



PAŃSTWOWA INSPEKCJA PRACY

**GŁÓWNY INSPEKTORAT PRACY**

**Kontrole legalności zatrudnienia,  
w tym zatrudnienia obcokrajowców**

MATERIAŁ NA POSIEDZENIE RADY OCHRONY PRACY

Warszawa, maj 2013 r.

## **Spis treści:**

<b>1. Aktualny stan prawny uwzględniający zmiany w przepisach dotyczących legalności zatrudnienia.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Zakres kontroli.....</b>	<b>7</b>
<b>3. Wyniki kontroli przeprowadzonych w latach 2010 - 2012</b>	
<b>3.1 Kontrole legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez obywateli polskich.....</b>	<b>10</b>
<b>3.2 Kontrole legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców.....</b>	<b>26</b>
<b>4. Podsumowanie i wnioski.....</b>	<b>38</b>

## **1. Aktualny stan prawny uwzględniający zmiany w przepisach dotyczących legalności zatrudnienia**

Prezentowany materiał stanowi kompleksowe opracowanie, poświęcone kontrolom legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej obywateli polskich oraz kontrolom legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców, przeprowadzonym przez inspektorów pracy w latach 2010 - 2012.

W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem zostały wprowadzone istotne zmiany w aktach prawnych regulujących problematykę wspomnianych kontroli, tj. w *ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.)* oraz w *ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2012 r., poz. 404, z późn. zm.)*.

Z punktu widzenia prowadzonych przez PIP kontroli legalności zatrudnienia obywateli polskich i cudzoziemców szczególne znaczenie mają **dwie nowelizacje** powyższych ustaw, które weszły w życie odpowiednio z dniem:

- **1 lutego 2011 r.** – na podstawie *ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. Nr 257, poz. 1725)* i
- **8 sierpnia 2011 r.** – na mocy *ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 142, poz. 829)*.

Ponadto **od dnia 21 lipca 2012 r.** obowiązuje *ustawa z 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2012 r., poz. 769)*, która nałożyła nowe obowiązki na podmioty powierzające wykonywanie pracy cudzoziemcom, poszerzając jednocześnie katalog instrumentów, jakimi dysponuje Państwowa Inspekcja Pracy w celu zwalczania nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców.

Głównym celem pierwszej z wymienionych wyżej nowelizacji, dotyczącej *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, było wprowadzenie zmian doprecyzowujących przepisy budzące wątpliwości interpretacyjne i przysparzające trudności w praktyce. Nowelizacja ta wprowadziła zwłaszcza szereg ważnych zmian w obszarze dotyczącym legalności zatrudnienia cudzoziemców.

Na mocy znowelizowanych przepisów zwolnieniem z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę cudzoziemca zostali dodatkowo objęci obcokrajowcy posiadający w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony z tytułu bycia

ofiara handlu ludźmi w rozumieniu *decyzji ramowej Rady z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi*.

W kwestii tzw. delegowania wewnątrz korporacyjnego, czyli sytuacji, gdy cudzoziemiec wykonuje pracę dla pracodawcy zagranicznego i jest delegowany na terytorium RP, doprecyzowano określenie podmiotów, do których cudzoziemiec w powyższej formie może zostać oddelegowany. Po pierwsze objęto tym przepisem przypadki delegowania do spółki dominującej (obok uwzględnianego już do tej pory delegowania do spółki zależnej), po drugie wyłączono z zakresu jego zastosowania trudne do zdefiniowania i stwarzające pole do nadużyć przypadki delegowania do podmiotu powiązanego długoterminową umową o współpracy z pracodawcą zagranicznym.

Bardzo istotna zmiana, wprowadzona przede wszystkim w celu poprawy skuteczności oraz usprawnienia kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców, dotyczy treści wydawanych przez wojewodów zezwoleń na pracę. W myśl nowych zasad, w zezwoleniach na pracę cudzoziemców: delegowanych na terytorium Polski przez pracodawcę zagranicznego w ramach tzw. oddelegowania wewnątrz korporacyjnego oraz w celu realizacji usługi eksportowej – oprócz pracodawcy zagranicznego powinien zostać określony podmiot, do którego cudzoziemiec jest delegowany. Natomiast jeżeli zezwolenie dotyczy pracy cudzoziemca w charakterze pracownika tymczasowego, w zezwoleniu na pracę wojewoda podaje nie tylko agencję pracy tymczasowej, ale też pracodawcę użytkownika, na rzecz którego cudzoziemiec ma faktycznie świadczyć pracę.

Druga nowelizacja, obejmująca *ustawę o Państwowej Inspekcji Pracy*, dokonała m.in. **rozszerzenia kręgu podmiotów kontrolowanych** przez PIP pod względem legalności zatrudnienia (oraz bezpieczeństwa i higieny pracy) o niebędące pracodawcami ani przedsiębiorcami „**inne jednostki organizacyjne**”, na rzecz których jest świadczona praca przez osoby fizyczne. Pozwala to na prowadzenie kontroli legalności zatrudnienia w podmiotach, które nie mają statusu pracodawcy (tj. nie zatrudniają nikogo w ramach stosunku pracy) ani też statusu przedsiębiorcy, jednak powierzają pracę osobom fizycznym. Przykładowo można tu wskazać niezatrudniające pracowników, lecz wyłącznie osoby na podstawie umów cywilnoprawnych – stowarzyszenia, fundacje i inne podobne organizacje.

