

PAŃSTWOWA INSPEKCJA PRACY
GŁÓWNY INSPEKTORAT PRACY

**Ocena funkcjonowania kontroli legalności
zatrudnienia cudzoziemców w Polsce
w okresie od 1 lipca 2007 r. do 31 grudnia 2008 r.
na tle doświadczeń innych krajów UE,
w szczególności Niemiec i Francji**

Warszawa, styczeń 2009 r.

I. Zadania Państwowej Inspekcji Pracy w ujęciu prawa międzynarodowego

Zadania Państwowej Inspekcji Pracy w ujęciu prawa międzynarodowego określone zostały w Konwencji nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy, dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu. Konwencja ta została przyjęta przez Konferencję Ogólną MOP w dniu 11 lipca 1947 r., a przez Polskę ratyfikowana 24 lutego 1997 r.¹

Jak stanowi art. 3 Konwencji, do zadań inspekcji pracy należy:

- zapewnienie stosowania przepisów dotyczących warunków i ochrony pracy,
- dostarczanie informacji i porad technicznych pracodawcom i pracownikom w zakresie przestrzegania przepisów prawnych,
- zwrócenie uwagi właściwej władzy na uchybienia lub nadużycia nie unormowane szczegółowo w istniejących przepisach.

Z art. 3 ust. 2 Konwencji Nr 81 wynika ponadto, iż inspektorom pracy mogą być powierzone inne obowiązki tylko pod warunkiem, że nie będą przeszkadzać w skutecznym wykonywaniu ich głównych zadań ani w jakikolwiek sposób naruszać autorytetu i bezstronności, potrzebnej inspektorom w stosunkach z pracodawcami i pracownikami.

Z kolei Konwencja Nr 129 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 25 czerwca 1969 r., dotycząca inspekcji pracy w rolnictwie w art. 17 wskazuje na ważną rolę prewencji w działalności inspekcji pracy. Podkreśla ona w szczególności znaczenie tzw. kontroli zapobiegających negatywnym zjawiskom z zakresu objętego działaniem inspekcji. Konwencja ta została ratyfikowana przez Polskę 31 grudnia 1996 r.².

Porównując zadania i zakres działania PIP wynikające z ustawy z 6 marca 1981 r. o PIP³ i z jej późniejszych nowelizacji, należy zauważyć, że w okresie obowiązywania powyższej ustawy **systematycznie poszerzano przedmiot zainteresowania inspekcji oraz zwiększano jej zadania**. Ma to także miejsce pod rządem nowej ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o tej inspekcji⁴.

¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 72, poz. 450

² Dz.U. z 1997 r. Nr 72, poz. 452

³ Dz.U. Nr 6, poz. 23 ze zm.

⁴ Dz.U. Nr 89, poz. 589 ze zm.

Określenie nowego zadania	Data wdrożenia
<ul style="list-style-type: none"> • wnoszenie powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy • nadzór i kontrola zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy: <ul style="list-style-type: none"> - osobom wykonującym pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, - zajęć odbywanych przez studentów i uczniów, - przez jednostki organizujące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, w ramach prac społecznie użytecznych, - przy wykonywaniu pracy przez osoby przebywające w zakładach karnych i w zakładach poprawczych oraz przez żołnierzy w czynnej służbie 	2 czerwca 1996 r. ⁵
<ul style="list-style-type: none"> • wydawanie nakazów płacowych • prowadzenie egzekucji administracyjnej nakazów płacowych oraz nakazów dotyczących obowiązków z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy 	25 sierpnia 2001 r. ⁶
<ul style="list-style-type: none"> • kontrola przestrzegania wymagań bhp określonych w ustawie o organizmach genetycznie zmodyfikowanych 	26 października 2001 r. ⁷
<ul style="list-style-type: none"> • nadzór rynku pod względem spełnienia przez wyroby wprowadzone do obrotu zasadniczych wymagań dotyczących bhp 	1 stycznia 2003 r. ⁸ 15 października 2003 r. ⁹
<ul style="list-style-type: none"> • wydawanie zezwoleń na wykonywanie pracy lub innych zajęć zarobkowych przez dziecko do ukończenia 16 roku życia • realizowanie zadań instytucji właściwej do informowania o minimalnych warunkach zatrudnienia pracowników delegowanych do pracy na terytorium Polski 	1 maja 2004 r. ¹⁰
<ul style="list-style-type: none"> • realizowanie zadań instytucji łącznikowej w rozumieniu dyrektywy nr 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r., dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług 	5 maja 2005 r. ¹¹
<ul style="list-style-type: none"> • kontrola legalności zatrudnienia i wykonywania innej pracy zarobkowej • kontrola wykonywania działalności • kontrola legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców • kontrola agencji zatrudnienia 	1 lipca 2007 r. ¹²
<ul style="list-style-type: none"> • <i>prowadzenie rejestrów danych statystycznych dotyczących kontroli czasu jazdy i czasu postoju, obowiązkowych przerw i czasu odpoczynku kierowców wykonujących przewozy drogowe</i> 	1 maja 2009 r. ¹³
<ul style="list-style-type: none"> • <i>wydawanie nakazów umieszczenia pracownika w ewidencji pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, wykreślenia go z tej ewidencji oraz sporządzenia korekty wpisu w ewidencji</i> 	1 stycznia 2010 r. ¹⁴

