

**PAŃSTWOWA INSPEKCJA PRACY**  
**GŁÓWNY INSPEKTORAT PRACY**

**Kontrola legalności zatrudnienia**

- I. Analiza wyników kontroli legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej obywateli polskich oraz cudzoziemców
- II. Analiza wyników kontroli agencji zatrudnienia
- III. Analiza wyników kontroli legalności zatrudniania pracowników na umowy cywilnoprawne

**Warszawa, lipiec 2008 r.**

## Wstęp

Do 30 czerwca 2007 r. kontrola legalności zatrudnienia (w tym również cudzoziemców) była sprawowana na podstawie przepisów *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 ze zm., aktualnie: Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.)* oraz przepisów *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 lutego 2006 r. w sprawie kontroli legalności zatrudnienia (Dz. U. Nr 36, poz. 245)*. W latach 1995-1999 kontrolę legalności zatrudnienia realizowały wojewódzkie urzędy pracy, w latach 2000 - 2001 samorząd powiatowy, a od 1 stycznia 2002 r. do 30 czerwca 2007 r. – podległe wojewodom służby kontroli legalności zatrudnienia, usytuowane w strukturze urzędów wojewódzkich.

Od 1 lipca 2007 r., na mocy *ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. Nr 89, poz. 589)*, kontrole legalności zatrudnienia, w tym legalności zatrudnienia cudzoziemców, są prowadzone przez Państwową Inspekcję Pracy. Kontroli Państwowej Inspekcji Pracy w tym zakresie podlegają pracodawcy oraz przedsiębiorcy niebędący pracodawcami – na rzecz których jest świadczona praca przez osoby fizyczne, w tym przez osoby wykonujące na własny rachunek działalność gospodarczą.

Do nowych zadań Państwowej Inspekcji Pracy należy:

- kontrola legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej i wykonywania działalności,
- kontrola legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców,
- kontrola przestrzegania obowiązku:
  - informowania powiatowych urzędów pracy o zatrudnieniu bezrobotnego lub powierzeniu mu wykonywania innej pracy zarobkowej,
  - informowania powiatowych urzędów pracy przez bezrobotnych o podjęciu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności,
  - opłacania składek na Fundusz Pracy,
  - dokonania wpisu do rejestru agencji zatrudnienia działalności, której prowadzenie jest uzależnione od uzyskania wpisu do tego rejestru,
  - prowadzenia agencji zatrudnienia zgodnie z warunkami określonymi w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Przejęte od 1 lipca 2007 r. zadania Państwowej Inspekcji Pracy obejmują ponadto ściganie wykroczeń wynikających z *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* oraz udział w postępowaniu w tych sprawach w charakterze oskarżyciela publicznego.

W związku z przejęciem zadań w zakresie kontroli legalności zatrudnienia Państwowa Inspekcja Pracy podjęła szereg działań organizacyjnych zmierzających do skutecznej realizacji nowych obowiązków.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż na mocy *art. 107 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy* z dniem 1 lipca 2007 r. z urzędów wojewódzkich zostało przejętych 229 pracowników wykonujących dotąd kontrole legalności zatrudnienia. W związku z powyższym rozpoczęto proces wdrażania i przygotowywania wspomnianych pracowników do pracy na stanowiskach inspektorów pracy, zgodnie z programem szkolenia uwzględniającym wszystkie aspekty działań kontrolno-nadzorczych i prewencyjnych Państwowej Inspekcji Pracy. W celu uzyskania przez ww. pracowników wymaganych uprawnień zorganizowano 4 aplikacje inspektorskie, których ukończenie zapewni ich uczestnikom przygotowanie dające niezbędną znajomość zagadnień wchodzących w zakres działania Państwowej Inspekcji Pracy.

Od lipca 2007 r. Państwowa Inspekcja Pracy wdrożyła nowe procedury kontrolne, zgodnie z którymi kontrolą legalności zatrudnienia zajęli się wyłącznie inspektorzy pracy, a we wszystkich okręgowych inspektoratach pracy powołano koordynatorów w dziedzinie legalności zatrudnienia.

Już od listopada 2006 r. kadre Państwowej Inspekcji Pracy objęto cyklem szkoleń z zakresu kontroli legalności zatrudnienia. W trakcie 17 centralnych szkoleń doskonalących (które zostały zorganizowane w Ośrodku Szkolenia PIP we Wrocławiu) oraz szkoleń wewnętrznych (w poszczególnych okręgowych inspektoratach pracy, z wykorzystaniem wiedzy osób przeszkolonych wcześniej w ramach realizacji centralnego planu szkoleń) przeszkolono łącznie ponad 1,7 tys. pracowników PIP. Tematyka szkoleń dotyczyła zarówno metodyki prowadzenia kontroli legalności zatrudnienia, jak również obejmowała specjalistyczne zagadnienia merytoryczne (zgłaszanie do ubezpieczenia społecznego, składki na Fundusz Pracy, zatrudnianie cudzoziemców w Polsce i legalność ich pobytu na terytorium RP oraz zasady prowadzenia agencji zatrudnienia). Do prowadzenia zajęć zaangażowano, oprócz pracowników PIP, także wykładowców z instytucji zewnętrznych, tj. przedstawicieli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Straży Granicznej, Służby Celnej oraz pracowników naukowych uczelni wyższych.

W Głównym Inspektoracie Pracy utworzono odrębny Departament Legalności Zatrudnienia, do którego zadań należy w szczególności:

1. inicjowanie i koordynacja działań w zakresie kontroli legalności zatrudnienia i legalności zatrudnienia cudzoziemców,
2. analizowanie stanu przestrzegania przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i diagnozowanie przyczyn występowania nieprawidłowości w tym zakresie,
3. dokonywanie ocen funkcjonowania poszczególnych instytucji z dziedziny legalności zatrudnienia i legalności zatrudnienia cudzoziemców oraz opracowywanie wniosków w tym zakresie,
4. inicjowanie działań kontrolno-nadzorczych,
5. opracowywanie materiałów pomocniczych i wskazówek metodycznych do kontroli,
6. inicjowanie wydania nowych lub nowelizacji obowiązujących aktów prawnych z zakresu legalności zatrudnienia i legalności zatrudnienia cudzoziemców oraz opiniowanie projektów takich aktów,
7. opracowywanie wyjaśnień przepisów z zakresu legalności zatrudnienia oraz legalności zatrudnienia cudzoziemców na potrzeby Państwowej Inspekcji Pracy,
8. współpraca w sprawach związanych z problematyką legalności zatrudnienia oraz legalności zatrudnienia cudzoziemców z organami władzy państwowej i administracji rządowej, organami kontroli państwowej, państwowymi i społecznymi organami nadzoru nad praworządnością w stosunkach zatrudnienia, związkami zawodowymi, stowarzyszeniami i innymi organizacjami społecznymi.

Tworząc nowe procedury kontroli legalności zatrudnienia, Państwowa Inspekcja Pracy opracowała własne wytyczne, druki i ankiety kontrolne, wykorzystując w tym celu wieloletnią praktykę inspektorów pracy w sprawowaniu nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy.

W szerokim zakresie oparto się też na doświadczeniach innych krajów Unii Europejskiej. Przedstawiciele Państwowej Inspekcji Pracy już w 2006 r. rozpoczęli cykl wizyt studyjnych w europejskich urzędach zajmujących się problematyką kontroli legalności zatrudnienia. Nadrzędnym celem tych wizyt było zapoznanie się z zasadami organizacji, zakresem kompetencji oraz strategią działania poszczególnych urzędów działających w obszarze legalności zatrudnienia. Tworząc praktycznie od podstaw mechanizm kontroli legalności zatrudnienia w Polsce, wzięto pod uwagę doświadczenia inspektorów z Francji, Belgii, Holandii, Hiszpanii, Włoch i Słowacji, którzy od lat zajmują się zagadnieniami pracy niezadeklarowanej, pracy „na czarno” czy też problemem nielegalnego zatrudniania cudzoziemców.

# I. Analiza wyników kontroli legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej obywateli polskich oraz cudzoziemców

## Kontrole ogółem

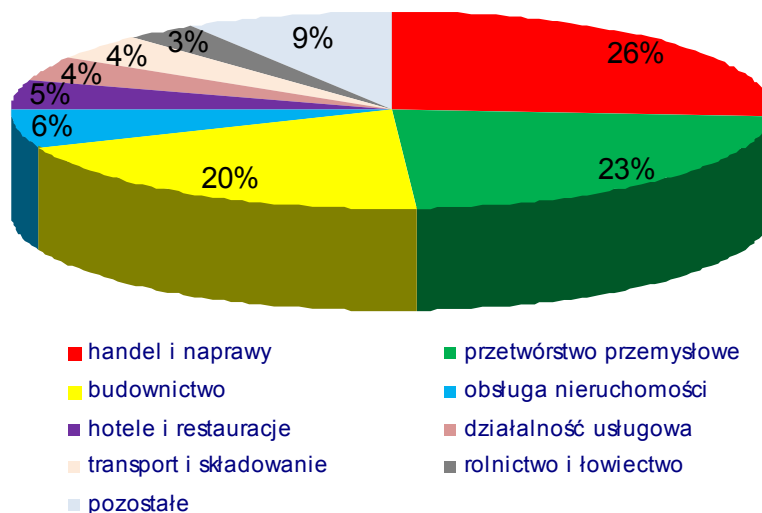
W okresie od 1 lipca 2007 r. do 30 czerwca 2008 r. inspektorzy pracy przeprowadzili łącznie ponad 26,2 tys. kontroli w zakresie legalności zatrudnienia (w II półroczu 2007 r. – 12,2 tys. kontroli, w I półroczu 2008 r. – 14 tys.), co stanowi 33% ogółu przeprowadzonych w tym okresie kontroli. W tej liczbie przeprowadzono:

- 25,2 tys. kontroli obejmujących tematykę legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej obywateli polskich;
- 1663 kontrole legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców;
- 476 kontroli przestrzegania przez agencje zatrudnienia przepisów *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*.

Kontrolami objęto prawie 25,6 tys. podmiotów, w których świadczyło pracę przeszło 1,8 mln osób, w tym 246 tys. na podstawie umów cywilnoprawnych i 14,2 tys. osób prowadzących na własny rachunek działalność gospodarczą.

Ponad połowa kontroli dotyczyła mikro firm, w których pracowało do 9 osób (58% kontroli). Strukturę branżową skontrolowanych zakładów przedstawia wykres.

**Wykres 1. Branżowa struktura skontrolowanych zakładów**



Skontrolowano legalność zatrudnienia przeszło 200 tys. osób, w tym prawie 6,9 tys. cudzoziemców. Kontrole z zakresu opłacania składek na Fundusz Pracy objęły ponad 377 tys. osób. Szczegółowe dane dotyczące kontroli legalności zatrudnienia według województw przedstawia mapa.

**Mapa 1. Odsetek kontroli, w których stwierdzono naruszenia ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy**

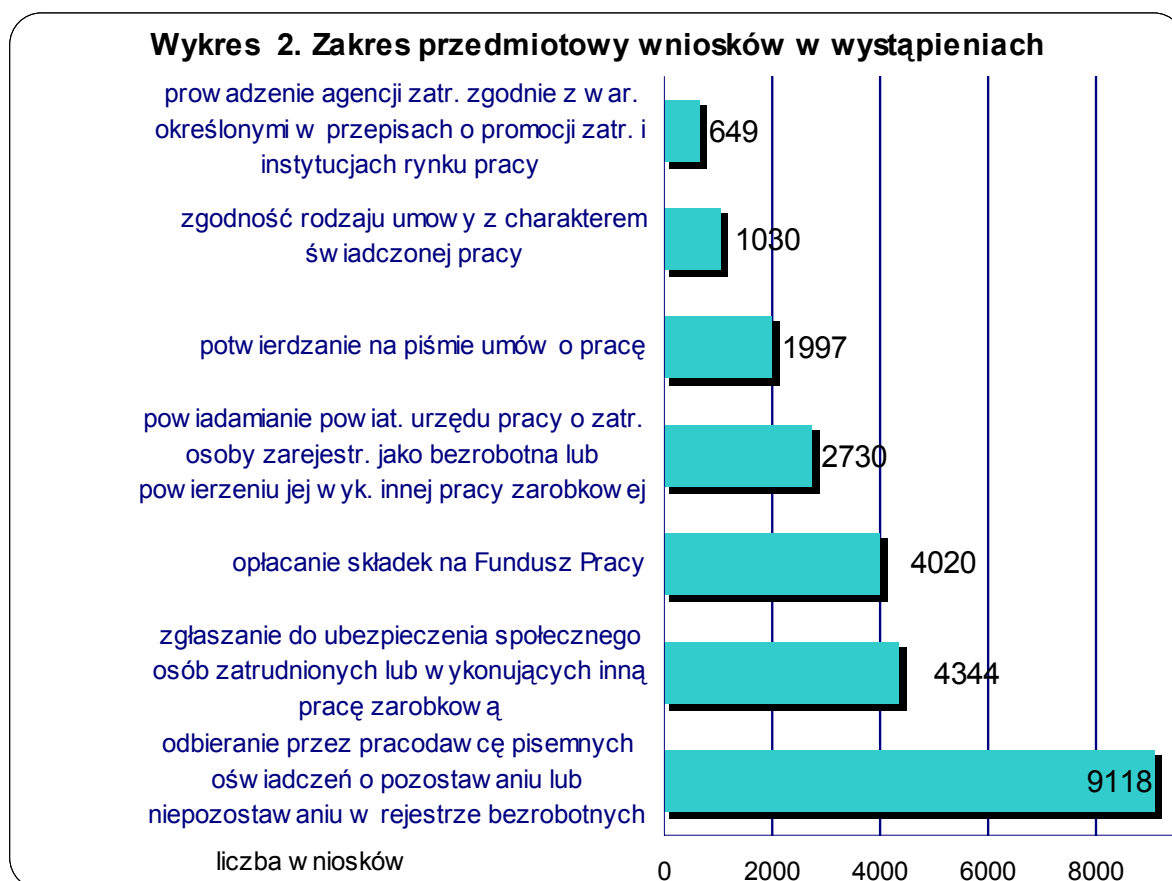


Nieprawidłowości w zakresie legalności zatrudnienia oraz przestrzegania przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy stwierdzono w więcej niż połowie skontrolowanych podmiotów (55% kontroli). W co piątym podmiocie kontrolowanym ujawniono nielegalne zatrudnienie lub nielegalne powierzenie innej pracy zarobkowej, w co szóstym zaś stwierdzono nieopłacanie lub nieterminowe opłacanie składek na Fundusz Pracy.

