czyli małych pracodawców, dominujących na polskim rynku pracy, umyka statystyce publicznej. Myślę, że w tym obszarze umowy cywilnoprawne są wykorzystywane w dużo większym zakresie niż podałam wyżej. Musimy o tym pamiętać. Ostatnio w jakiejś informacji prasowej przeczytałam, że na wniosek Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej GUS będzie przymierzał się do ustalenia liczby umów cywilnoprawnych na polskim rynku pracy, korzystając nie tylko ze swoich baz, ale też z baz Ministerstwa Finansów, urzędów skarbowych. Można jeszcze sięgnąć po dane ZUS.

Myślę, że statystyka publiczna, którą powinien nam dostarczyć Główny Urząd Statystyczny, będzie potwierdzeniem tego, o czym Państwowa Inspekcja Pracy mówi od lat. Chodzi o wypieranie stosunków pracy przez bardziej atrakcyjne dla wielu pracodawców stosunki cywilnoprawne.

Przypominam, że tworząc program na lata 2013–2015 przyjęliśmy, jako jeden z priorytetowych tematów, kontrole zawierania umów cywilnoprawnych oraz umów terminowych, dzieląc je na kontrole planowe i kontrole w wyniku skarg pracowniczych.

Pan mecenas Bielski trafnie zauważył, że zgodnie z konstytucją każdy organ działa w granicach i na podstawie obowiązującego prawa. Stąd kompetencje każdego inspek-

tora pracy zaczynają się i kończą na obowiązującym prawie. Jeżeli obecne przepisy dopuszczają swobodny wybór formy prawnej, na podstawie której praca jest świadczona, to mamy pewien problem, nad którym trzeba się zastanowić.

Faktycznie, Kodeks pracy, mimo ponad 80 nowelizacji, jest jednak aktem z innej epoki. Niedawno obchodziliśmy 40-lecie uchwalenia Kodeksu pracy. Przez częste nowelizacje i wyzwania, na które powinien odpowiadać, Kodeks pracy staje się coraz mniej czytelny. Mówią o tym zarówno pracodawcy, jak i pracownicy – wszyscy, którzy mają do czynienia z Kodeksem pracy, łącznie z fachowcami, którymi są inspektorzy pracy.

Czeka nas dyskusja nad kierunkami reformy prawa pracy i przyjęciem nowego Kodeksu pracy. Na pewno będzie musiała być poprzedzona porozumieniem stron społecznych. Myślę, że dialog społeczny wróci do pewnego ustalonego poziomu. To będzie punkt wyjściowy do dyskusji o reformie prawa pracy.

Wracamy do koncepcji nakazowego ustalania istnienia stosunku pracy. Jak wcześniej mówiłam, to dobry pomysł. Musimy jednak pamiętać, że przy nakazowym dochodzeniu niewypłaconego wynagrodzenia, tam gdzie nie ma wątpliwości, są przepisy prawa, które ustalają, że pracownik powinien otrzymywać wynagrodzenie czy inne płatności w określonej wysokości i terminie. W przypadku stosunku pracy brak przepisu prawa, który wprowadzałby, np. domniemanie istnienia stosunku pracy. Chodzi o przepisu, który byłby podstawą decyzji inspektorskiej nakazującej potwierdzenie w konkretnej sytuacji istnienia stosunku pracy. To największy problem. Pamiętajmy – o czym też mówiłam na posiedzeniach Rady – bo zderzamy się zwłaszcza z podejściem sądownictwa administracyjnego, że inspektor pracy nie może rozstrzygać spraw spornych. Musimy mieć ewidentny jednoznaczny przepis, który dawałby podstawę do działania inspektora pracy, choćby w tak definitywnej formie, jaką byłby nakaz potwierdzenia umowy o pracę między stronami.

Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Danuta Koradecka:

Dziękuję za udzielenie odpowiedzi. Czy przedstawiciele Prokuratury Generalnej i Ministerstwa Sprawiedliwości chcieliby coś dodać? Nie widzę zgłoszeń.

Dziękuję Państwowej Inspekcji Pracy za przygotowanie obszernych, wnikliwych i interesujących materiałów. Zbliżamy się do fundamentalnej dyskusji i rozwiązań dotyczących form nawiązywania stosunku pracy oraz określenia obowiązków pracodawcy i pracownika.

Projekt stanowiska przygotowuje Zespół ds. Prawno-Organizacyjnych.

Przechodzimy do spraw bieżących. Informuję, że kolejne posiedzenie Rady odbędzie się 2 grudnia br. w sali kolumnowej. Tematem posiedzenia będzie *Program działania Państwowej Inspekcji Pracy w 2015 r.*

W drugiej części posiedzenia odbędzie się uroczyste zakończenie 42 edycji Ogólnopolskiego Konkursu Poprawy Warunków Pracy.

Zbliża się czas opracowania projektu planu pracy Rady na 2015 r. Proszę o zgłaszanie tematów do planu pracy do sekretariatu Rady do 25 listopada br.

Zwracam uwagę na drugi dokument, którym będzie sprawozdanie z działalności Rady Ochrony Pracy w 2014 r. Uwzględni on tematykę rozpatrywaną przez Radę oraz stanowiska i otrzymane na nie odpowiedzi.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos w sprawach bieżących? Nie widzę zgłoszeń. Wyczerpaliśmy porządek dzienny.

Zamykam posiedzenie Rady Ochrony Pracy.