⁵ Dz.U. Nr 24, poz. 110

⁶ Dz.U. Nr 76, poz. 809

⁷ Dz.U. Nr 76, poz. 811

⁸ Dz.U. z 2002 r. Nr 166, poz. 1360

⁹ Dz.U. Nr 170, poz. 1652

¹⁰ Dz.U. Nr 213, poz. 2081

¹¹ Dz.U. Nr 64, poz. 564

¹² Dz.U. Nr 89, poz. 589

¹³ Dz.U. z 2007 r. Nr 192, poz. 1381

¹⁴ Dz.U. z 2008 r. Nr 237, poz. 1656

W myśl ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹⁵ **od 1 maja 2009 r.** Główny Inspektor Pracy będzie zobowiązany do **prowadzenia rejestrów** danych statystycznych dotyczących kontroli czasu jazdy i czasu postoju, obowiązkowych przerw i czasu odpoczynku kierowców wykonujących przewozy drogowe.

Natomiast na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych **od 1 stycznia 2010 r.** zadania Państwowej Inspekcji Pracy ulegają rozszerzeniu o kontrolę **ewidencji pracowników** wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Przy tej okazji właściwe organy PIP otrzymają prawo nakazania pracodawcy umieszczenia pracownika w ewidencji pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, a także wykreślenia go z ewidencji oraz do sporządzenia korekty dokonanego wpisu w tej ewidencji.

Zadania Państwowej Inspekcji Pracy wynikają ponadto z szeregu innych ustaw (o charakterze szczególnym – branżowym). Do aktów tych należą w szczególności:

- ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o pracy na morskich statkach handlowych¹⁶,
- ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej¹⁷,
- ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁸,
- ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne¹⁹,
- ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²⁰,
- ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim²¹,
- ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim²²,
- ustawa z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych²³,
- ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym²⁴,
- ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym²⁵,
- ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców²⁶,
- ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń²⁷.

¹⁵ Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 61, poz. 258 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 ze zm.

²¹ Dz. U. Nr 90, poz. 999 ze zm.

²² Dz. U. z 2006 r. Nr 99, poz. 693 ze zm.

²³ Dz. U. Nr 11, poz. 84 ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.

²⁶ Dz. U. Nr 92, poz. 879 ze zm.

²⁷ Dz. U. Nr 149 poz. 1076 ze zm.

Wprowadzone zmiany do ustawy z dnia 6 marca 1981 r. o PIP były przedmiotem krytyki przedstawicieli nauki, z której wynikało, że powierzanie nowych zadań winno mieć miejsce w sposób racjonalny i odpowiadający podstawowym założeniom funkcjonowania tej inspekcji. W odniesieniu do PIP są to przepisy Konwencji MOP, które określają zadania tego organu kontroli i nadzoru. W związku z powyższym powierzenie PIP np. kontroli przestrzegania wymagań określonych w ustawie o organizmach genetycznie zmodyfikowanych jest nieuzasadnione. Podobne zastrzeżenia budzi również zadanie w zakresie nadzoru rynku, jakkolwiek pojęcie technicznej ochrony pracy w prawie Wspólnot Europejskich obejmuje także wymagania dotyczące bezpieczeństwa produkowanych towarów.

Również nie w pełni uzasadnione jest wprowadzenie do zadań PIP obowiązków wynikających z ustawy o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń, polegających na zobowiązaniu inspektorów pracy do kontroli prawidłowości wydatkowania środków publicznych. Realizacja ww. zadań wkracza w kompetencje organów powołanych do wykonywania tych obowiązków, przygotowanych do tego zarówno od strony merytorycznej, jak i kadrowej (zadania Narodowego Funduszu Zdrowia).