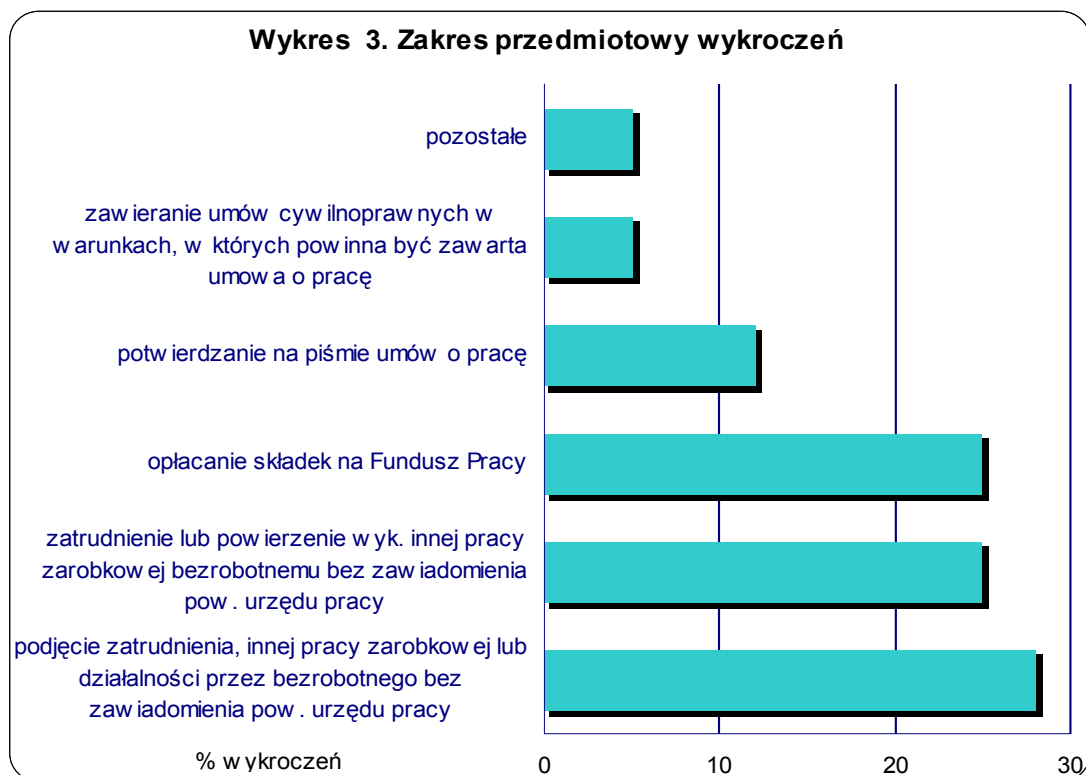
Nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemców inspektorzy pracy ujawnili w co dziesiątym podmiocie zatrudniającym cudzoziemców i w co szóstym – zatrudniającym cudzoziemców, wobec których wymagane było zezwolenie na pracę.

Wśród skontrolowanych agencji zatrudnienia 7% prowadziło działalność nielegalnie.

W wyniku przeprowadzonych kontroli legalności zatrudnienia inspektorzy pracy skierowali wystąpienia do 14,5 tys. pracodawców i przedsiębiorców. Sformułowano w nich ponad 26,4 tys. wniosków zobowiązujących do usunięcia nieprawidłowości, które dotyczyły prawie 200 tys. osób świadczących pracę w kontrolowanych podmiotach. Dominowały wnioski w kwestii odbierania przez pracodawcę – przed zatrudnieniem osoby lub powierzeniem jej innej pracy zarobkowej – pisemnego oświadczenia o pozostawaniu lub niepozostawaniu w rejestrze bezrobotnych (34%). Szczegółowe dane przedstawia wykres.



Kontrolując problematykę legalności zatrudnienia, inspektorzy pracy ujawnili ponad 8,4 tys. wykroczeń, które zostały popełnione przez 4447 pracodawców i 2370 osób wykonujących pracę. Szczegółowe dane dotyczące zakresu przedmiotowego stwierdzonych wykroczeń przedstawia wykres.



W stosunku do sprawców wykroczeń inspektorzy:

- nałożyli grzywny w drodze 720 mandatów karnych na łączną kwotę 916 tys. zł (średnia wysokość grzywny to 1272 zł);
- do sądów grodzkich skierowali 3577 wniosków o ukaranie (do 30 czerwca 2008 r. sądy wydały rozstrzygnięcia w 2325 sprawach, przy czym w 2238 przypadkach na sprawców nałożono grzywny na łączną sumę 4,0 mln zł – średnia kwota grzywny wyniosła 1785 zł, wobec 49 obwinionych orzeczono karę nagany, a w 15 przypadkach uznano winę sprawcy i odstąpiono od wymierzenia kary);
- zastosowali 2520 środków oddziaływania wychowawczego na podstawie art. 41 Kodeksu wykroczeń;
- w 249 przypadkach skierowali do Prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Dominowały sprawy dotyczące złośliwego lub uporczywego naruszania praw pracownika wynikających ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego (57 przypadków), utrudniania bądź udaremniania inspektorom pracy wykonywania czynności służbowych (47), fałszowania dokumentów (46) oraz naruszania prawa o ubezpieczeniach społecznych (46 przypadków).

Realizując obowiązki określone w *ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy* oraz w porozumieniach zawartych przez Głównego Inspektora Pracy (w tym w szczególności w *Porozumieniu w sprawie zasad współdziałania pomiędzy Państwową Inspekcją Pracy*



*i Strażą Graniczną*, podpisanym w dniu 18 kwietnia 2008 r. przez Głównego Inspektora Pracy i Komendanta Głównego Straży Granicznej), w 5348 przypadkach zawiadomiono właściwe organy władzy i organy nadzoru nad warunkami pracy o naruszeniach przepisów w zakresie legalności zatrudnienia. Dominowały powiadomienia kierowane do starostów – 2348 przypadków, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – 1500 i urzędów skarbowych – 295. Ponadto o każdym przypadku skierowania wniosku o ukaranie do sądu, w związku z popełnieniem wykroczenia dotyczącego opłacania składek na Fundusz Pracy, informowano – jako pokrzywdzonego – Departament Funduszy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Inspektorzy pracy w 389 przypadkach prowadzili wspólne kontrole w zakresie legalności zatrudnienia z innymi organami nadzoru i kontroli. W 141 przypadkach przeprowadzono wspólną kontrolę z Policją, w 93 – ze Strażą Graniczną i w 27 – ze Służbą Celną. Poza tym w 699 przypadkach miały miejsce kontrole na wniosek organu współdziałającego. Przeważały wnioski powiatowych urzędów pracy (162 kontrole), Policji (113), urzędów skarbowych (110) oraz wojewódzkiego urzędu pracy (76).

### **Kontrole legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej obywateli polskich**

W okresie od 1 lipca 2007 r. do 30 czerwca 2008 r. inspektorzy pracy przeprowadzili 25,2 tys. kontroli w zakresie legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej obywateli polskich. Kontrolami objęto ponad 24,6 tys. podmiotów, w których wykonywało pracę 1,46 mln osób.

Wśród podmiotów kontrolowanych dominowały firmy, w których pracowało do 9 osób (59% kontroli).

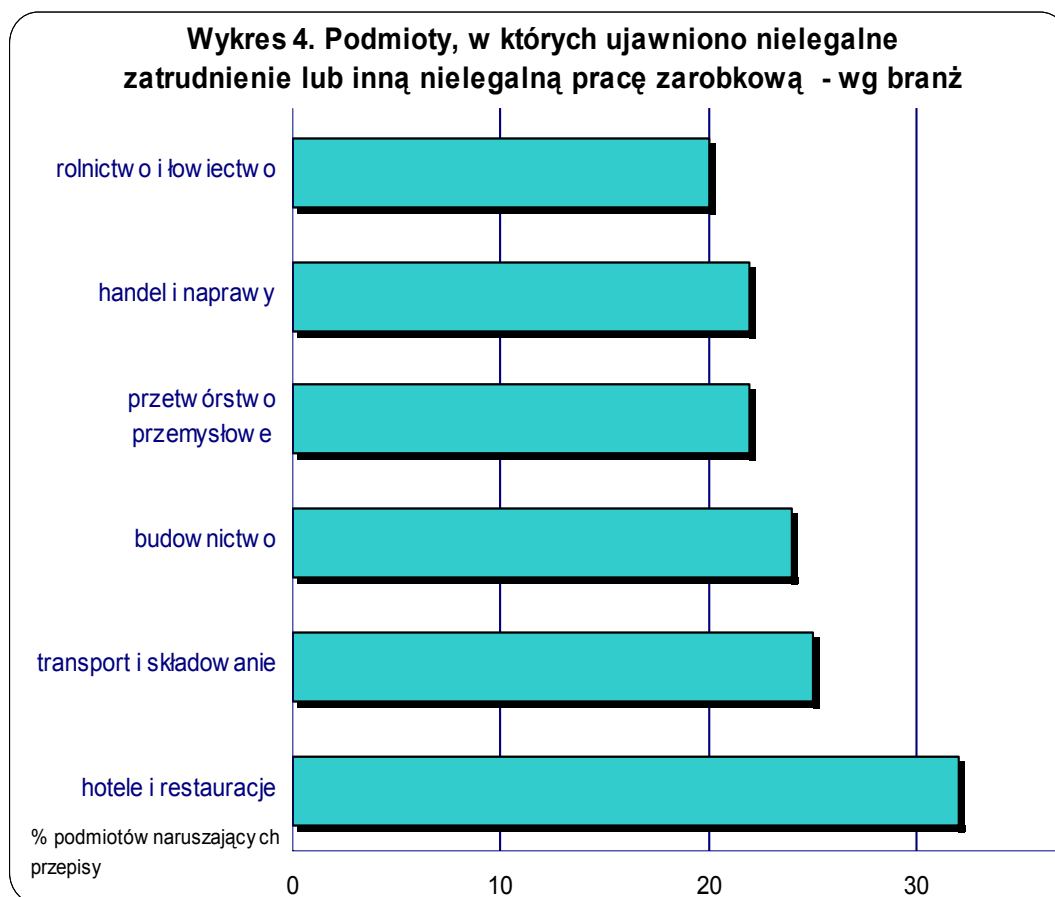
Nieprawidłowości dotyczące legalności zatrudnienia oraz przestrzegania przepisów *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* stwierdzono w ponad połowie kontrolowanych podmiotów.

W 5370 kontrolowanych podmiotach (21%) inspektorzy pracy ujawnili nielegalne zatrudnienie lub nielegalną inną pracę zarobkową (pracę nierejestrowaną), tj. zatrudnienie przez pracodawcę osoby bez potwierdzenia na piśmie w wymaganym terminie rodzaju zawartej umowy i jej warunków, niezgłoszenie osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego, podjęcie przez bezrobotnego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy oraz zatrudnienie lub powierzenie wykonywania innej pracy zarobkowej bezrobotnemu bez zawiadomienia właściwego powiatowego urzędu pracy.

Najwięcej przypadków nielegalnego zatrudnienia lub nielegalnej innej pracy zarobkowej stwierdzono w podmiotach prowadzących działalność w branżach: *handel i naprawy* – 1706 jednostek, *przetwórstwo przemysłowe* – 1287 oraz *budownictwo* – 1232.

Analiza przypadków nielegalnego zatrudnienia lub nielegalnej innej pracy zarobkowej w ramach poszczególnych branż wykazała występowanie nieprawidłowości w co trzecim kontrolowanym podmiocie należącym do sekcji gospodarki *hotele i restauracje*, w co czwartym podmiocie z sekcji *budownictwo* oraz *transport i składowanie* i w co piątym podmiocie z następujących sekcji: *przetwórstwo przemysłowe*, *handel i naprawy* oraz *rolnictwo i łowiectwo*. Szczegółowe dane przedstawia wykres.

Województwa, w których najczęściej stwierdzano takie przypadki to: śląskie (11%), wielkopolskie (10%), dolnośląskie (9%), pomorskie (7%) i podkarpackie (7%).



Najbardziej godzące w prawa pracownicze formy nielegalnego zatrudnienia, czyli zatrudnienie bez potwierdzenia na piśmie w wymaganym terminie rodzaju umowy o pracę i jej warunków lub niezgłoszenie osoby wykonującej pracę do ubezpieczenia społecznego, ujawniono w 2865 kontrolowanych podmiotach – wobec 8457 osób. Najwięcej osób zatrudnionych bez potwierdzenia umowy o pracę na piśmie lub bez zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego wykazano w województwach: śląskim (1098), wielkopolskim (998), pomorskim (829) oraz dolnośląskim (656).

