

STANOWISKO RADY OCHRONY PRACY

w sprawie kontroli legalności zatrudnienia, w tym zatrudnienia obcokrajowców

Rada Ochrony Pracy na posiedzeniu 21 maja 2013 r. zapoznała się z informacją dot. kontroli legalności zatrudnienia, w tym zatrudnienia obcokrajowców, przygotowaną przez Główny Inspektorat Pracy, Państwowej Inspekcji Pracy .

Legalność zatrudnienia i innej pracy zarobkowej obywateli polskich

W okresie 2010-2012 inspektorzy pracy przeprowadzili łącznie ponad 72 tys. kontroli dotyczących problematyki legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej. Kontrole te objęły ponad 69 tys. podmiotów. W analizowanych latach liczba kontroli utrzymuje się na podobnym poziomie, z niewielką tendencją spadkową. Najwięcej kontroli przeprowadzono w sektorach gospodarki, w których w latach ubiegłych identyfikowano najczęściej naruszeń prawa (handel i naprawy, przetwórstwo przemysłowe, budownictwo oraz zakwaterowanie i usługi gastronomiczne). Pomiędzy rokiem 2010 a 2012 zauważalna jest tendencja wzrostowa w zakresie stwierdzanych nieprawidłowości. W roku 2010 nieprawidłowości stwierdzono w 47 proc. podmiotów, natomiast w 2012 w 52 proc.

Nielegalne zatrudnienie lub nielegalne wykonywanie innej pracy zarobkowej, które należą do najcięższych naruszeń przepisów dotyczących zatrudnienia, stwierdzono w ponad 18 proc. skontrolowanych podmiotów. Nadal najpowszechniejszym naruszeniem prawa w zakresie legalności zatrudnienia jest terminowość zgłaszania osób wykonujących zatrudnienie do ubezpieczenia społecznego.

W wyniku przeprowadzonych kontroli inspektorzy pracy skierowali do pracodawców i przedsiębiorstw blisko 33,7 tys. wystąpień, w których sformułowano ponad 50 tys. wniosków zobowiązujących do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W najbardziej skrajnych przypadkach inspektorzy kierowali do Prokuratury zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa. W analizowanym okresie skierowano do Prokuratury 644 zawiadomień.

Z analizy przyczyn nieprawidłowości wynika, że sytuacja nie ulega zasadniczej zmianie. Jednocześnie w roku 2012 inspektorzy zauważyli kilka nowych tendencji. Należy tu wspomnieć przede wszystkim o tzw. "pracy na próbę", która jest niezgodna z Kodeksem Pracy. Ponadto w ostatnim czasie stwierdzono wzrost nieprawidłowości polegających na zawieraniu z pracownikami umów cywilnoprawnych w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy.

Kontrole legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców

W latach 2010-2012 inspektorzy pracy przeprowadzili łącznie 6 295 kontroli legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców. Zostały one zrealizowane w podmiotach zatrudniających 39,2 tys. cudzoziemców. Kontrole zostały przeprowadzone w podmiotach, reprezentujących analogiczne, jak w przypadku legalności zatrudnienia Polaków, sektory gospodarki. Prawie połowa (43 proc.) kontroli odbyło się w podmiotach zatrudniających do 9 osób.

Nieprawidłowości stwierdzono w blisko połowie podmiotów objętych kontrolą. W analizowanym okresie sytuacja pod tym względem nie uległa zmianie. Największą grupę zatrudnionych niezgodnie z prawem cudzoziemców stanowili obywatele Ukrainy (62 proc.). Należy przy tym zauważyć, że obywatelom tego państwa wydawanych jest w Polsce ponad 50 proc. wszystkich zezwoleń na pracę. Najwięcej naruszeń prawa związanego z zatrudnianiem cudzoziemców zidentyfikowano w dużych miastach, w sektorze budownictwa - zdecydowanie dominującym wśród sektorów, w których zatrudniani są cudzoziemcy. Ważne jest, że w 2012 roku został odnotowany spadek liczby ujawnionych przypadków pracy cudzoziemców, których pobyt na terytorium Polski był nielegalny. Odnotowano również zmniejszenie się skali nieprawidłowości w zakresie zatrudniania na podstawie oświadczeń pracodawców o zamiarze zatrudnienia cudzoziemców. Jednocześnie odnotowano wzrost liczby stwierdzonych w 2012 roku przypadków niezawierania z cudzoziemcami wymaganych umów o pracę lub umów cywilnoprawnych w formie pisemnej.