Wydaje się, że zadania te wykraczają poza treść Konwencji MOP nr 81 z 1947 r. o inspekcji pracy w przemyśle i handlu.

II. Zadania i zakres działania inspekcji pracy w wybranych krajach UE

Wstęp

Zadania i zakres działania inspekcji pracy w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej różnią się od siebie i obejmują:

- ustawodawstwo socjalne i prawo pracy (np. Francja i Hiszpania),
- zdrowie i bezpieczeństwo, pracę kobiet i dzieci (np. Wielka Brytania, kraje nordyckie) albo oprócz powyższych także wynagrodzenia (np. Niemcy).

W przypadku powierzenia inspekcjom pracy innych zadań należy zawsze mieć na uwadze wyżej wspomniane Konwencje MOP, które wskazują, że **zadania dodatkowe nie powinny przeszkadzać inspektorom pracy w wykonywaniu podstawowych obowiązków ani też szkodzić uprawnieniom inspektorów i ich bezstronności.** W każdym zatem przypadku, gdy zaistnieje zamiar powierzenia inspekcji pracy dodatkowych obowiązków, powierzenie to winno być oceniane w odniesieniu do treści powołanych Konwencji oraz kosztów i odpowiedzialności inspekcji pracy za realizację zadań, dla których pierwotnie została ona powołana.

Wyzwania, jakie stoją przed inspekcjami pracy w wyniku globalnych uwarunkowań i przemian – tj. wzrostu uprzemysłowienia, szybkich zmian prawnych, coraz większej niestabilności zatrudnienia, przejawiającej się m.in. wzrostem liczby nielegalnych stosunków zatrudnienia, zmian w zarządzaniu firmami, stałej utraty znaczenia tradycyjnych partnerów inspekcji pracy – inspirują do przyznawania inspekcjom pracy wiodącej roli w zakresie oddziaływania na przejawy niepraworządności w stosunkach pracy, które wynikają na tle wymienionych zjawisk ogólnoswiatowych.

Przyjęta przez Międzynarodową Konferencję Pracy w Genewie w 2003 r. globalna strategia w dziedzinie bezpieczeństwa i zdrowia w prawie pracy dąży zatem do zapewnienia określonych priorytetów inspekcji pracy w realizacji jej zasadniczych zadań – przez prowadzenie właściwej polityki wobec działań tego organu kontroli i nadzoru, która odpowiadałaby oczekiwaniom wynikającym z potrzeb i wskazań MOP²⁸.

Kontrole legalności zatrudnienia w Polsce

W wyniku wejścia w życie nowej ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o PIP²⁹, od 1 lipca 2007 r. powierzono inspekcji pracy nowe zadania dotyczące kontroli legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej. Zadania PIP w tym przedmiocie określa art. 10 ust. 1 pkt 3 i 4 powyższej ustawy. Z powołanych przepisów wynika wyłącznie zakres kontroli (bez nadzoru). Do nowych zadań Państwowej Inspekcji Pracy od 1 lipca 2007 r. należy więc kontrola legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców.

W art. 37 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o PIP ustawodawca wskazuje ograniczone środki prawne, jakie inspekcja pracy winna stosować w razie stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³⁰. Do środków tych należy skierowanie do sądu wniosku o ukaranie osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości oraz powiadomienie właściwych organów o naruszeniach przepisów. Możliwe jest również skierowanie do podmiotu kontrolowanego wystąpienia na podstawie art. 11 pkt 8 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz postępowanie mandatowe w przypadku popełnienia wykroczeń, o którym mowa w art. 281 pkt 1 i 2 Kodeksu pracy (zawarcie umowy cywilnoprawnej w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 Kp. powinna być zawarta umowa o pracę oraz niepotwierdzenie na piśmie zawartej z pracownikiem umowy o pracę).

Trzeba ponadto zauważyć, że powierzone PIP zadania w zakresie kontroli legalności zatrudnienia należą **do innej gałęzi prawa aniżeli prawo pracy**. Powołana ustawa

²⁸ Międzynarodowe Biuro Pracy Genewa, Dokumenty MOP PIP, Warszawa 2005, str. 23 i nast.