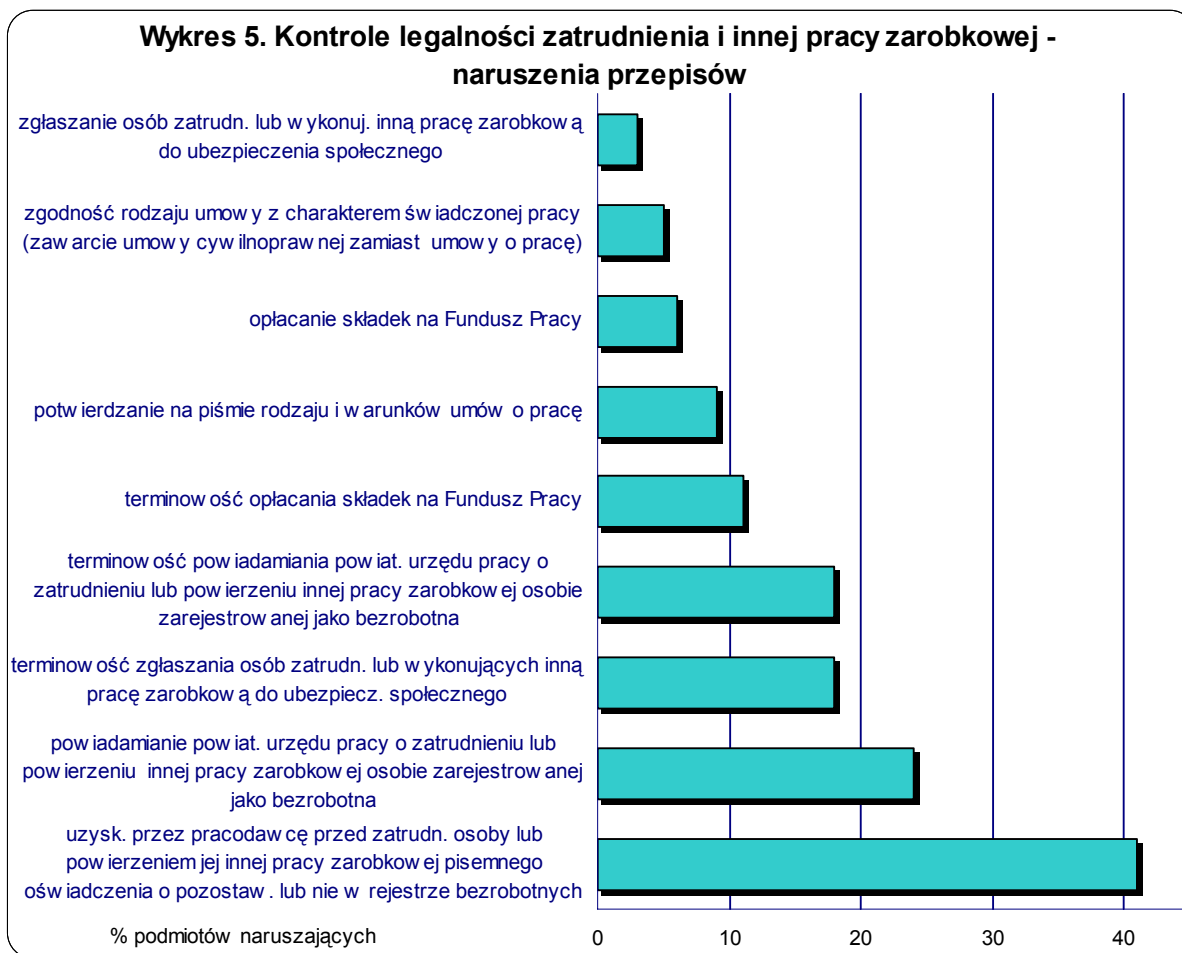
Najczęściej ujawniane nieprawidłowości z zakresu legalności zatrudnienia to:

- niezgłoszenie lub nieterminowe zgłoszenie do ubezpieczenia społecznego – stwierdzono je w 4783 skontrolowanych podmiotach, naruszenia przepisów dotyczyły 14,4 tys. osób, w tym obowiązku zgłoszenia nie dopełniono wobec 1690 osób;
- zatrudnienie bez zawarcia pisemnej umowy o pracę – ujawniono w 2025 podmiotach (tj. u 9% skontrolowanych pracodawców);
- zawieranie umów cywilnoprawnych w warunkach, w których powinna być zawarta umowa o pracę – w 1593 podmiotach poddanych kontroli.

Ponadto inspektorzy pracy stwierdzili 4198 przypadków podjęcia przez bezrobotnych zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy. We wskazanej liczbie obowiązku zawiadomienia urzędu pracy nie dopełniły 1163 osoby pobierające zasiłek dla bezrobotnych.

Zdecydowanie negatywnie należy również ocenić przestrzeganie przez pracodawców obowiązku odbierania od osób przyjmowanych do pracy pisemnych oświadczeń o pozostawaniu lub niepozostawaniu w rejestrze bezrobotnych. Przeszło 9,5 tys. pracodawców, tj. 41% objętych kontrolą w powyższym zakresie, nie dopełniło obowiązku odbierania takich oświadczeń. Nie uzyskano ich od prawie 41,6 tys. (23%) nowo zatrudnionych osób. Z kolei niepowiadomienie przez pracodawcę właściwego powiatowego urzędu pracy o zatrudnieniu lub powierzeniu innej pracy zarobkowej osobie zarejestrowanej jako bezrobotna stwierdzono w 3025 zakładach pracy. Dotyczyło to 5866 bezrobotnych, w tym 1705 bezrobotnych pobierających zasiłek. Kolejnych 1951 pracodawców nie dotrzymało terminu zawiadomienia powiatowego urzędu pracy.

Dużą skalę nieprawidłowości (dotyczących ponad 130 tys. osób – 23% osób objętych kontrolą) wykazano w zakresie opłacania składek na Fundusz Pracy. Nieopłacenie comiesięcznych składek na ten fundusz ujawniono w 1464 podmiotach. Stwierdzono, że składki na FP nie zostały opłacone za ponad 45 tys. pracowników (8% osób objętych kontrolą). Kwota nieopłaconych składek to 12,4 mln zł. Nieterminowe opłacanie składek na Fundusz Pracy odnotowano w 2414 podmiotach. Opóźnienia, często kilkumiesięczne, dotyczyły składek za ponad 83,2 tys. pracowników (15% pracowników objętych kontrolą). Inspektorzy pracy ujawnili ponadto wykroczenia polegające na niezgłoszeniu do ZUS wymaganych danych lub zgłoszeniu nieprawdziwych danych mających wpływ na wymiar składek na Fundusz Pracy – nieprawidłowości takie odnosiły się do zgłoszenia danych blisko 2 tys. osób. Szczegółowe informacje przedstawia wykres.



Podstawową przyczyną nielegalnego zatrudnienia jest chęć uniknięcia przez pracodawców dodatkowych kosztów, jakie wiążą się z zatrudnianiem w legalnych formach. Widać to zwłaszcza przy krótkotrwałym zatrudnieniu, szczególnie w budownictwie (np. realizacja kontraktu na prace remontowe), w handlu (zastępstwo w czasie nieobecności pracownika z powodu choroby, urlopu itd.) oraz przy pracach sezonowych w rolnictwie. Na nielegalną formę świadczenia pracy często godzą się również sami pracownicy, dla których może być korzystne otrzymywanie niezadeklarowanego wynagrodzenia, zwłaszcza jeśli równocześnie pobierają zasiłek dla bezrobotnych albo korzystają z pomocy społecznej.

W ocenie inspektorów pracy równie niepokojące jest „czasowe” nielegalne zatrudnianie, tzn. bezprawne stosowanie tzw. „okresów próbnych”, podczas których ocenia się przydatność danej osoby do określonej pracy. Pracuje ona wówczas bez pisemnej umowy, nie jest zgłoszona do ubezpieczenia społecznego i w wielu przypadkach nie otrzymuje wynagrodzenia za pracę. Często przedkładano inspektorom pracy przygotowane umowy o pracę, które według pracodawców nie zostały potwierdzone przez strony z powodu braku czasu. Jednak zdaniem inspektorów zaniechanie to miało na celu obejście przepisów prawa.

Negatywnym zjawiskiem jest także zawieranie umów cywilnoprawnych, w przypadkach w których powinna być zawarta umowa o pracę. Mimo, że o rodzaju zawartej umowy mają prawo decydować obie strony, odnotowywano przypadki, że potencjalny pracobiorca nie ma żadnego wyboru, jeśli chodzi o podstawę prawną wykonywania pracy. Praktyki takie są stosowane w celu ograniczenia dodatkowych kosztów pracy, np. kosztów szkoleń z zakresu bhp, badań lekarskich bądź składek na ubezpieczenie społeczne (w tej ostatniej sytuacji często zawiera się umowy o dzieło, za które nie opłaca się składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy). Osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych nie posiadają statusu pracowniczego, a pracodawca nie jest ograniczony przepisami Kodeksu pracy, np. dotyczącymi czasu pracy, ochrony wynagrodzenia czy zasad rozwiązywania umów o pracę.

Nieopłacanie składek na Fundusz Pracy – oprócz przypadków, gdy wynika to ewidentnie z trudności ekonomicznych lub wdrożenia procedury upadłościowej – związane jest nierzadko z praktyką finansowania bieżącej działalności firmy z należnościami, które powinny zostać odprowadzone na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy. Niepokojące jest dość powszechne przeświadczenie o bezkarności takiego postępowania, zwłaszcza w zakresie krótkoterminowych opóźnień w opłacaniu składek, tj. przyjmowanie założenia, że należności uda się opłacić przed kontrolą uprawnionego organu i tym samym skorzystać ze zwolnienia z odpowiedzialności za wykroczenie na podstawie art. 122 ust 2 *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*.

Pracodawców razi nadmierna, ich zdaniem, formalizacja zawiadomienia powiatowego urzędu pracy, np. brak możliwości komunikacji elektronicznej z urzędem oraz obowiązek informowania nawet o zatrudnieniu bezrobotnych skierowanych do danego pracodawcy przez urząd pracy z tzw. kartą referencyjną.

Z kolei niepowiadomienie powiatowego urzędu pracy przez bezrobotnego o podjęciu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej jest często skutkiem niewywiązywania się pracodawcy z obietnicy zalegalizowania zatrudnienia bądź wynika z zawierania krótkoterminowych umów cywilnoprawnych. Nie zapewniają one stałości pracy, a często – jak umowy o dzieło – także ubezpieczenia społecznego oraz zdrowotnego. Dodatkowym utrudnieniem w zwalczaniu tego zjawiska jest społeczna aproba wykonywania pracy przez osoby zarejestrowane jako bezrobotne i nierzadko pobierające zasiłek.

W ocenie inspektorów pracy ujawnione naruszenia przepisów wynikały na ogół ze świadomego działania pracodawców i przedsiębiorców, podejmowanego często w celu osiągnięcia nienależnych korzyści finansowych.

Po przejęciu zadań z zakresu kontroli legalności zatrudnienia przez Państwową Inspekcję Pracy, w okresie 12 miesięcy, tj. od 1 lipca 2007 r. do 30 czerwca 2008 r., inspektorzy pracy przeprowadzili łącznie ponad 26,2 tys. kontroli legalności zatrudnienia. W porównaniu do liczby kontroli przeprowadzonych przez służby kontroli legalności zatrudnienia w 2006 r. było to o blisko 31 % kontroli więcej.

Nieprawidłowości wykryto w ponad połowie skontrolowanych podmiotów (55% kontroli). Służby kontroli legalności zatrudnienia wykazały w 2006 r. efektywność kontroli na poziomie 53,5% (kontrole zakończone sporządzeniem protokołu, tj. takie, podczas których ujawniono naruszenia przepisów).

W wyniku przeprowadzonych kontroli inspektorzy pracy skierowali do podmiotów zatrudniających 14,5 tys. wystąpień pokontrolnych, zawierających ponad 26,4 tys. wniosków i poleceń. Dotyczyły one blisko 200 tys. osób wykonujących pracę zarobkową, wobec których złamano przepisy o legalności zatrudnienia. W wystąpieniach tych inspektorzy zobowiązali pracodawców do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Służby kontroli legalności zatrudnienia nie wydawały wystąpień pokontrolnych, ograniczając się do kierowania wniosków o ukaranie do sądu grodzkiego.

Kontrolując problematykę legalności zatrudnienia, inspektorzy Państwowej Inspekcji Pracy ujawnili ponad 8,4 tys. wykroczeń z tego zakresu. Wszczęte przez nich postępowania w sprawach o wykroczenia (nałożone mandaty oraz wnioski skierowane do sądu) w zdecydowanej większości dotyczyły pracodawców. Postępowania te wszczęto w stosunku do 6817 sprawców, tj. przeciwko 4447 pracodawcom i 2370 osobom wykonującym pracę, w tym bezrobotnym, którzy podjęli zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub działalność bez powiadomienia o tym powiatowego urzędu pracy, gdzie byli zarejestrowani. Jednocześnie wobec 2044 bezrobotnych zastosowano środki oddziaływania wychowawczego.

Dla porównania – w 2006 r. służby kontroli legalności zatrudnienia skierowały 7224 wnioski o ukaranie do sądów grodzkich. Dotyczyły one w niemal równej liczbie pracodawców (3577 wniosków), jak i osób zatrudnionych (3647 wniosków).

Ponadto należy podkreślić, że prawie dwukrotnie wzrosła liczba stwierdzonych wykroczeń związanych z prowadzeniem agencji zatrudnienia, a o 54% – wykroczeń dotyczących nieopłacania składek na Fundusz Pracy.

O zwiększeniu jakości i skuteczności prowadzonych przez inspektorów pracy kontroli legalności zatrudnienia świadczy dodatkowo okoliczność, iż średnia kwota grzywny orzekanej przez sądy grodzkie wyniosła 1785 zł, natomiast, dla porównania, w 2006 r. średnia kwota grzywny z wniosków skierowanych przez służby kontroli legalności zatrudnienia wynosiła tylko 774 zł.