Główną przyczyną nieprawidłowości jest niedopełnianie przez pracodawców obowiązków związanych z legalizacją pobytu i zatrudnienia cudzoziemców. Zjawisko to występuje szczególnie często w sytuacji powierzania cudzoziemcowi zatrudniania na podstawie oświadczenia pracodawcy.

W wyniku kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców inspektorzy pracy wydali ogółem 21,1 tys. decyzji oraz skierowali do pracodawców i przedsiębiorstw 5,4 tys. wystąpień. W 15 przypadkach skierowali do Prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Rada uważa, że skala nielegalności zatrudnienia zarówno obywateli Polski, jak i cudzoziemców jest wyższa niż wskazują wyniki kontroli Państwowej Inspekcji Pracy. Na taką ocenę wpływa fakt obowiązku zawiadamiania pracodawców, przez inspektorów, o dacie przeprowadzenia kontroli legalności zatrudnienia. O ile prawo pracodawców do odpowiedniego przygotowania się do kontroli jest w pełni uzasadnione w wielu przypadkach, tak w zakresie stwierdzania legalności zatrudnienia przepis ten ogranicza skuteczność kontroli mających ograniczyć nielegalne zatrudnienie. Istotnie na wiarygodność danych wpływa także sposób uregulowania obowiązku zgłaszania osób wykonujących pracę do ubezpieczenia społecznego.

Na podstawie przeprowadzonej dyskusji Rada stwierdza:

Wprowadzone w ostatnich latach nowe regulacje dotyczące zwalczania niezgodnego z prawem zatrudniania pracowników zwiększyły możliwości oddziaływania Państwowej Inspekcji Pracy, co powinno pozytywnie wpłynąć na skuteczność kontroli i ograniczenie tego zjawiska. Jednocześnie konieczne jest podjęcie dodatkowych działań. Należy tu wymienić przede wszystkim:

1. Podjęcie dyskusji na temat form zatrudniania pracowników zarówno w oparciu o umowę o pracę, jak i na podstawie umów cywilnoprawnych. Wskazane byłoby z jednej strony zmniejszenie ryzyka i kosztów związanych z zawieraniem i rozwiązywaniem umów o pracę oraz z drugiej zmniejszenie atrakcyjności zawierania umów cywilnoprawnych w miejsce umów o pracę. Należy zadbać o to, aby nowe regulacje nie powodowały wzrostu skali zatrudnienia w "szarej strefie" gospodarki.
2. Usunięcie z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy obowiązku zawiadamiania przez inspektorów przedsiębiorców o zamiarze wszczęcia kontroli w zakresie legalności zatrudniania pracowników.
3. Wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą pracodawca miałby obowiązek dokonania zgłoszenia pracownika do ubezpieczenia społecznego przed podjęciem przez niego zatrudnienia. Wymaga to jednocześnie stworzenia prostego i funkcjonalnego systemu informatycznego umożliwiającego pracodawcom wykonanie tego obowiązku.
4. Podjęcie próby wypracowania rozwiązania, zgodnie z którym inspektor pracy, w ewidentnie jednoznacznych sytuacjach, miałby prawo do stwierdzenia w czasie kontroli domniemania istnienia stosunku pracy.
5. Stworzenie systemu monitorowania zatrudniania cudzoziemców w Polsce oraz zapobiegającego łamaniu ich praw pracowniczych. Można byłoby to uzyskać poprzez nałożenie na pracodawców obowiązku zawiadamiania o fakcie podjęcia oraz zakończenia przez cudzoziemca zatrudnienia.
6. Wprowadzenie regulacji, na podstawie których można byłoby odstąpić od karania cudzoziemca w przypadku kiedy dopełnił on wszystkich formalności, a winę za niezgodne z prawem zatrudnienie ponosi pracodawca.
7. Podjęcie próby stworzenia rozwiązań zachęcających cudzoziemców do legalizacji zatrudnienia w Polsce. Można to uzyskać poprzez przyznanie im dodatkowych praw w zakresie podejmowania zatrudnienia i pobytu bez konieczności uzyskiwania zezwolenia w sytuacji kiedy mogliby się wykazać odpowiednim okresem legalnego zatrudnienia (w czasie którego zostały odprowadzone składki na ubezpieczenie społeczne oraz zapłacony podatek).

Rada zwraca się także do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Państwowej Inspekcji Pracy o wspólne przygotowanie raportu zawierającego wnioski z pięcioletniego okresu jaki upłynął od powierzenia Państwowej Inspekcji Pracy kwestii kontroli legalności zatrudnienia.

PRZEWODNICZĄCA
Rady Ochrony Pracy

Posel Izabela Katarzyna Mrzygłocka

Warszawa, 18 czerwca 2013 r.