²⁹ Dz.U. Nr 89, poz. 589 ze zm.

o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jest bowiem unormowaniem z dziedziny prawa administracyjnego. Efektywne realizowanie zadań wynikających z tej ustawy wymaga więc nie tylko **innego zakresu szkolenia** osób sprawujących kontrolę, ale i **innej metodyki działań kontrolnych** czy partnerstwa, a także – co najważniejsze – **innego usytuowania tej kontroli**, jeżeli jej efekty mają być porównywalne z uzyskiwanymi w innych państwach.

Na dzień 31 grudnia 2008 r. w Państwowej Inspekcji Pracy na stanowiskach inspektorskich zatrudnionych było 1397 osób (dla porównania: w 2006 r. – 1335, natomiast w 2007 r. – 1326).

Po przekazaniu PIP nowych zadań w zakresie kontroli legalności zatrudnienia, do Państwowej Inspekcji Pracy z urzędów wojewódzkich zostało przejętych 229 pracowników dotychczas wykonujących te kontrole. Na dzień 20 stycznia 2009 r. z przejętych osób w zatrudnieniu pozostaje 205 pracowników. W analizowanym okresie – od 1 lipca 2007 r. do 20 stycznia 2009 r. – z 24 pracownikami rozwiązano stosunek pracy lub nastąpiło jego wygaśnięcie (z 12 – w związku z przejściem na emeryturę lub rentę, z 9 – na mocy porozumienia stron, z 1 – w związku z upływem umowy okresowej po niezdanym wewnętrznym egzaminie poprawkowym oraz 2 pracowników zmarło).

Grupa pracowników zwolnionych na własną prośbę z odbycia aplikacji inspektorskiej (z powodu złego stanu zdrowia, trudnej sytuacji rodzinnej lub zamiaru przejścia na emeryturę w niedługim czasie) liczy obecnie 27 osób. Pracownikom tym powierzono wykonywanie zadań merytorycznych nie wymagających odbycia tej aplikacji.

Na dzień 20 stycznia 2009 r. aplikację z wynikiem pozytywnym ukończyło **126 pracowników** przejętych z urzędów wojewódzkich, natomiast 18 osób nie zdało poprawkowego egzaminu wewnętrznego lub egzaminu państwowego, co spowodowało skreślenie ich z listy uczestników aplikacji inspektorskiej. Pracownicy, którzy nie zdali egzaminu w ramach aplikacji inspektorskiej, mają gwarancję zatrudnienia przez okres dwóch lat od daty wejścia w życie nowej ustawy o PIP, tj. do 30 czerwca 2009 r. Szkolenie przygotowujące do egzaminu państwowego odbywa jeszcze na dwóch aplikacjach 34 pracowników przejętych z urzędów wojewódzkich.

Od 1 lipca 2007 r. wdrożone zostały w Państwowej Inspekcji Pracy nowe procedury kontrolne, zgodnie z którymi kontrole legalności zatrudnienia podjęli **wyłącznie inspektorzy pracy**. Tworząc procedury kontroli legalności zatrudnienia opracowano wytyczne, druki i listy kontrolne, wykorzystując w tym celu wieloletnie doświadczenie praktyczne inspektorów pracy w sprawowaniu nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy.

Przyjęto założenie, że kontrole planowane (skargi, zgłoszenia, interwencje, akcje), związane z uzyskaną informacją o nielegalnym zatrudnieniu cudzoziemców, winny być

³⁰ Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

prowadzone wspólnie z organami uprawnionymi do kontroli legalności pobytu cudzoziemców (Straż Graniczna lub Służba Celna, Policja). Kontrole te są podejmowane bez uprzedniego informowania podmiotu kontrolowanego o terminie ich rozpoczęcia.

Kontrolami dotyczącymi zezwoleń na pracę objęci byli dotąd wszyscy cudzoziemcy wykonujący pracę w kontrolowanym podmiocie, wobec których wymagane było takie zezwolenie. Kontrola polegała na sprawdzeniu i weryfikacji dokumentów, informacji itp. otrzymanych od podmiotu kontrolowanego (bądź cudzoziemca), takich jak:

- dokumentów dotyczących legalności zatrudnienia/wykonywania pracy przez cudzoziemca (zezwoleń na pracę wydanych przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę pracodawcy, względnie oświadczenia pracodawcy o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi zarejestrowanego we właściwym powiatowym urzędzie pracy),
- umów o pracę i umów cywilnoprawnych zawartych z cudzoziemcami,
- list obecności, dokumentacji dotyczącej wynagrodzenia wypłacanego cudzoziemcom i innej dokumentacji kadrowej,
- informacji uzyskanych przez inspektora pracy w wyniku sprawdzenia tożsamości i charakteru pobytu cudzoziemców wykonujących pracę lub przebywających na terenie podmiotu kontrolowanego, protokołów przesłuchań świadków, informacji zawartych w skargach itp.