O 7% wzrosła liczba podmiotów, w których ujawniono nielegalne zatrudnienie, a o 15% (tzn. o 1,1 tys. osób) – liczba wykazanych osób nielegalnie zatrudnionych. O 28% spadła natomiast liczba bezrobotnych, którzy podjęli zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub działalność bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy. Wiąże się to w znacznym stopniu z ogólnym spadkiem liczby bezrobotnych – o blisko 800 tys., tj. o 34%, w zestawieniu z sytuacją sprzed dwóch lat. Według danych GUS i MPiPS na koniec 2006 r. stopa bezrobocia wynosiła bowiem 14,9% (zarejestrowanych wówczas było 2309,4 tys. bezrobotnych), zaś w końcu maja 2008 r. wynosiła ona już tylko 10,0% – w rejestrach urzędów pracy pozostawało 1525,6 tys. bezrobotnych.

Rezultaty działalności kontrolno – nadzorczej Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej obywateli polskich to przede wszystkim:

- legalizacja zatrudnienia 4,9 tys. osób,
- wpłacenie przez 780 pracodawców zaległych składek na Fundusz Pracy za 24 tys. osób – na łączną kwotę 3,4 mln zł,
- wpłacenie przez 207 pracodawców zaległych składek na ubezpieczenie społeczne za 8,8 tys. osób na sumę 11,7 mln zł.

Ponadto w wyniku realizacji wystąpień – zawierających ponad 15,8 tys. wniosków – pracodawcy wyeliminowali nieprawidłowości dotyczące legalności zatrudnienia 119 tys. osób.

Mając na względzie wyniki przeprowadzonych kontroli, za uzasadnione należy uznać:

- podejmowanie działań profilaktycznych na rzecz upowszechniania znajomości przepisów z zakresu legalności zatrudnienia, zarówno wśród pracodawców i przedsiębiorców, jak i wśród osób, którym podmioty te powierzają wykonywanie pracy zarobkowej (wydawnictwa promocyjne, oddziaływanie za pośrednictwem mediów – zwłaszcza programów lokalnych i prasy regionalnej itp.);
- skoncentrowanie działań kontrolnych przede wszystkim na tych dziedzinach gospodarki, w których okresowo następuje znaczny wzrost zatrudnienia (np. budownictwo czy rolnictwo).

Ponadto zasadne wydaje się rozważenie zmian następujących przepisów:

- art. 29 § 2 *ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy* – tj. wprowadzenie obowiązku zawarcia umowy o pracę w formie pisemnej przed dopuszczeniem pracownika do pracy, a nie, jak dotychczas, najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy;

- art. 36 ust 4 *ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych* – ustanowienie obowiązku zgłoszenia osób zatrudnionych lub wykonujących inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego przed dopuszczeniem do pracy, np. poprzez wstępną rejestrację elektroniczną, wypełnienie formularza na stronie internetowej ZUS bądź wysłanie SMS-a (aktualnie zgłoszeń można dokonywać w terminie do 7 dni);
- art. 36 ust 6 i 7 *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* – objęcie obowiązkiem uzyskania pisemnego oświadczenia o pozostawaniu lub niepozostawaniu w rejestrze bezrobotnych od osoby przyjmowanej do pracy nie tylko pracodawców, lecz także innych podmiotów, które powierzają pracę zarobkową osobom fizycznym; to samo dotyczy obowiązku informowania powiatowego urzędu pracy o powierzeniu pracy zarobkowej osobie zarejestrowanej jako bezrobotna (dzisiejsze przepisy wprowadzają nieuzasadnione dysproporcje między pracodawcami i podmiotami powierzającymi pracę wyłącznie w ramach umów cywilnoprawnych).

Skuteczność podejmowanych działań wymaga ponadto wzmocnienia systemu kontroli i sankcji, w szczególności:

- włączenia do systemu kontroli legalności zatrudnienia innych służb państwowych (np. urzędów skarbowych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, inspekcji sanitarnej, czy nadzoru budowlanego),
- stworzenia centralnego rejestru osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu, dostępnego *on line* dla wszystkich państwowych służb mających uprawnienia kontrolne,
- zwiększenia sankcji za nielegalne zatrudnianie pracownika – nie tylko kar finansowych, lecz również związanych przykładowo z ograniczeniem dostępu do przetargów publicznych, dotacji unijnych lub koncesji.

Działania te powinny zostać wsparte centralnym system monitorowania nielegalnego zatrudnienia, który pozwoli na uzyskiwanie bieżących informacji o skali i tendencjach występujących na rynku pracy nierejestrowanej oraz na koordynację działań kontrolnych i prewencyjnych, realizowanych przez różne instytucje publiczne.



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

W okresie od 1 lipca 2007 r. do 30 czerwca 2008 r. przeprowadzono 1663 kontrole dotyczące legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców. Kontrolom tym poddano 1593 podmioty, w których wykonywało pracę łącznie 6886 cudzoziemców (na ogólną liczbę 666 tys. zatrudnionych w powyższych podmiotach), w tym 3068 cudzoziemców, od których było wymagane zezwolenie na pracę na terytorium Polski.

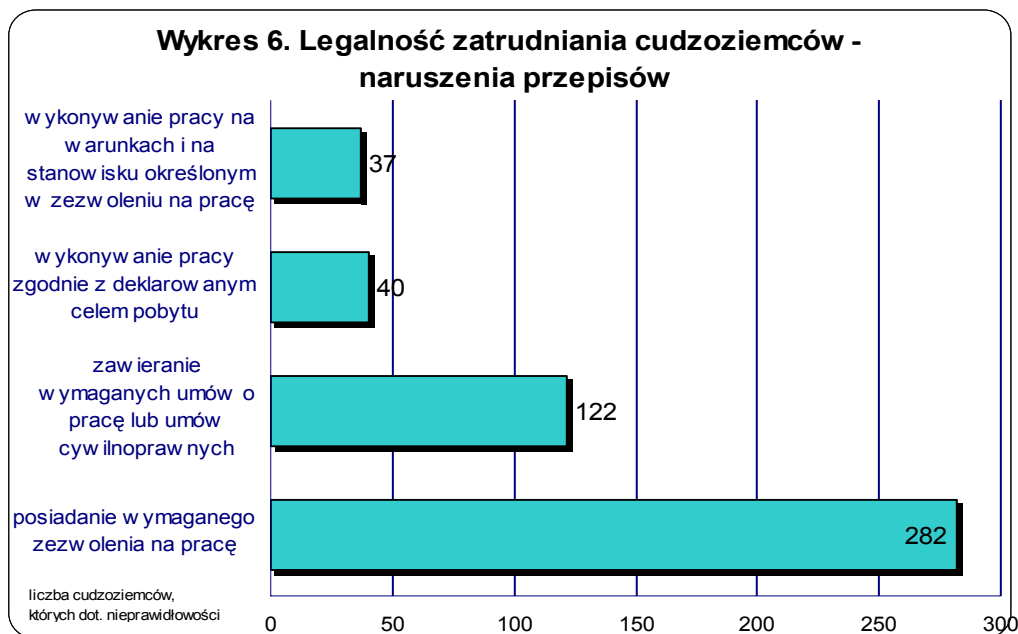
Najwięcej spośród skontrolowanych podmiotów prowadziło działalność w takich branżach jak: *przetwórstwo przemysłowe* (35%), *handel i naprawy* (19%) oraz *hotele i restauracje* (8%). Według kryterium liczby zatrudnionych, w niemal równym stopniu objęto kontrolami podmioty, które zatrudniały: do 9 osób (26% skontrolowanych zakładów), od 10 do 49 osób (22%), od 50 do 249 osób (24%) i powyżej 250 osób (28%).

Cudzoziemcy, których dotyczył obowiązek posiadania zezwolenia na pracę, byli zatrudnieni w 810 (49%) skontrolowanych podmiotach.

Nieprawidłowości odnoszące się do legalności zatrudnienia bądź powierzenia innej pracy zarobkowej cudzoziemcom ujawniono w 34% podmiotów poddanych kontroli.

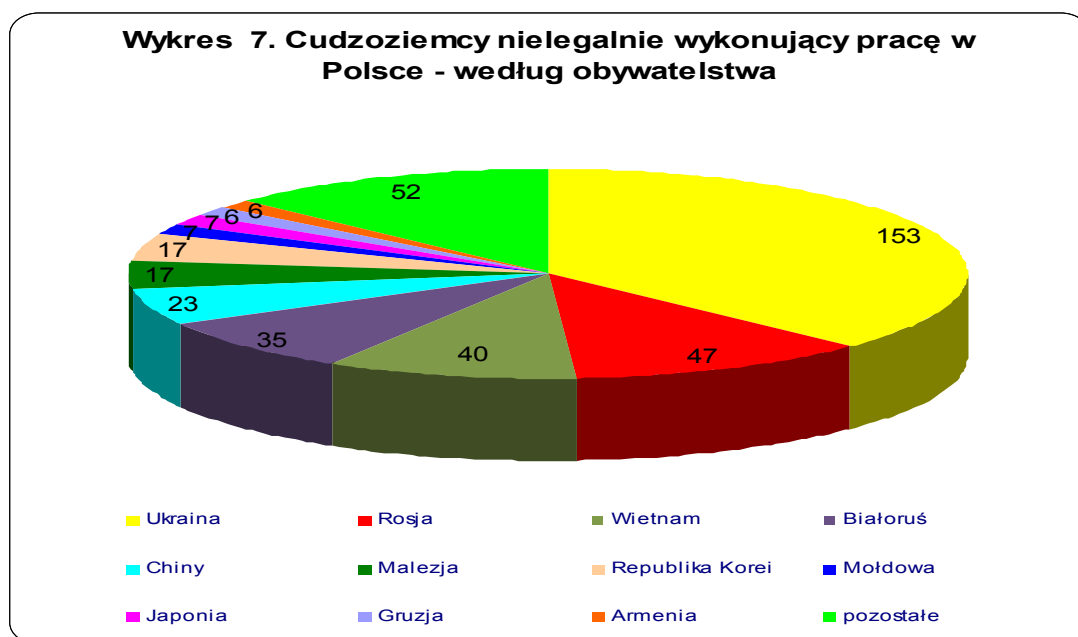
Nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemców stwierdzono w 149 podmiotach (9% skontrolowanych zakładów) – dotyczyło ono w sumie 410 obcokrajowców (tj. 6% cudzoziemców objętych kontrolą).

Najczęściej spotykanym uchybieniem był brak wymaganego zezwolenia na pracę cudzoziemca – wykazano go podczas 136 kontroli (w stosunku do 282 cudzoziemców). Inne wykryte przez inspektorów naruszenia przepisów to przykładowo wykonywanie pracy bez zawarcia wymaganych umów o pracę lub umów cywilnoprawnych – w 36 podmiotach (przez 122 cudzoziemców). Szczegółowe informacje o stwierdzonych przypadkach nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców zawiera wykres.



Najliczniejszą grupę: 153 osoby, tj. 37% cudzoziemców nielegalnie wykonujących pracę, stanowili obywatele Ukrainy. W dalszej kolejności największa liczba nielegalnie pracujących obcokrajowców pochodziła z następujących państw: Rosja – 11%, Wietnam – 10% i Białoruś – 9%.

Ogółem wykazano nielegalną pracę obywateli 33 krajów, z czego 57% stanowili obywatele państw graniczących z Polską, które nie należą do Unii Europejskiej. Szczegółowe informacje przedstawia wykres.



Największą liczbę cudzoziemców, którzy nielegalnie wykonywali pracę, wykazały kontrole przeprowadzone w województwach: mazowieckim – 128 (31% stwierdzonych przypadków), wielkopolskim – 51 (12%), małopolskim – 44 (11%) oraz dolnośląskim – 34 (8%). Nielegalnie pracujący cudzoziemcy koncentrowali się zatem głównie w dużych aglomeracjach miejskich (Warszawa, Poznań, Kraków i Wrocław).

Jak wskazują przeprowadzone kontrole, nielegalna praca cudzoziemców dominowała w takich branżach jak: *przetwórstwo przemysłowe* (23% stwierdzonych przypadków – 94 nielegalnie pracujących obcokrajowców), *budownictwo* (20% – 84 osoby), *handel i naprawy* (19% – 79 osób), *rolnictwo i łowiectwo* (13% – 52) oraz *hotele i restauracje* (11% – 46).

Z punktu widzenia kryterium wielkości zakładu największą liczbę nielegalnie pracujących cudzoziemców stwierdzono u najmniejszych pracodawców i przedsiębiorców (zatrudniających do 9 pracowników) – było to aż 60% obcokrajowców, którzy nielegalnie wykonywali pracę (246 osób), w podmiotach kontrolowanych zatrudniających od 10 do 49 osób – 16%, od 50 do 249 osób – 10% oraz powyżej 250 osób – 14%.

Przyczyną nielegalnego zatrudniania cudzoziemców jest chęć maksymalizacji zysków przez pracodawców, co prowadzi do korzystania z nielegalnej i przez to znacznie tańszej siły roboczej pracowników cudzoziemskich. Również sami cudzoziemcy często nie są zainteresowani legalną pracą, nastawiając się wyłącznie na osiągnięcie doraźnego dochodu.

Ponadto w ocenie pracodawców, jak i inspektorów pracy, jedna z najistotniejszych przyczyn nielegalnego zatrudniania cudzoziemców to niedostateczna znajomość obowiązujących w tym względzie regulacji prawnych. Przepisy o zatrudnianiu cudzoziemców w Polsce są skomplikowane, rozproszone po wielu aktach prawnych i nierzadko niespójne. Poza tym czynnikiem utrudniającym ich poznanie i zrozumienie przez cudzoziemców jest bariera językowa. Nielegalnemu zatrudnianiu obcokrajowców sprzyja również bardzo sformalizowana i czasochłonna procedura wydawania zezwoleń na pracę, trwająca często 3-4 miesiące (większość nieprawidłowości dotyczyła braku wymaganych zezwoleń, natomiast jeśli już uzyskano zezwolenie, jego warunki na ogół były przestrzegane).

