

## STANOWISKO RADY OCHRONY PRACY

### w sprawie zawierania umów cywilnoprawnych i zatrudnienia w szarej strefie

Rada Ochrony Pracy na posiedzeniu 9 lutego 2016 r. zapoznała się z przygotowanym przez Państwową Inspekcję Pracy opracowaniem „Ocena skali zjawiska zawierania umów cywilnoprawnych i zatrudnienie w szarej strefie”.

Wyniki przeprowadzonych w ostatnich latach kontroli wskazują na coraz częstsze zawieranie umów cywilnoprawnych w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy. Efektem ubiegłorocznych działań kontrolnych inspektorów pracy było wyegzekwowanie umów o pracę dla ponad 8 tys. osób, z którymi zawarto umowy cywilnoprawne w warunkach, w których zgodnie z art. 22 §1 Kodeksu pracy należało zawrzeć umowy o pracę. W latach 2013 – 2015 inspektorzy wyegzekwowali zawarcie umów o pracę dla 22,3 tys. pracowników zatrudnionych na umowach cywilnoprawnych. Inspektorzy pracy stosowali też inne będące w ich dyspozycji środki prawne. W 2015 r. skierowali do właściwych sądów 135 powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy na rzecz 225 osób.

Porównanie danych ubiegłorocznych z wynikami kontroli z lat poprzednich wskazuje na tendencję wzrostową zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi w warunkach właściwych dla stosunku pracy.

W ocenie Inspekcji Pracy, powody zawierania umów cywilnoprawnych w miejsce umów o pracę są niezmiennie od kilku lat. W przedłożonym materiale jako najważniejsze przyczyny naruszania art. 22 Kodeksu pracy wymienia się m.in. chęć obniżania kosztów działalności, czy nieznajomość przepisów, zwłaszcza przez mikroprzedsiębiorców. Niejednokrotnie powodem zawarcia umowy cywilnoprawnej jest sytuacja zleceniobiorcy (np. studenta czy emeryta), który nie jest zainteresowany umową o pracę.

Inspekcja Pracy zaznacza, że wyeliminowanie tych przyczyn nie jest możliwe wyłącznie poprzez działania inspektorów, którzy poza prowadzeniem działań edukacyjnych i prewencyjnych nie są w stanie wpływać systemowo na zachowania pracodawców.

W 2015 r. inspektorzy pracy przeprowadzili ogółem 23,2 tys. kontroli, podczas których badali legalność zatrudnienia obywateli polskich. Zweryfikowano legalność zatrudnienia 146,5 tys. osób. Kontrolą przestrzegania obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy objęto ponad 363 tys. osób.

Powierzenie pracy bez potwierdzenia na piśmie umowy o pracę oraz niezgłoszeniu osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego stwierdzono w około 8 tys. podmiotów tj. w 34% podmiotów objętych kontrolą. Nieprawidłowości te dotyczyły 14% osób objętych kontrolą tj. 20,5 tys. pracobiorców. W blisko 600 przypadkach wykazano równocześnie brak wstępnych badań lekarskich oraz wstępnego szkolenia w zakresie bhp.

Zatrudnienie bez potwierdzenia umowy o pracę na piśmie lub niezgłoszenie do ubezpieczenia społecznego stwierdzano najczęściej w następujących sekcjach gospodarki: handel – 30% wszystkich przypadków, przetwórstwo przemysłowe – 17% oraz budownictwo – 13%. Inspektorzy pracy nadal stwierdzają naruszenia przepisów w zakresie zgłaszania osób wykonujących pracę do ubezpieczenia społecznego. Do ZUS nie zgłoszono blisko 2% sprawdzanych osób, nieterminowo zgłoszono ponad 12 % objętych kontrolą. W 2014 r. te nieprawidłowości dotyczyły 10,6%, a w 2013 r. – 9,8% objętych kontrolą. W ubiegłym roku spadła liczba ujawnionych przypadków podjęcia przez bezrobotnych zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy. Obowiązku powiadomienia nie dopełniło 8% osób.

Według kontrolowanych przedsiębiorców, zasadniczym powodem powierzenia przez nich pracy z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa, są koszty pracy. PIP zwraca uwagę, że korzyści finansowe pracodawców zatrudniających nielegalnie są nieporównanie większe niż ewentualne kary za tego typu naruszenia, nakładane zarówno przez organy kontroli, jak i sądy. Natomiast dla znacznej grupy pracobiorców oferta zatrudnienia nielegalnego jest jedyną, jaką mogą otrzymać.

Odrębna kategoria osób świadczących pracę w szarej strefie to pracobiorcy zainteresowani wyłącznie tą formą zatrudnienia, praca legalna stanowi dla nich przeszkodę, np. w uzyskaniu określonych świadczeń z pomocy społecznej albo pomaga uniknąć egzekwowania np. zobowiązań alimentacyjnych.