W okresie od 1 lipca 2007 r. do 31 grudnia 2008 r. inspektorzy pracy przeprowadzili łącznie ponad **37,7 tys. kontroli**, podczas których badano zagadnienia legalności zatrudnienia (w II półroczu 2007 r. – 12,2 tys. kontroli, w 2008 r. – 25,5 tys.).

Kontrolami objęto ponad 36 tys. podmiotów, w których świadczyło pracę 2,4 mln osób, w tym 342 tys. na podstawie umów cywilnoprawnych i 19,7 tys. osób prowadzących na własny rachunek działalność gospodarczą. Ponad połowa kontroli dotyczyła mikrofirm, w których pracowało do 9 osób. Skontrolowano legalność zatrudnienia 300 tys. osób, w tym prawie 11,4 tys. cudzoziemców.

Nieprawidłowości w zakresie legalności zatrudnienia oraz przestrzegania przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy stwierdzono **w więcej niż połowie** skontrolowanych podmiotów.

W wyniku przeprowadzonych kontroli legalności zatrudnienia inspektorzy pracy skierowali wystąpienia do 20,9 tys. pracodawców i przedsiębiorców. Sformułowano w nich ponad 38 tys. wniosków zobowiązujących do usunięcia nieprawidłowości, które dotyczyły przeszło 300 tys. osób świadczących pracę w kontrolowanych podmiotach.

Kontrolując problematykę legalności zatrudnienia, inspektorzy pracy ujawnili ponad 11.7 tys. wykroczeń. W stosunku do sprawców wykroczeń inspektorzy:

- nałożyli grzywny na łączną kwotę przeszło 1,3 mln zł (ponad 1 tys. mandatów);
- do sądów grodzkich skierowali ponad 5 tys. wniosków o ukaranie;
- zastosowali 3,3 tys. środków oddziaływania wychowawczego na podstawie art. 41 Kodeksu wykroczeń;
- w 376 przypadkach skierowali do Prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Realizując obowiązki określone w *ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy* oraz w porozumieniach zawartych przez Głównego Inspektora Pracy w przeszło 7 tys. przypadkach zawiadomiono właściwe organy władzy i organy nadzoru nad warunkami pracy o naruszeniach przepisów dotyczących legalności zatrudnienia.

W zakresie legalności zatrudnienia Inspektorzy pracy przeprowadzili również ponad 500 wspólnych kontroli z innymi organami nadzoru i kontroli, w tym prawie 200 kontroli z Policją i 150 kontroli ze Strażą Graniczną. Blisko 1 tys. kontroli przeprowadzono na wniosek organu współdziałającego, najczęściej na podstawie wniosków powiatowych urzędów pracy (34%) i Policji (21%).

W okresie od 1 lipca 2007 r. do 31 grudnia 2008 r. przeprowadzono **2,6 tys. kontroli** dotyczących legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców. Kontrolom tym poddano 2,4 tys. podmiotów, w których wykonywało pracę prawie 11,4 tys. cudzoziemców (na ogólną liczbę 920 tys. zatrudnionych w powyższych podmiotach), w tym 5,2 tys. cudzoziemców, od których było wymagane zezwolenie na pracę na terytorium Polski.

Cudzoziemcy, których dotyczył obowiązek posiadania zezwolenia na pracę, byli zatrudnieni w 51% skontrolowanych podmiotów.

Naruszenia przepisów stwierdzono w co trzecim podmiocie poddanym kontroli, w tym nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemców inspektorzy pracy ujawnili w 249 podmiotach (w 10% skontrolowanych zakładów). Wykazano nielegalną pracę 611 cudzoziemców (tj. 5,4% cudzoziemców objętych kontrolą). Najczęściej spotykanym uchybieniem był brak wymaganego zezwolenia na pracę cudzoziemca – wykazano go podczas 182 kontroli, w stosunku do 410 cudzoziemców.

Najliczniejszą grupę cudzoziemców nielegalnie wykonujących pracę stanowili obywatele Ukrainy – 195 osób, tj. 32% stwierdzonych przypadków. W dalszej kolejności największa liczba nielegalnie pracujących obcokrajowców pochodziła z: Wietnamu – 9,7%, Mołdowy – 9,2%, Rosji – 8,0%, Chin – 6,7%, Białorusi – 6,4%.