W wyniku zmian przepisów dokonanych w 2007 r. znacznie rozszerzono możliwość legalnego podjęcia pracy przez cudzoziemców na terytorium Polski bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. Z dniem 17 stycznia 2007 r. nastąpiło ostateczne zniesienie zezwoleń na pracę dla obywateli krajów obszaru UE/EOG. Z kolei od 20 lipca 2007 r. stało się dopuszczalne podejmowanie pracy bez zezwolenia przez obywateli Ukrainy, Białorusi i Rosji w okresie do 3 miesięcy w ciągu kolejnych 6 miesięcy (od 1 lutego 2008 r. – do sześciu miesięcy w ciągu kolejnych dwunastu miesięcy), pod warunkiem otrzymania pisemnego oświadczenia pracodawcy o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi, zarejestrowanego we właściwym powiatowym urzędzie pracy.

Odzwierciedleniem wspomnianej liberalizacji dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy jest fakt, że spośród prawie 7 tys. cudzoziemców, których legalność zatrudnienia skontrolowano, jedynie 44% było objętych obowiązkiem posiadania zezwolenia na pracę. Jednakże pomimo ułatwień dla pracowników z Ukrainy, Białorusi i Rosji, wyniki przeprowadzonych kontroli wskazują, że stanowią oni najliczniejszą grupę nielegalnie zatrudnionych cudzoziemców. W znacznym stopniu wynika to z utrudnień w uzyskiwaniu wiz z prawem do wykonywania pracy w RP, co zniechęca do legalizacji zatrudnienia.

Do zmniejszenia skali nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców mogłoby się przyczynić uproszczenie procedury wydawania zezwoleń na pracę, np. zmniejszenie liczby dokumentów, jakie strona wnioskująca musi złożyć oraz liczby organów biorących udział w postępowaniu, a przede wszystkim skrócenie czasu jego trwania.

Z uwagi na postępującą liberalizację dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy, kontrola zagadnień dotyczących zezwoleń na pracę przestaje mieć pierwszoplanowe znaczenie. Coraz szersza skala podejmowania pracy przez obcokrajowców powoduje natomiast zwiększenie ryzyka naruszania ich praw pracowniczych w zakresie legalności zatrudnienia – np. zatrudnianie cudzoziemców bez zawarcia umowy o pracę w formie pisemnej czy bez zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego. Dlatego w bieżącej działalności (od stycznia 2008 r.) inspektorzy PIP położyli nacisk na sprawdzanie przestrzegania wobec cudzoziemców tych właśnie obowiązków.

Rezultatem działalności kontrolno – nadzorczej Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie legalności zatrudnienia cudzoziemców było 75 decyzji o wydaleniu cudzoziemca lub zobowiązaniu go do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – wydanych przez wojewodę oraz Straż Graniczną lub Policję w wyniku współdziałania PIP z ww. organami.

W celu zwiększenia efektywności kontroli legalności zatrudnienia oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców należy:

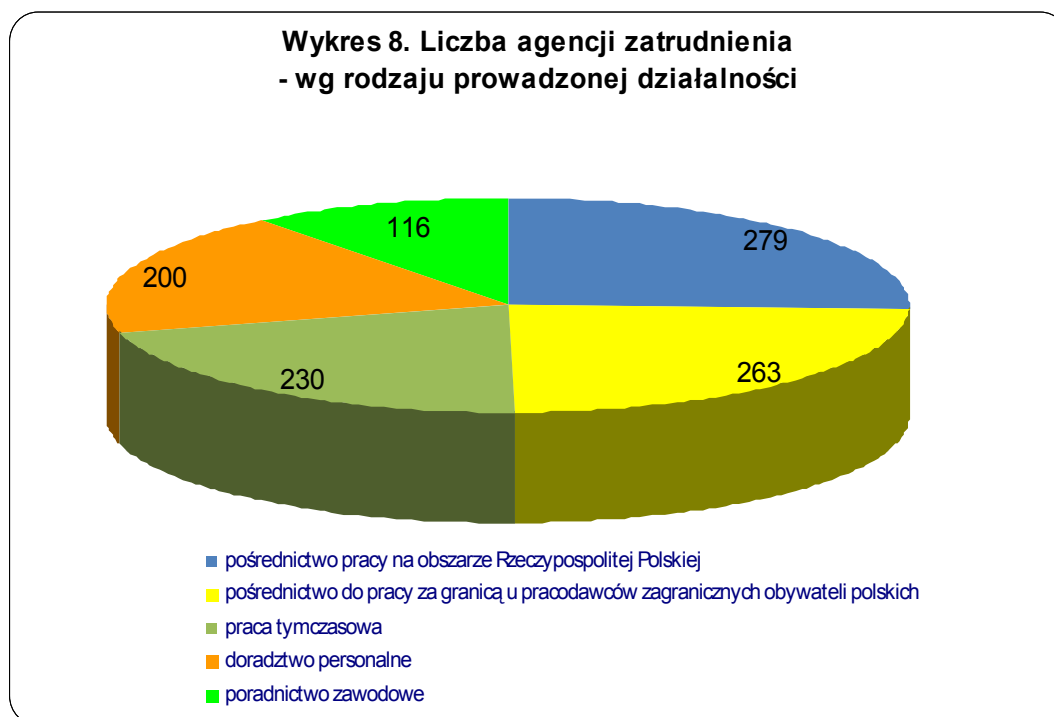
- stworzyć centralny rejestr wydawanych zezwoleń na pracę (aktualnie rejestrują to poszczególni wojewodowie), który byłby dostępny w systemie *on line* dla wszystkich służb mających w tym zakresie uprawnienia kontrolne,
- zbudować system monitoringu nielegalnego zatrudniania cudzoziemców, umożliwiający m.in. rejestrację wszystkich przypadków stwierdzonych w tej dziedzinie nieprawidłowości, który jednocześnie pozwalałby na analizę branżową, terytorialną i strukturalną zjawiska oraz umożliwiał służbom kontrolnym uzyskanie informacji o kontrolach przeprowadzonych przez inne organy (np. w danym czasie lub u pracodawców i przedsiębiorców należących do określonej grupy),
- podjąć próbę stworzenia instytucjonalnego systemu koordynacji służb kontrolnych.

## II. Analiza wyników kontroli agencji zatrudnienia

W okresie od 1 lipca 2007 r. do 30 czerwca 2008 r. inspektorzy pracy przeprowadzili 476 kontroli przestrzegania przez agencje zatrudnienia przepisów *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. W agencjach objętych kontrolami pracowało ponad 78,8 tys. osób. Wśród pracowników tych agencji było 14,9 tys. kobiet.

Skontrolowano 471 podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia, wśród których dominowały mikro podmioty, zatrudniające do 9 pracowników (69% kontroli).

Dominowały agencje pośrednictwa pracy na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej (działalność taką prowadziło 279 skontrolowanych podmiotów) oraz pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych obywateli polskich (263 podmioty). Szczegółowe dane na temat struktury agencji zatrudnienia według rodzaju prowadzonej działalności przedstawia wykres.



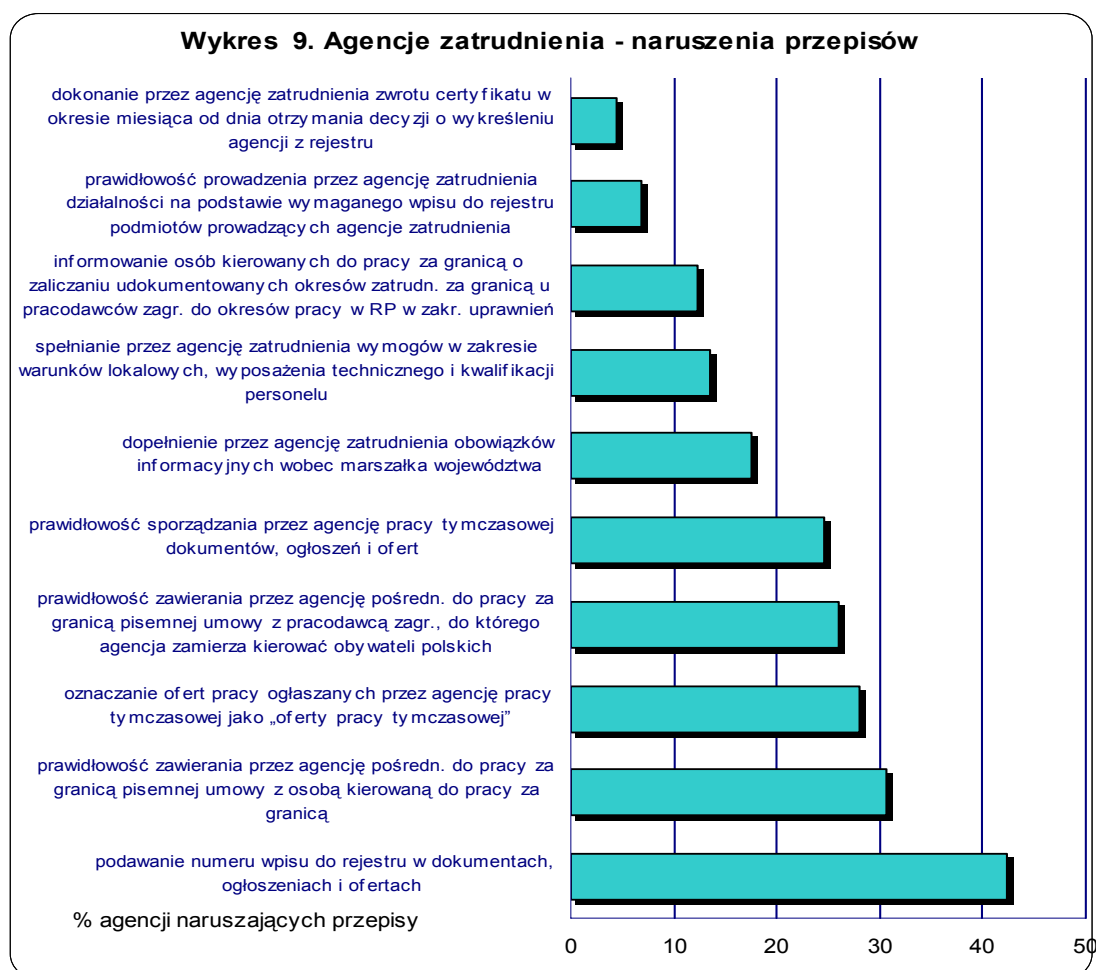
Nieprawidłowości stwierdzono w 64% agencji poddanych kontroli. Z ustaleń dokonanych przez inspektorów pracy wynika, że 32 agencje (7%) prowadziło działalność nielegalnie, tj. nie miało certyfikatu na co najmniej jeden rodzaj świadczonych usług. Najwięcej takich przypadków dotyczyło działalności w zakresie pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych obywateli polskich (15 podmiotów). Ponadto nielegalnie działało po 9 agencji pośrednictwa pracy na obszarze RP i pracy tymczasowej, a także po 6 agencji doradztwa personalnego i poradnictwa zawodowego.

Dominującymi uchybieniami w prowadzeniu agencji było niezamieszczanie w dokumentach, ogłoszeniach i ofertach numeru wpisu do rejestru (42% skontrolowanych agencji) oraz niedopełnienie obowiązków informacyjnych w stosunku do marszałka województwa (18%), w tym blisko 11% agencji nie przedstawiło marszałkowi województwa rocznej informacji o działalności agencji zatrudnienia w obowiązującym terminie.

W co trzeciej agencji świadczącej usługi w zakresie pośrednictwa do pracy za granicą inspektorzy pracy stwierdzali niezawarcie pisemnej umowy pomiędzy agencją i osobą kierowaną do pracy za granicą lub nieprawidłową treść takiej umowy (obowiązek ten naruszono wobec 3474 osób). Natomiast w co czwartej agencji pośrednictwa do pracy za granicą analogiczne nieprawidłowości odnosiły się do umowy między agencją i pracodawcą zagranicznym.

Przeszło 28% poddanych kontroli agencji pracy tymczasowej nie zamieszczało w dokumentach, ogłoszeniach i ofertach określenia „agencja pracy tymczasowej”.

Niedozwolone opłaty (tzn. opłaty inne niż wymienione w *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*) pobierało jedynie około 2% skontrolowanych agencji. Opłatami tymi – w łącznej kwocie 44373 zł – agencje bezprawnie obciążyły 82 osoby poszukujące zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.



Wśród przyczyn nieprawidłowości w agencjach zatrudnienia inspektorzy pracy najczęściej wskazywali:

- niedostateczną znajomość uregulowań dotyczących prowadzenia agencji zatrudnienia bądź ich nieprawidłową interpretację,
- brak należytej staranności przy realizacji obowiązków wynikających z przepisów prawa (w szczególności obowiązków informacyjnych i rejestracyjnych),
- złą wolę osób działających w imieniu agencji zatrudnienia, przejawiającą się w świadomym i celowym nieprzestrzeganiu przepisów dotyczących agencji zatrudnienia w celu maksymalizacji zysków agencji.

Przedsiębiorcy prowadzący agencje zatrudnienia jako przyczyny nieprawidłowości podawali natomiast:

- trudności w stosowaniu *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (akt ten jest, ich zdaniem, zbyt obszerny i szczegółowy, ponadto niejednokrotnie artykuły ustawy odsyłają do innych przepisów, co dodatkowo utrudnia zrozumienie ustawy i jej stosowanie),
- niejasne i nieprecyzyjne sformułowania zawarte w *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*,
- konieczność ograniczania kosztów prowadzonej działalności, w tym kosztów związanych z obsługą prawno – administracyjną.