PIP podkreśla, że wyniki jej kontroli nie oddają w pełni rzeczywistej skali nielegalnego zatrudnienia — zwłaszcza w budownictwie i rolnictwie. Zaznacza, że znaczna część rynku pracy nie jest objęta jej nadzorem. Zwraca uwagę, że sama Inspekcja Pracy poprzez swoją działalność nie jest w istotny sposób zmniejszyć skali

zjawiska nielegalnego zatrudnienia, a tym samym usunąć jego przyczyn. Postuluje wyraźne określenie polityki państwa w zakresie ograniczania szarej strefy, w tym opracowanie kompleksowego programu walki z pracą nierejestrowaną.

Konieczne jest podjęcie skutecznego działania w celu wyeliminowania zjawiska zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi, nielegalnego zatrudnienia oraz tzw. samozatrudnienia. Te zjawiska mają negatywne konsekwencje zarówno dla pracowników, jak i pracodawców i budżetu państwa. Pracownicy pozbawieni są podstawowych praw, nie mają poczucia stabilności zatrudnienia. Dużo poważnych i dobrych firm, zatrudniających pracowników na umowę o pracę wskazuje, że stosowanie przez firmy np. nielegalnego zatrudnienia stanowi nieuczciwą konkurencję. Natomiast budżet traci należności z tytułu ubezpieczeń i podatków. Interesujące byłoby obliczenie kwoty, jaką budżet państwa traci rocznie w wyniku tych zjawisk. Rada zwraca uwagę na konieczność systemowych zmian na rynku pracy. Naruszanie prawa w zakresie form zatrudnienia musi przestać być opłacalne.

W celu ograniczenia możliwości powierzania pracy w sposób nielegalny Rada proponuje:

- wprowadzenie obowiązku zawierania umów na piśmie oraz zgłaszania osób wykonujących pracę do ubezpieczenia społecznego przed rozpoczęciem pracy,
- wprowadzenie obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne od wszystkich umów cywilnoprawnych,
- umożliwienie inspektorom pracy przeprowadzenia udokumentowanych czynności rozpoznawczych poprzedzających kontrole,
- zniesienie obowiązku powiadamiania pracodawcy przez Państwową Inspekcję Pracy o zamiarze przeprowadzenia kontroli.

Rada uważa, że należałoby również rozważyć wprowadzenie domniemania istnienia stosunku pracy, podwyższenia sankcji za powierzanie pracy z naruszeniem obowiązujących przepisów, a także opracowania kompleksowej ustawy o zwalczaniu nielegalnego zatrudnienia.

Ponadto Rada zwraca uwagę na konieczność skoordynowania działań organów nadzoru i kontroli w zakresie zwalczania nielegalnego zatrudnienia m.in. poprzez prowadzenie wspólnych kontroli oraz wzajemnego korzystania z ich baz danych. Zdaniem Rady, ważne jest także wypracowanie kompleksowych instrumentów przeciwdziałania nielegalnemu zatrudnieniu.

Istotną sprawą jest również wzmocnienie egzekucji istniejącego prawa. Nic nie podważa tak autorytetu państwa i jego organów jak nieprzestrzeganie obowiązującego prawa i w konsekwencji poczucie bezkarności wśród sprawców jego naruszeń. Rada podkreśla konieczność kontynuowania wspólnych szkoleń inspektorów pracy, prokuratorów i sędziów z dziedziny prawa pracy. Tego rodzaju przedsięwzięcia zapewne wpłyną na zmianę pragmatyki wymiaru sprawiedliwości w sprawach o naruszenia przepisów prawa pracy m.in. przez zmniejszenie liczby umorzeń postępowań ze względu na „niską szkodliwość społeczną”.

Kluczowe znaczenie ma także prowadzenie na szeroką skalę działalności prewencyjnej przez Państwową Inspekcję Pracy i inne organy nadzoru i kontroli, zwłaszcza skierowanej do młodych ludzi, którzy często nie zdają sobie sprawy z konsekwencji podpisania umowy cywilnoprawnej czy zatrudnienia w szarej strefie. Należy przeprowadzić ogólnokrajową kampanię przeciw społecznemu przyzwoleniu na pracę „na czarno”.

W latach 2007 – 2014 Rada Ochrony Pracy w swoich stanowiskach wielokrotnie poruszała problematykę zawierania umów cywilnoprawnych w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy oraz nielegalnego zatrudnienia. Były w nich zawarte podobne wnioski. Zdaniem Rady, nadszedł czas by je wreszcie zrealizować. Kluczowe są zmiany organizacyjno-prawne i zmiana stosunku państwa do szarej strefy. Bez ich wprowadzenia niewiele można uczynić na rzecz poprawy sytuacji.

Rada Ochrony Pracy deklaruje udział i organizowanie przedsięwzięć na rzecz przeciwdziałania nielegalnemu zatrudnieniu.

**PRZEWODNICZĄCY**  
**Rady Ochrony Pracy**

**/-/ Poseł Janusz Śniadek**

Warszawa, 29 marca 2016 r.