Ogółem wykazano nielegalną pracę obywateli 47 krajów, z czego 46% stanowili obywatele państw graniczących z Polską, które nie należą do Unii Europejskiej (Ukraina, Białoruś i Rosja).

Największą liczbę cudzoziemców, którzy nielegalnie wykonywali pracę, wykazały kontrole przeprowadzone w województwach: mazowieckim – 25% stwierdzonych przypadków, wielkopolskim – 13%, małopolskim – 11% oraz dolnośląskim – 9%.

Nielegalna praca cudzoziemców dominowała w następujących branżach: *przetwórstwo przemysłowe* (25% stwierdzonych przypadków – 150 nielegalnie pracujących obcokrajowców), *handel i naprawy* (20% – 120 osób), *budownictwo* (18% – 107 osób), *hotele i restauracje* (13% – 77) oraz *rolnictwo i łowiectwo* (9% – 55).

Kontrole legalności zatrudnienia w Niemczech

W Niemczech kontrola legalności zatrudnienia funkcjonuje w ramach **administracji celnej** – pod nazwą kontrola finansowa nielegalnego zatrudnienia (FKS), na podstawie ustawy o zwalczaniu nielegalnego zatrudnienia. **Administracja ta podlega Ministrowi Finansów**. W myśl wspomnianej ustawy nielegalne zatrudnienie (praca) to:

- nieopłacanie wymaganych składek,
- oszustwa podatkowe, świadczeniowe – na tle braku wymaganych zgłoszeń,
- nielegalne przekazanie pracownika,
- nielegalne zatrudnianie cudzoziemców,
- naruszenie przepisów ustawy o delegowaniu pracowników za granicę.

Na tle powyższych wskazań dotyczących nielegalnego zatrudnienia określone zostały też zadania administracji celnej i upoważnienia kontrolne oraz **dochodzeniowe**, łącznie z prawem do:

- wkraczania do lokali (na tereny) przedsiębiorstw należących do pracodawcy, zleceniodawcy lub osób trzecich,
- przeprowadzenia przesłuchania,
- wglądu w księgi przedsiębiorstwa,
- zatrzymania osoby podejrzanej.

Jako policyjny pion wykonawczy funkcjonariusze celni uprawnieni są ponadto do prowadzenia przeszukania, a nawet do zabezpieczenia lub zajęcia przedmiotów bądź majątku podejrzanego.

Celem działań prewencyjnych finansowej kontroli nielegalnego zatrudnienia działającej w ramach administracji celnej jest natomiast:

- uświadamianie społeczeństwa o społecznej szkodliwości nielegalnego zatrudnienia,
- pomoc w unikaniu pracy „na czarno” i nielegalnego zatrudnienia.

Cele represyjne tej kontroli to przede wszystkim konsekwentne przeprowadzanie dochodzeń i karanie sprzecznych z prawem działań. Wydziały kontroli składają się z trzech struktur: prewencji, kontroli i dochodzeń oraz kar. Zatrudniają one **ok. 6.600 pracowników**.

Partnerzy współpracujący z organami celnymi to związki zawodowe i organizacje pracodawców. Wśród urzędów współpracujących brak inspekcji pracy.

Efekty kontroli w ujęciu liczbowym są imponujące, co przedstawia tabela.

Tabela

Wyniki pracy kontroli finansowej nielegalnego zatrudnienia w Niemczech

	2004	2005	2006	2007
Przesłuchania osób w miejscach pracy	264.500	355.876	423.175	477.035
Kontrole pracodawców	104.965	78.316	83.258	62.256
Suma szkód (w milionach €)	475,6	562,8	603,6	561,8
Zamknięte postępowania karne	56.900	81.290	91.820	117.441
Kary pozbawienia wolności	472	995	1.123	1.398
Kary pieniężne (w milionach €)	8,9	21,2	19,8	25,4
Zamknięte postępowania w związku z karą grzywny	49.926	53.852	54.087	72.969
Kary grzywny w sumie (w milionach €)	32,8	67,1	46,4	51,9

Kontrole legalności zatrudnienia we Francji

Cechą charakterystyczną francuskiego systemu kontroli legalności zatrudnienia są **międzyministerialne** struktury do walki z pracą nielegalną. System ten, z uwagi na skalę oszustw względem finansów publicznych, jest stale modyfikowany i usprawniany.