W wyniku kontroli inspektorzy pracy wydali 339 wystąpień, zawierających 1245 wniosków, przy czym 635 wniosków dotyczyło nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przez agencje zatrudnienia przepisów *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. Wystąpienia zobowiązujące do usunięcia stwierdzonych uchybień inspektorzy wystosowali po zakończeniu 71% kontroli w agencjach zatrudnienia.

Ponadto ujawniono 99 wykroczeń związanych z nieprzestrzeganiem przez agencje zatrudnienia przepisów *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. W stosunku do 79 sprawców tych wykroczeń skierowano 64 wnioski o ukaranie do sądu (obejmujące 84 wykroczenia) oraz zastosowano 15 środków wychowawczych. Popelnione wykroczenia najczęściej dotyczyły prowadzenia przez agencję zatrudnienia działalności bez wymaganego wpisu do rejestru podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia – 34% stwierdzonych wykroczeń.

Do dnia 30 czerwca 2008 r. sądy rozpatrzyły 36 wniosków o ukaranie – w 1 przypadku zastosowano karę nagany, a w 35 przypadkach orzeczono grzywny na łączną sumę 64.550 zł (średnia kwota grzywny wyniosła ponad 1840 zł).

Jednocześnie inspektorzy pracy skierowali 3 zawiadomienia do Prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez agencje zatrudnienia.

W efekcie kontroli agencji zatrudnienia inspektorzy pracy wystosowali do marszałków województw 92 powiadomienia o stwierdzonych przypadkach naruszenia warunków prowadzenia agencji zatrudnienia określonych w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. O wynikach kontroli inspektorzy informowali również inne organy władzy i nadzoru, w tym w 38 przypadkach wojewódzkie urzędy pracy. Ponadto w analizowanym okresie – od 1 lipca 2007 r. do 30 czerwca 2008 r. – inspektorzy przeprowadzili 38 kontroli w agencjach zatrudnienia na wniosek dyrektorów wojewódzkich urzędów pracy i 17 kontroli na wniosek marszałków województw.

Rezultatem działalności kontrolno-nadzorczej Państwowej Inspekcji Pracy jest poprawa stanu przestrzegania przepisów *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* w 199 agencjach zatrudnienia. Jako wymierne efekty należy wskazać:

- zapewnienie w 31 agencjach odpowiednich warunków lokalowych, wyposażenia technicznego oraz personelu posiadającego wymagane kwalifikacje,
- wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie zawierania umów pomiędzy 45 agencjami pośrednictwa pracy i obywatelami polskimi w sprawie skierowania do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych,
- wyeliminowanie nieprawidłowości dotyczących zawierania umów pomiędzy 27 agencjami pośrednictwa pracy i pracodawcami zagranicznymi w sprawie skierowania do pracy za granicą u tych pracodawców,
- prawidłowe sporządzanie przez 156 agencji zatrudnienia (w szczególności przez agencje pracy tymczasowej) dokumentów, ogłoszeń i ofert, w tym zamieszczanie w nich numeru wpisu do rejestru.

W następstwie powiadomienia marszałków województw przez okręgowych inspektorów pracy o nieprawidłowościach stwierdzonych w czasie kontroli, 14 agencji zostało do dnia 30 czerwca 2008 r. wykreślonych z rejestru podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia.

Analizując wyniki przeprowadzonych kontroli oraz efekty uzyskane przez Państwową Inspekcję Pracy, należy podkreślić, iż w porównaniu do działań służb kontroli legalności zatrudnienia zdecydowanie wzrosła skuteczność czynności kontrolnych. Inspektorzy pracy znacznie częściej wykrywali przypadki nieprzestrzegania prawa. W analizowanym okresie organy PIP stwierdziły nieprawidłowości w 64% kontrolowanych agencji zatrudnienia (tj. w 303 agencjach). Podczas, gdy – jak wynika ze sprawozdania za 2006 r. – służby



kontroli legalności zatrudnienia w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r. odnotowały nieprawidłowości jedynie w 13% kontrolowanych podmiotów (74 agencje).

Zwrócić też należy uwagę, że do nieprawidłowości najczęściej ujawnianych przez służby kontroli legalności zatrudnienia w 2006 r. należało pobieranie przez agencje zatrudnienia niedozwolonych opłat. W okresie od lipca 2007 r. do czerwca 2008 r. nieprawidłowość tę stwierdzano natomiast stosunkowo rzadko (jedynie w około 2% spośród kontrolowanych agencji).

Wyniki kontroli agencji zatrudnienia przeprowadzonych w okresie od 1 lipca 2007 r. do 30 czerwca 2008 r. wskazują, że stan przestrzegania prawa przez te podmioty jest wysoce niezadowolający. Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę, że systematycznie zwiększa się liczba agencji działających na rynku, co jest związane z rosnącym popytem na usługi oferowane przez te podmioty, szczególnie w zakresie pośrednictwa pracy.

Inspektorzy pracy realizują kontrole agencji zatrudnienia od stosunkowo niedawna. Należy zaznaczyć, że niejasność i niejednoznaczność wielu obowiązujących uregulowań utrudnia prowadzenie kontroli oraz wpływa negatywnie na stan przestrzegania prawa przez przedsiębiorców.

W związku z powyższym niezbędne jest dokonanie zmian w obowiązujących przepisach w celu wyeliminowania niejasności związanych z ich stosowaniem. Za konieczne należy uznać w szczególności:

- zastrzeżenie formy pisemnej dla umów zawieranych pomiędzy agencją pośrednictwa do pracy za granicą a osobą kierowaną do takiej pracy oraz pomiędzy agencją a pracodawcą zagranicznym;
- uwzględnienie przedsiębiorców, na rzecz których nie świadczą pracy osoby fizyczne, w katalogu podmiotów podlegających kontroli organów PIP – w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących agencji zatrudnienia.

Wydaje się, iż trwające obecnie prace nad zmianą *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* powinny być ukierunkowane na usystematyzowanie i uproszczenie uregulowań prawnych. Godny akceptacji jest również projekt wprowadzenia w ww. ustawie nowego wykroczenia polegającego na niezawarciu przez podmiot prowadzący agencję zatrudnienia umowy z osobą kierowaną do pracy za granicą u pracodawcy zagranicznego.

### **III. Analiza wyników kontroli legalności zatrudniania pracowników na umowy cywilnoprawne**

#### **Wstęp**

Od początku lat 90-tych (tj. w okresie transformacji w kierunku gospodarki wolnorynkowej) mamy do czynienia ze zjawiskiem bardzo powszechnego zawierania z osobami zatrudnionymi umów cywilnoprawnych, przede wszystkim umów zlecenia i umów o dzieło, rzadziej umów agencyjnych – kosztem zatrudnienia w ramach stosunku pracy. W przeszłości dochodziło i nadal dochodzi do nadużywania przez pracodawców tego rodzaju umów i zawierania ich z pracownikami w sytuacji, gdy obowiązkowo powinna być podpisana umowa o pracę. W pewnych branżach, np. ochroniarskiej, można nawet mówić o wypieraniu umów o pracę przez umowy cywilnoprawne. Wprawdzie Sąd Najwyższy wielokrotnie podkreślał, że zatrudnienie nie musi mieć charakteru pracowniczego, a praca może być świadczona także na podstawie umów cywilnoprawnych (np. *wyrok SN z 9 grudnia 1999 r., I PKN 432/99, OSNP 2001/9/310*), jednakże w myśl Kodeksu pracy niedopuszczalne jest zawieranie umów prawa cywilnego w warunkach, gdy praca jest wykonywana pod kierownictwem pracodawcy oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę (art. 22 § 1 Kodeksu pracy). Jest to sytuacja, w której istnieje obowiązek zawarcia z osobą zatrudnioną umowy o pracę.

Z doświadczeń inspektorów pracy wynika, że podstawową przesłanką, jaką kierują się pracodawcy świadomie zawierający umowy cywilnoprawne zamiast umów o pracę, jest chęć obniżenia kosztów oraz odpowiedzialności związanej z zatrudnieniem w ramach stosunku pracy. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że zatrudniony na podstawie umowy prawa cywilnego nie korzysta z gwarancji pracowniczych określonych w przepisach prawa pracy, w szczególności w Kodeksie pracy. Podmiot zatrudniający nie ma zatem np. obowiązku zapewnić takiej osobie płacy na poziomie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, płatnego urlopu wypoczynkowego, przestrzegać wobec niej norm czasu pracy obowiązujących pracowników itd. Pracujący na podstawie umowy zlecenia czy o dzieło nie korzysta także – z właściwej jedynie pracownikom – ochrony przed zwolnieniem z pracy, a zatrudniający taką osobę nie ponosi odpowiedzialności za wykroczenie bądź przestępstwo, choćby nawet drastycznie naruszał postanowienia zawartej umowy bądź przepisy Kodeksu cywilnego (odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową – co do zasady – dotyczy jedynie stosunków pracy).

Z kolei słaba znajomość obowiązujących przepisów wśród samych pracowników powoduje, iż często nieświadomie godzą się oni na z reguły niekorzystne dla nich

zatrudnienie na podstawie umów cywilnoprawnych, narzucone przez pracodawców. Poza tym niejednokrotnie zdarza się, iż osoby świadczące pracę w ramach tego rodzaju umów, w warunkach, w których powinna zostać zawarta umowa o pracę, mają świadomość bezprawności działań pracodawcy. Godzą się jednak z zaistniałym stanem faktycznym i w obawie przed utratą źródła utrzymania nie są zainteresowane jego zmianą.

Mając na względzie nasilający się problem nadużywania umów cywilnoprawnych przez pracodawców, już w 1996 r. wprowadzono pewne rozwiązania prawne mające na celu ograniczenie tego zjawiska. Po pierwsze, w Kodeksie pracy zamieszczono przepis, w myśl którego zatrudnienie w warunkach wykonywania pracy pod kierownictwem pracodawcy oraz w miejscu i czasie przez niego wyznaczonym jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy (art. 22 § 1<sup>1</sup> kp). Po drugie, zawarcie umowy cywilnoprawnej w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 kp. powinna być zawarta umowa o pracę, uznano za wykroczenie przeciwko prawom pracownika. Po trzecie wreszcie, przyznano inspektorom pracy prawo wytaczania powództw w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy, a także wstępowania, za zgodą powoda, do postępowania w tych sprawach w każdym jego stadium (art. 63<sup>1</sup> Kodeksu postępowania cywilnego).

A zatem w aktualnym stanie prawnym inspektorzy pracy, prowadzący kontrole prawidłowości stosowania umów cywilnoprawnych, mają do dyspozycji następujące środki prawne:

- wymierzenie grzywny w drodze mandatu karnego (co do zasady od 1.000 do 2.000 zł) wobec sprawcy wykroczenia polegającego na zawarciu umowy cywilnoprawnej w warunkach, w których powinna być zawarta umowa o pracę, względnie skierowanie przeciwko sprawcy takiego wykroczenia wniosku o ukaranie do sądu (sąd ma prawo orzec karę grzywny w wysokości do 30.000 zł),
- skierowanie do podmiotu kontrolowanego wystąpienia o usunięcie stwierdzonych naruszeń przepisów, a także o wyciągnięcie konsekwencji w stosunku do osób winnych (art. 11 pkt 8 *ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy*),
- wytoczenie na rzecz osoby zatrudnionej powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy bądź wstąpienie do toczącego już postępowania, za zgodą zainteresowanego.

### **Ustalenia kontroli**

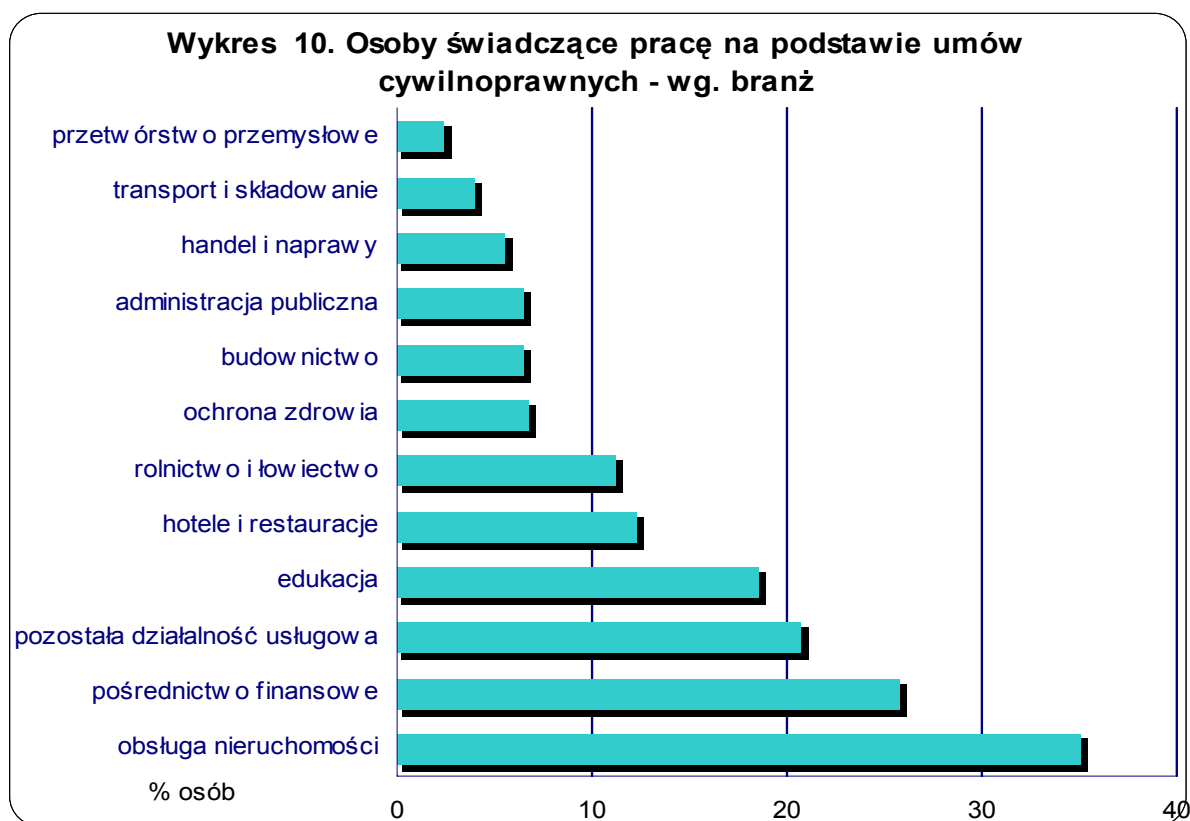
Do 30 czerwca 2007 r. zakres prowadzonych kontroli i rejestracji danych dotyczących osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych był ograniczony wyłącznie do sprawdzania przestrzegania postanowień art. 22 § 1 Kodeksu pracy, tzn. określania, czy

zamiast wymaganej umowy o pracę nie została w nieuprawniony sposób zawarta umowa cywilnoprawna.