We Francji Inspekcja Pracy jest jednym z organów prowadzących kontrole w zakresie legalności zatrudnienia. Do końca 2008 r. zadania w tym przedmiocie realizował międzyresortowy korpus inspektorów pracy. Po odbyciu specjalnego szkolenia w Krajowym Instytucie Pracy, Zatrudnienia i Szkolenia Zawodowego INTEFP k. Lyonu członkowie tego korpusu przydzielani byli do trzech różnych ministerstw: pracy, rolnictwa i transportu. Kompetencje kontrolne inspektorów pracy należących do resortu pracy (ok. 1400 osób) rozciągały się na wszystkie przedsiębiorstwa zatrudniające pracowników, z wyjątkiem tych, które leżały w gestii dwóch pozostałych ministerstw, tj. rolnictwa i transportu (odpowiednio ok. 340 i 240 urzędników). Stanowiło to ogólną liczbę ok. 1800 pracowników kontroli (inspektorów i podległych im kontrolerów). Kontrolerzy zajmują się niewielkimi jednostkami, podczas gdy inspektorzy kontrolują przedsiębiorstwa zatrudniające więcej niż 50 pracowników. Jest to rozwiązanie zbieżne z aktualną koncepcją PIP dotyczącą zmiany założeń kontroli legalności zatrudnienia. **Z dniem 1 stycznia 2009 r.** – w ramach tzw. Generalnego Przeglądu Działań Publicznych – **przewidziano połączenie trzech**

inspekcji resortowych w jedną ogólną inspekcję, która połączyła zadania należące do kompetencji resortów: pracy, rolnictwa i transportu.

W 2007 r. we Francji przeprowadzono ponad 70 tys. kontroli. Wykroczenia stwierdzono w 7,8 tys. przedsiębiorstw, a wskaźnik wykroczeń na przedsiębiorstwo objęte kontrolą wyniósł 11% (w 2006 r. – 10,4%). Największa liczba stwierdzonych wykroczeń występuje w sektorze budownictwa i robót publicznych.

W kwietniu 2008 r. we Francji utworzono ponadto **nową strukturę koordynującą zwalczanie nielegalnej pracy**, w skład której wchodzi:

- Krajowa Delegacja do Walki z Oszustwami (DNLF) – przy ministrze budżetu, finansów publicznych i służby cywilnej, koordynująca działania organów państwowych i kas zabezpieczenia społecznego,
- Krajowy Komitet do Walki z Oszustwami pod przewodnictwem premiera,
- Krajowa Komisja do Walki z Pracą Nielegalną,
- Główna Dyrekcja Pracy w Ministerstwie Pracy,
- komitety lokalne – w regionie lub departamencie, pod przewodnictwem prefektów, dla koordynowania zwalczania oszustw innych niż te związane z pracą,
- jednolite komitety lokalne – w 35 departamentach, koordynujące działania we wszystkich obszarach, włącznie z nielegalnym zatrudnieniem.

Główny cel powołanej nowej struktury to koordynowanie działań **wszystkich instytucji** biorących udział w kontroli i zwalczaniu nielegalnej pracy, tj.: **Inspekcji Pracy, Federacji Kas Zabezpieczenia Społecznego (URSAAF, MSA), Policji, Żandarmerii, Służby Celnej i Kontroli Skarbowej**.

IV. Podsumowanie i wnioski

Przekazanie Państwowej Inspekcji Pracy kontroli legalności zatrudnienia, mimo doprowadzenia do poprawy jakości kontroli, nie zapewnia w naszej ocenie, w porównaniu z innymi państwami UE, oczekiwanego ograniczenia strat budżetu państwa z tytułu istnienia szarej strefy.

Dzisiaj jesteśmy pewni, że moment przekazania naszemu Urzędowi kontroli legalności zatrudnienia nie został poprzedzony szczegółową analizą rozwiązań prawnych w innych państwach UE oraz nie określono końcowego efektu przyjmowanych rozwiązań. Faktem jest, że większość Inspekcji Pracy w państwach UE zajmuje się kontrolą problematyki legalności zatrudnienia, ale w znacznie węższym zakresie. Inspekcja pracy w Polsce ma bowiem zdecydowanie inne zadania i zakres działania, stosuje też inne metody pracy.

Należy zwrócić uwagę, że od 1 stycznia 2009 r. realizację kontroli legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców rozpoczęła również **Straż Graniczna**. Do katalogu zadań Straży Granicznej dodano nowe zadanie, określone jako: przeprowadzanie kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom.