Na mocy ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy od 1 lipca 2007 r. osoby fizyczne świadczące pracę na rzecz pracodawców i przedsiębiorców na podstawie umów cywilnoprawnych oraz osoby wykonujące na własny rachunek działalność gospodarczą zostały – w pełnym zakresie – objęte kontrolami bezpieczeństwa i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia. Od tej daty Państwowa Inspekcja Pracy rozszerzyła zakres rejestracji danych o osobach, które wykonują pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, w tym m.in. o liczbie osób pracujących w ramach umów cywilnoprawnych.

W okresie od 1 lipca 2007 r. do 30 czerwca 2008 r. na podstawie umów cywilnoprawnych w podmiotach objętych kontrolami świadczyło pracę ponad 578 tys. osób, tj. 9,5% ogółu pracujących w skontrolowanych podmiotach.

Najwięcej osób wykonujących pracę w ramach umów cywilnoprawnych wykazano w branżach: obsługa nieruchomości – 35,0% ogółu pracujących, pośrednictwo finansowe – 25,8%, pozostała działalność usługowa – 20,7% i edukacja – 18,5%. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawia wykres.

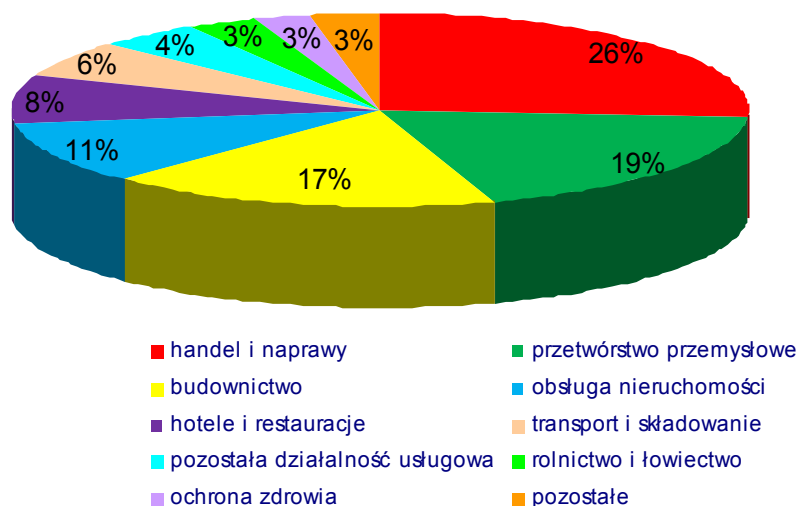


Z punktu widzenia kryterium wielkości zakładu najwięcej osób zatrudnionych na podstawie umów prawa cywilnego pracowało w zakładach zatrudniających powyżej 250 osób – 456 tys. (tj. 10,5% ogółu zatrudnionych w tej grupie zakładów), od 50 do 249 osób – 75 tys. (6,4%) i od 10 do 49 osób – 34 tys. (7,1%). W podmiotach zatrudniających do 9 osób w ramach umów cywilnoprawnych pracowało 13 tys. osób, co stanowi 10,1% osób zatrudnionych we wspomnianej grupie podmiotów.

W okresie od 1 lipca 2007 r. do 30 czerwca 2008 r. niezgodność rodzaju zawartej umowy z charakterem świadczonej pracy, tj. zawieranie umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, stwierdzono w 1593 podmiotach (stanowi to 2,3% ogółu kontrolowanych podmiotów). Wykazane nieprawidłowości dotyczyły 12529 osób (w 2007 r. – 11682, w 2006 r. – 8734).

Najwięcej podmiotów naruszających przepisy ujawniono w branżach: *handel i naprawy* – 26% podmiotów objętych kontrolą, *przetwórstwo przemysłowe* – 19% i *budownictwo* – 17%. Szczegółowe dane zawiera wykres.

**Wykres 11. Struktura podmiotów, w których zawierano umowy cywilnoprawne zamiast umów o pracę**



W przypadku zakwestionowanych przez inspektorów pracy umów cywilnoprawnych zatrudnieni na ich podstawie osobiście wykonywali powierzone im zadania, czynili to w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę, a także w wyznaczonym przez niego czasie, np. według ustalonego harmonogramu pracy. Pozostawali przy tym pod kierownictwem przełożonych, którzy wydawali dyspozycje co do sposobu wykonywania pracy. Ryzyko gospodarcze wynikające z pracy tych osób obciążało właściciela firmy.

Niejednokrotnie zdarzało się, że w danym zakładzie tę samą pracę w identycznych warunkach świadczyły osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy i w ramach umów cywilnoprawnych (zakres czynności pracowników i zleceniobiorców był dokładnie taki sam). Inspektorzy pracy ujawniali także przypadki nieprawidłowego zastępowania uprzednio zawartych umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. W rezultacie takiego zabiegu zakres obowiązków wykonywanych przez daną osobę na podstawie umowy zlecenia pozostawał identyczny z zakresem pracy, jaką wykonywała ona wcześniej, będąc pracownikiem zatrudnionym w ramach umowy o pracę.

Jak wynika z treści sporządzonych przez inspektorów pracy dokumentacji pokontrolnych, istnieją pewne obszary (branże), w których zawieranie umów cywilnoprawnych z naruszeniem Kodeksu pracy zamiast umów o pracę występuje ze szczególnym nasileniem. Można do nich zaliczyć np. prace dodatkowo powierzane własnym pracownikom na czynności objęte stosunkiem pracy, usługi ochroniarskie, prace osób sprzątających oraz sprzedawców.

W ramach kontroli legalności zatrudnienia, obejmujących swoim zakresem także przestrzeganie *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, inspektorzy pracy ujawnili ponadto szereg innych naruszeń prawa dotyczących osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, w tym m.in.:

- w 136 podmiotach 383 osoby nie zostały zgłoszone do ubezpieczenia społecznego,
- w 390 podmiotach nie zgłoszono w terminie do ubezpieczenia społecznego 10175 osób,
- 247 pracodawców nie powiadomiło właściwego powiatowego urzędu pracy o powierzeniu pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej 615 osobom zarejestrowanym jako bezrobotne, a 130 pracodawców, powierzając pracę w ramach takiej umowy 397 bezrobotnym, nie dopełniło w terminie obowiązku zawiadomienia urzędu pracy,
- 575 osób zarejestrowanych jako bezrobotne nie powiadomiło powiatowego urzędu pracy o podjęciu pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.

### **Zastosowane środki prawne**

W wyniku ustaleń kontroli przeprowadzonych w okresie od 1 lipca 2007 r. do 30 czerwca 2008 r., inspektorzy pracy ujawnili prawie 2,9 tys. wykroczeń, które zostały popełnione przez 1951 pracodawców oraz 575 osób wykonujących pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej. W tej liczbie było 1970 wykroczeń polegających na zawarciu umowy cywilnoprawnej w warunkach, w których istniał obowiązek nawiązania stosunku pracy (art. 281 pkt 1 Kp.). Zostały one popełnione przez 1650 pracodawców.

W stosunku do sprawców wykroczeń:

- w 1119 przypadkach nałożono grzywny w drodze mandatów karnych na łączną kwotę 1377 tys. zł (średnia wysokość grzywny to 1230 zł);
- skierowano 714 wniosków o ukaranie do sądów grodzkich,
- zastosowano 693 środki oddziaływania wychowawczego (pouczenia, ostrzeżenia, zwrócenie uwagi).

Do 2,4 tys. pracodawców i przedsiębiorców inspektorzy pracy skierowali wystąpienia pokontrolne. Zawierały one ponad 2,6 tys. wniosków zobowiązujących do usunięcia nieprawidłowości, które dotyczyły 24,1 tys. osób, w tym 1703 wnioski zobowiązujące do potwierdzenia stosunku pracy (zawarcia umowy o pracę) z przeszło 12,5 tys. osób świadczących pracę w ramach umowy cywilnoprawnej.

Z praktyki inspektorskiej wynika, że kierowanie do pracodawców wystąpień wnoszących o zastąpienie umów cywilnoprawnych umowami o pracę jest najbardziej efektywną formą oddziaływania inspektorów pracy w zakresie potwierdzenia istnienia stosunku pracy. Większość pracodawców (70%) zastosowała się do wniosków zawartych w wystąpieniach, czego efektem było przekształcenie stosunków cywilnoprawnych w stosunki pracy lub zaniechanie zatrudniania osób na podstawie umów cywilnoprawnych, w sytuacji gdy postanowienia umowy, a przede wszystkim charakter wykonywanej pracy, wskazują, że łączący strony stosunek prawny jest w istocie stosunkiem pracy.

W ten sposób, nie korzystając z uprawnienia wytaczania powództw sądowych o ustalenie istnienia stosunku pracy, inspektorzy pracy doprowadzili do przekształcenia w stosunki pracy umów prawa cywilnego, na podstawie których wykonywało pracę ponad 9 tys. osób. Tym samym pracodawcy dokonali przekształcenia 72% umów cywilnoprawnych, o których zamianę na umowy o pracę wnioskowali inspektorzy.

Przykłady:

- Na skutek realizacji wniosków zawartych w wystąpieniu inspektora pracy firma TRANS POŁUDNIE Sp. z o.o. w Dębicy potwierdziła fakt zawarcia umów o pracę z 89 osobami wykonującymi pracę kierowców na podstawie umów zlecenia.
- Przedsiębiorstwo Produkcyjno - Handlowo - Usługowe WTÓRPOL w Skarżysku - Kamiennej, prowadzące sieć sklepów z odzieżą używaną, w wyniku kontroli w 11 sklepach i skierowania przez inspektorów wystąpień, zatrudniło na podstawie umowy o pracę łącznie 23 osoby pracujące do tej pory jako sprzedawcy w ramach umów zlecenia.

- W P.P.H.U. DELTA w Augustowie 21 osób zatrudnianych było przy produkcji stolarki okiennej na podstawie umów zlecenia, mimo że była to praca pod kierownictwem pracodawcy lub osoby go reprezentującej oraz w miejscu i czasie określonym przez pracodawcę. Inspektor pracy wystąpił o zamianę umów zlecenia na umowy o pracę. Pracodawca zastosował się do treści tego wystąpienia.
- Firma DANTEX Generalny Dystrybutor Wędlin i Mrożonek w Łomży zatrudniała pracowników magazynowych w ramach umów zlecenia, pomimo że zdaniem inspektora pracy ich praca nosiła cechy stosunku pracy. Wystąpił on więc o zamianę umów zlecenia na umowy o pracę. Pracodawca zastosował się do treści wystąpienia inspektora i zawarł umowy o pracę z 17 osobami zatrudnianymi dotychczas na podstawie umów cywilnoprawnych.
- W toku kontroli w Zakładzie Produkcji Pieczarek we Włoszakowicach k. Poznania stwierdzono, że pracodawca zatrudnia osoby przy zbiorze pieczarek przede wszystkim na podstawie umów zlecenia. Inspektor pracy ustalił, że wykonują one pracę w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy. W wyniku wystąpienia inspektora pracodawca zawarł umowy o pracę z 15 dotychczasowymi zleceniobiorcami.
- W firmie METALPLAST KARO Sp. z o.o. w Bielsku - Białej inspektor pracy stwierdził naruszenie art. 22 § 1<sup>1</sup> Kodeksu pracy poprzez zawarcie z 9 osobami umów zleceń w warunkach, w których powinny być zawarte umowy o pracę. Sprawa dotyczyła zatrudniania osób młodocianych przy pracach lekkich. Prace te, w ocenie inspektora pracy, wykonywane były w warunkach właściwych dla umowy o pracę. Po stwierdzeniu powyższego inspektor wydał wystąpienie, w którym zobowiązał pracodawcę do uznania umów cywilnoprawnych zawartych z 9 młodocianymi za umowy o pracę. Pracodawca poinformował o wykonaniu powyższego wniosku.

Niejednokrotnie też zdarza się, że jeszcze w trakcie kontroli pracodawcy dobrowolnie – bez stosowania wobec nich środków prawnych i bez udziału sądu pracy – zastępują zawarte z naruszeniem przepisów umowy cywilnoprawne umowami o pracę. Przykładowo w 2007 r. inspektorzy pracy OIP w Poznaniu doprowadzili w ten sposób do potwierdzenia stosunku pracy z 24 osobami, zatrudnionymi dotąd na podstawie umów zlecenia lub o dzieło.

### **Powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy**

W wyniku kontroli przestrzegania przepisów dotyczących nawiązywania stosunku pracy, przeprowadzonych w 2007 r. i 2008 r. (do 30 czerwca), inspektorzy pracy skierowali do sądów 167 powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy 309 osób. Spośród tych osób 142 były zatrudnione na podstawie umowy zlecenia, 105 – na podstawie umowy o dzieło, 16 – w ramach umowy agencyjnej, a 46 osób świadczyło pracę bez jakiegokolwiek umowy.



W następstwie powództw wniesionych przez inspektorów lub wstąpienia do już toczących się postępowań, do czasu sporządzenia niniejszego opracowania, zapadło 28 wyroków ustalających stosunek pracy. Ponadto w 19 przypadkach strony zawarły przed sądami ugody, w efekcie których nastąpiło potwierdzenie przez pracodawców faktu zawarcia umów o pracę.

Za bardzo znamienne należy uznać oddalenie 40 powództw – z uzasadnieniem sprowadzającym się do stwierdzenia, że zawarcie umowy o pracę nie było wolą stron.

Przykłady pozytywnych rozstrzygnięć sądowych, ustalających istnienie stosunku pracy:

- W 2007 r. w Sądzie Okręgowym w Rzeszowie zakończyło się wytoczone przez inspektora pracy postępowanie w sprawie o ustalenie istnienia stosunku pracy przeciwko firmie EKOTRADE Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, na rzecz 9 pracowników wykonujących swoje obowiązki w charakterze ochroniarzy na podstawie umów zlecenia lub umów o dzieło. Sąd Okręgowy oddalił apelację pracodawcy i tym samym prawomocny stał się wydany w pierwszej instancji wyrok ustalający istnienie stosunku pracy pomiędzy ww. firmą i osobami, na rzecz których inspektor pracy wniósł pozew.
- Powództwem o ustalenie istnienia stosunku pracy objęto 9 osób świadczących pracę salowych w Samodzielnym Publicznym Zespole Opieki Zdrowotnej w Głubczycach. Z osobami tymi pracodawca zawarł umowy zlecenia, choć wystąpiły wszystkie swoiste cechy stosunku pracy (podporządkowanie pracownika pracodawcy oraz miejsce i czas pracy wyznaczony przez pracodawcę). W postępowaniu przed sądem pracy powództwo inspektora pracy zostało uwzględnione w całości, tj. wobec wszystkich 9 osób ustalono stosunek pracy.
- Z ustaleń kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Strzelcach Opolskich wynika, iż zatrudniał on 21 osób do obsługi świetlic wiejskich. Na podstawie umowy o pracę zatrudniono jednak tylko 14 z nich, a obsługę trzech świetlic powierzono 7 osobom pracującym w ramach umów zlecenia. Dokonana przez inspektora pracy analiza warunków wykonywania pracy na podstawie umów cywilnoprawnych wykazała, że zostały spełnione wszystkie przesłanki determinujące istnienie stosunku pracy. W szczególności praca była świadczona pod kierownictwem pracodawcy, który zastrzegł sobie w umowie prawo kontrolowania pracy oraz udzielania wskazówek co do jej wykonywania, zarówno pod względem merytorycznym, jak i organizacyjnym. Integralną część umów zlecenia stanowiły szczegółowe zakresy obowiązków. Inspektor pracy wniósł powództwo o ustalenie istnienia stosunku pracy na rzecz wszystkich 7 osób zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia. Sąd Rejonowy – Sąd Pracy w Strzelcach Opolskich uwzględnił żądanie inspektora wobec 4 z nich. W stosunku do 3 zleceniobiorców inspektor pracy był zmuszony wycofać pozwy, gdyż osoby te nie

przystąpiły do powództwa, a na rozprawie składały wyjaśnienia, których treść zaprzeczała żądaniu wniesionemu przez inspektora.

Realizacja przyznanego inspektorom pracy uprawnienia do występowania z powództwami o ustalenie istnienia stosunku pracy na rzecz obywateli napotyka w praktyce na wiele przeszkód. Należy do nich w szczególności zaliczyć przewlekłość i czasochłonność postępowania sądowego, często również spowodowaną działaniami pozwanych pracodawców, polegającymi np. na niestawiennictwie na kolejne terminy rozpraw. Jednakże malejąca liczba takich powództw wynika przede wszystkim z zachowania osób, na rzecz których są one wytaczane. Podstawową przyczyną oddalenia większości powództw było bowiem to, że osoby, na rzecz których je wniesiono, nie popierały tych pozwów, a nawet przedstawiały w trakcie rozprawy argumenty podważające stwierdzony przez inspektora pracy stan faktyczny. Osoby te wręcz oświadczały, że nie są zainteresowane zatrudnieniem w ramach stosunku pracy. Tytułem przykładu: podczas przerwy w rozprawie toczonyj na podstawie jednego z powództw inspektora pracy pracownik zachowywał się bardzo agresywnie wobec inspektora, zarzucając mu przekroczenie uprawnień w związku z działaniem wbrew jego woli.

Sądy uwzględniały tego rodzaju argumenty, oddalając pozwy inspektorów pracy. O skuteczności wniesienia pozwu można zatem mówić tylko w przypadku pełnej współpracy pracownika z inspektorem. Osoby te jednak często zaprzeczają przed sądem, że wiąże je z pracodawcą stosunek pracy. Powodem tego jest np. obawa przed utratą źródła utrzymania czy brak wiary, że interwencja inspektora pracy przyniesie spodziewane efekty. W ostatnim czasie można również zauważyć pojawienie się pewnej grupy osób, które nie są zainteresowane przekształceniem umowy cywilnoprawnej w umowę o pracę z zupełnie innych powodów. W przekonaniu tych osób wykonywanie pracy na innej podstawie niż stosunek pracy daje im większą możliwość szybkiej zmiany pracy w przypadku pojawienia się korzystniejszej oferty. Podłoża takiego stanu rzeczy można się dopatrywać w obserwowanym ożywieniu rynku pracy.

Na kanwie uzasadnień wyroków sądowych można wnioskować, iż decydujący wpływ na oddalenie powództwa ma brak woli stron w kwestii zmiany dotychczasowej podstawy prawnej wykonywania pracy. Zgodne zeznania zatrudniających i zatrudnianych, z których wynika, że obu stronom odpowiada umowa cywilnoprawna, nawet w razie istnienia wyraźnych cech stosunku pracy (kierownictwa pracodawcy i podporządkowania mu pracownika) powodują zazwyczaj oddalenie powództwa. Taki stan rzeczy jest rezultatem linii orzecznictwa sądowego, które w nadmierny sposób przykładą wagę do tzw. autonomii woli stron zawierających umowy dotyczące zatrudnienia. Orzecznictwo to bardzo często pomija okoliczności presji ekonomicznej pracodawcy oraz braku równości stron stosunku

zatrudnienia (istnienia ekonomiczno – organizacyjnej przewagi pracodawców), które to przesłanki poważnie ograniczają autonomię woli potencjalnych pracowników. Wydaje się wręcz, że orzecznictwo sądowe pozostaje w kolizji z działaniami Państwowej Inspekcji Pracy, mającymi na celu ograniczenie niezgodnego z prawem nawiązywania umów cywilnoprawnych.

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

### **Wyniki kontroli prawidłowości stosowania umów cywilnoprawnych w agencjach ochrony mienia**

Mając na uwadze licznie zgłaszane sygnały o nieprawidłowościach w zakresie przestrzegania przepisów prawa pracy w agencjach ochrony mienia, w maju i czerwcu 2008 r. inspektorzy pracy dokonali kontroli u 33 pracodawców działających w branży ochroniarskiej, którzy zatrudniali blisko 8 tysięcy osób. W rezultacie tych kontroli wystosowano do pracodawców 124 wnioski w wystąpieniach, stwierdzono 22 wykroczenia przeciwko prawom pracownika oraz ukarano pracodawców grzywnami w łącznej wysokości 6600 zł.

W kontrolowanych jednostkach stwierdzono liczne przypadki zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych, w sytuacji gdy cechy tego zatrudnienia wskazywały na obowiązek zawarcia umowy o pracę. Czynności kontrolno – nadzorcze inspektorów pracy wykazują, że w agencjach ochrony mienia praktyki takie odbywają się za pośrednictwem zorganizowanego systemu podmiotów zależnych gospodarczo. Inspektorzy pracy przeprowadzali niejednokrotnie równoległe kontrole w kilku podmiotach wchodzących w skład jednej inicjatywy gospodarczej. Na przykład kontrolując równocześnie dwie lub więcej agencji ochrony, stwierdzano zatrudnianie jednej osoby na podstawie umowy o pracę w spółce „matce”, przy jednoczesnym zatrudnianiu tej samej osoby w ramach umowy zlecenia w spółce „córce”. Inspektorzy pracy ustalali ponadto, że dana osoba, pracująca na podstawie dwóch różnych form zatrudnienia i w dwóch różnych podmiotach gospodarczych, świadczy pracę tego samego rodzaju, w tym samym miejscu, w z góry zaplanowanym czasie, obejmującym normę z umowy o pracę i umowy zlecenia. W praktyce normy czasu pracy realizowane są u macierzystego pracodawcy, natomiast kontynuacja pracy następuje w ramach umów cywilnoprawnych, zawieranych z daną osobą przez powiązane z pracodawcą podmioty gospodarcze.

Tytułem przykładu: w trakcie kontroli, prowadzonej w jednej z jednostek lokalnych agencji ochrony o zasięgu ogólnopolskim, inspektor pracy ustalił, że pracownicy zatrudnieni w tej

agencji wykonują pracę tego samego rodzaju na rzecz innych podmiotów powiązanych kapitałowo z kontrolowaną spółką w ramach umów cywilnoprawnych. I odwrotnie – pracownicy innych spółek zależnych pracują w kontrolowanej firmie na podstawie umów cywilnoprawnych. W ocenie inspektora pracy takie praktyki stanowią obchodzenie obowiązujących przepisów dotyczących stosunku pracy, czasu pracy, jak również bezpieczeństwa i higieny pracy. W związku z tym kontrolujący spotkał się z zainteresowanymi pracownikami i dokonał ich przesłuchania na okoliczność sposobu wykonywania pracy. Należy podkreślić, że w celu weryfikacji charakteru zatrudnienia inspektorzy pracy niejednokrotnie sięgają do zeznań świadków bądź samych osób zainteresowanych przekształceniem umowy cywilnoprawnej w umowę o pracę oraz np. do książki ochrony obiektu czy książki wydawania oraz przyjęcia broni i amunicji. Z powyższej dokumentacji oraz z zeznań świadków często wynika, że praca odbywa się według wskazań i poleceń osób nadzorujących jej wykonywanie w imieniu pracodawcy i jest to praca podporządkowana, którą organizuje się zgodnie z rozkładem czasu pracy określonym przez pracodawcę w harmonogramach.

Inny przykład: w ogólnopolskiej firmie ochroniarskiej z siedzibą w Szczecinie zatrudniano łącznie 342 osoby, w tym 4 na podstawie umów o pracę, 40 w ramach umów zlecenia, a z 297 osobami zawarto umowy o dzieło. Czynności kontrolne wykazały, że wszyscy zatrudnieni bezpośrednio przy ochronie mienia świadczyli pracę wyłącznie na podstawie umów cywilnoprawnych. Pracodawca stosował jednolite kryteria decydujące o tym, kogo zatrudnia na podstawie umów o dzieło, a kogo na podstawie umów zlecenia. Jednak o podstawie prawnej zatrudnienia decydował nie rodzaj pracy i sposób jej wykonywania, a przede wszystkim status osoby ubiegającej się o przyjęcie do pracy. Umowy o dzieło zawierano bowiem z osobami mającymi prawo do świadczeń emerytalnych, rentowych lub też pracującymi w innym zakładzie, umowy zlecenia zaś z tymi, którzy nie dysponowali takimi źródłami dochodów. Na podstawie analizy treści zawartych umów cywilnoprawnych oraz przesłuchania w charakterze świadków osób z nadzoru na okoliczność charakteru i sposobu wykonywania pracy przez osoby zatrudnione przy ochronie mienia stwierdzono, że praca świadczona na podstawie umów zlecenia i umów o dzieło wykazuje wszystkie cechy charakterystyczne dla stosunku pracy. Ponadto inspektor pracy ustalił, że wykonujący pracę w ramach umów cywilnoprawnych nie mieli prawa do urlopu wypoczynkowego, a ich faktyczny czas pracy był generalnie znacznie wyższy niż wymiar czasu pracy obowiązujący pracowników zatrudnionych na podstawie stosunku pracy (szereg osób wykonywało pracę w wymiarze przekraczającym 240 godzin miesięcznie). Pracodawca wyposażył osoby, z którymi zawarł umowy zlecenia i o dzieło, w niezbędną odzież firmową, jednak pranie i konserwacja tej odzieży należała do obowiązków zatrudnionego i odbywała się na jego koszt.

Jak wykazuje analiza materiału zgromadzonego w związku z kontrolami w agencjach ochrony, stan przestrzegania prawa pracy w tych podmiotach jest wysoce niezadowolający. Do naruszeń przepisów dochodzi przede wszystkim w zakresie kwalifikacji prawnej nawiązywanych stosunków zatrudnienia. Osoby fizyczne wykonują pracę na podstawie umów zlecenia bądź umów o dzieło, w sytuacji gdy faktycznie w toku tej pracy realizują charakterystyczne cechy stosunku pracy. Ponieważ jednak w ocenie sądów pracy decydującą przesłankę dla kwalifikacji prawnej danego stosunku prawnego stanowi wola stron, skuteczność inspektora pracy w powyższym zakresie jest ograniczona. W tym przypadku jedynym środkiem prawnym, za pomocą którego inspektor może ograniczyć proceder zawierania umów cywilnoprawnych, jest wniosek w wystąpieniu. Zważywszy na wagę problemów ujawnionych podczas kontroli w firmach ochroniarskich oraz ich nasilenie, czynności kontrolno – nadzorcze w tego rodzaju podmiotach będą kontynuowane również w następnych latach. Szczególny nacisk zostanie położony na kwestie związane z podwójnym zatrudnieniem pracowników ochrony, tj. na podstawie umowy o pracę i dodatkowo umowy zlecenia z tym samym pracodawcą lub innym podmiotem prawnie i organizacyjnie od niego zależnym.