Według nowych przepisów, kontrolą Straży Granicznej mogą być objęci pracodawcy, przedsiębiorcy niezatrudniający pracownika i inne instytucje, a także w przypadku uzasadnionego podejrzenia naruszenia przepisów – osoby fizyczne. Funkcjonariusze Straży Granicznej mają prawo dokonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, a także prowadzą postępowania przygotowawcze według przepisów Kodeksu postępowania karnego.

Natomiast zakres kontroli podejmowanych przez inspektorów Państwowej Inspekcji Pracy jest znacznie węższy od aktualnych zadań Straży Granicznej, gdyż kontroli PIP podlegają jedynie pracodawcy – a w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz kontroli legalności zatrudnienia także przedsiębiorcy, niebędący pracodawcami – na rzecz których jest świadczona praca przez osoby fizyczne.

Biorąc pod uwagę zdecydowanie większe możliwości dochodzeniowo – śledcze, kompetencje i przygotowanie funkcjonariuszy Straży Granicznej do prowadzenia monitoringu pracy nielegalnej, winni oni stać się głównym i wiodącym organem kontroli legalności zatrudnienia w Polsce.

Działalność Państwowej Inspekcji Pracy, zgodnie z jej podstawowymi kompetencjami i przygotowaniem inspektorów pracy, powinna natomiast ograniczać się do zagadnień zatrudniania osób bez zawarcia umów o pracę na piśmie oraz niezgodności rodzaju zawartej umowy z charakterem świadczonej pracy (umowy cywilnoprawne zamiast umów o pracę).

W tej sytuacji **należałoby rozważyć zmianę usytuowania prawnego kontroli nielegalnego zatrudnienia**, z odpowiednim uwzględnieniem rozwiązań innych krajów, które nie spowodowałyby zwiększenia liczby organów kontrolnych. **Walka z „szarą strefą” to w naszej ocenie przede wszystkim zadania dla Ministra Finansów**, który ponosząc odpowiedzialność za finanse publiczne winien ograniczać straty budżetu państwa wynikające z patologii na rynku pracy.

W ocenie PIP zasadne jest również **przekazanie kontroli przestrzegania obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy do kompetencji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych**. Od 1 lipca 2007 r. jest to jedno z zadań inspekcji pracy. ZUS od wielu lat zajmuje się obsługą finansowo – organizacyjną pobierania powyższych składek. W razie nieopłacania składek na Fundusz Pracy lub opłacenia ich w wysokości niższej od należnej,

ZUS może obciążyć pracodawcę dodatkową opłatą w wysokości do 100% należnej kwoty składek, a od składek nieopłaconych w terminie pobiera odsetki za zwłokę. Natomiast do ścigania wykroczeń określonych w art. 122 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (polegających w szczególności na nieopłaceniu lub nieterminowym opłaceniu składek na FP) są uprawnione wyłącznie organy Państwowej Inspekcji Pracy.

Tak nieracjonalny podział zadań pomiędzy ZUS i Państwową Inspekcją Pracy negatywnie wpływa na ocenę funkcjonowania organów administracji państwowej i skuteczność egzekwowania przepisów.

Szereg uwag i wątpliwości zgłaszanych jest również w zakresie **ingerencji inspektorów pracy w nielegalne zatrudnianie bezrobotnych** oraz wszczynanie wobec bezrobotnych postępowań w sprawach o wykroczenia. Inspekcje krajów Unii Europejskiej co do zasady nie kontrolują bezrobotnych. Jakkolwiek PIP jest organem nadzoru i kontroli w zakresie przestrzegania prawa pracy to nie mniej jednak postrzegana jest jako organ stojący na straży praworządności w stosunkach pracy oraz broniący interesów pracowniczych. W trosce o ograniczenie w PIP czynności administracyjnych, a jednocześnie pozyskiwanie nowych środków dla budżetu państwa (szara strefa), **zagadnienie zatrudniania bezrobotnych należałoby przekazać innym służbom odpowiedzialnym za rynek pracy**. Na rozwiązanie takie wskazuje nasze dotychczasowe doświadczenie oraz systemy stosowane w innych państwach Unii Europejskiej.

W razie braku przyzwolenia na zmianę usytuowania kontroli legalności zatrudnienia, zasadne wydaje się określenie w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy problematyki dotyczącej wyłącznie kontroli tej legalności.

Wskazane jest pozostawienie PIP zadań, zgodnie z międzynarodowymi unormowaniami, którymi od lat się zajmowała i w ramach współpracy z innymi organami przekazywała poszczególnym urządóm informacje wg. właściwości, umożliwiające podejmowanie przez te organy stosowanych działań.