Nowelizacja przewiduje również możliwość **nakładania przez inspektorów pracy grzywnien w drodze mandatu karnego** za niektóre wykroczenia określone w *ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, a nie tylko, jak dotąd, wyłącznie kierowania w tych sprawach wniosków o ukaranie do sądu. W myśl nowego brzmienia przepisów, w przypadku stwierdzenia w toku kontroli wykroczenia polegającego na naruszeniu przepisów *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, inspektor

pracy prowadzi postępowanie mandatowe lub występuje z wnioskiem do sądu o ukaranie osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości.

Należy jednak mieć na uwadze, że – ze względu na rozbieżności kwot grzywien przewidzianych za poszczególne rodzaje wykroczeń oraz wysokości możliwych do nałożenia przez inspektora pracy mandatów karnych (dolna granica zagrożenia w przypadku wielu wykroczeń to 3 – 4 tys. zł, podczas gdy maksymalny mandat może opiewać na kwotę 2 tys. zł) – **stosowanie postępowania mandatowego nie jest możliwe w odniesieniu do wszystkich wykroczeń z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.** W szczególności **inspektorzy pracy nadal nie mają prawa nakładać grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia związane z nieopłaceniem składek na Fundusz Pracy oraz dotyczące nieprzestrzegania zasad prowadzenia agencji zatrudnienia.**

Powołana ustawa *o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* stanowi wdrożenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich.

Zgodnie z przepisami tej ustawy podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi jest obowiązany:

- żądać od cudzoziemca przedstawienia przed rozpoczęciem pracy ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- przechowywać kopię tego dokumentu przez cały okres wykonywania pracy przez cudzoziemca;
- zgłosić cudzoziemca w terminie 7 dni do ubezpieczeń społecznych, o ile obowiązek taki wynika z obowiązujących przepisów.

Ustawa wprowadza **nowe wykroczenie**, polegające na uporczywym powierzaniu wykonywania pracy cudzoziemcowi przebywającemu bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium RP, w przypadku gdy praca ta nie ma związku z prowadzoną przez powierzającego wykonywanie pracy działalnością gospodarczą (kara grzywny do 10.000 zł). Do ścigania tego wykroczenia powołany jest organ Straży Granicznej dokonujący kontroli lub inspektor pracy. Podmioty te pełnią funkcję oskarżyciela publicznego w ww. sprawach.

Ponadto w omawianej ustawie zawarto **nowe przestępstwa**, za które grozi grzywna albo kara ograniczenia wolności, tj.:

- powierzanie, w tym samym czasie, wykonywania pracy wielu cudzoziemcom przebywającym bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium RP;

- powierzanie wykonywania pracy małoletniemu cudzoziemcowi przebywającemu bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium RP;
- uporczywe powierzanie – w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą – wykonywania pracy cudzoziemcowi przebywającemu bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium RP.

Jeszcze surowszą karę – **pozbawienie wolności do lat 3** – przewidziano za przestępstwa:

- powierzania wykonywania pracy cudzoziemcowi przebywającemu bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium RP w warunkach szczególnego wykorzystania;
- powierzania wykonywania pracy cudzoziemcowi przebywającemu bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium RP, będącemu pokrzywdzonym przestępstwem handlu ludźmi.

W związku z dokonaną równocześnie nowelizacją *ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, z późn. zm.)*, rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie powyższych przestępstw oraz ściganie ich sprawców należy do nowych zadań Straży Granicznej. O uzasadnionym podejrzeniu popełnienia tych przestępstw inspektor pracy powinien niezwłocznie zawiadomić właściwą jednostkę SG lub Prokuratury.

Na mocy znowelizowanych jednocześnie przepisów *ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.)* Zakład Ubezpieczeń Społecznych został zobowiązany do przekazywania Państwowej Inspekcji Pracy i Straży Granicznej danych zgromadzonych na koncie ubezpieczonego i koncie płatnika składek – w postaci:

- 1) **wykazu obejmującego dane płatników, którzy w ostatnim kwartale zgłosili do ubezpieczeń społecznych co najmniej jednego cudzoziemca** – w terminie do końca ostatniego dnia roboczego miesiąca następującego po upływie kwartału, którego wykaz dotyczy oraz
- 2) **szczegółowych danych ubezpieczonego cudzoziemca** – w terminie 7 dni od dnia otrzymania pisemnego wniosku Straży Granicznej lub Państwowej Inspekcji Pracy.

Dane dotyczące ubezpieczonych cudzoziemców stanowią cenne źródło informacji dla inspektorów pracy i są wykorzystywane w prowadzeniu przez PIP czynności kontrolno – nadzorczych, zwłaszcza na etapie ich właściwego przygotowania i planowania.

Na podstawie powołanej *ustawy o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium RP* Główny Inspektorat Pracy, wraz z Komendą Główną Straży Granicznej, uczestniczy w procesie określania – na podstawie **oceny ryzyka** powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium RP –

**sektorów działalności na poziomie sekcji**, zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD), **o szczególnym natężeniu tego zjawiska** i współpracuje w tym względzie z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwem Spraw Wewnętrznych.

Główny Inspektor Pracy jest obowiązany do przekazywania wspomnianym ministerstwom, nie później niż do 30 kwietnia roku następnego, zbiorczych wyników kontroli w zakresie dotyczącym powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium RP, z uwzględnieniem liczby przeprowadzonych w poprzednim roku kontroli oraz procentowego udziału podmiotów powierzających wykonywanie pracy cudzoziemcom przebywającym w Polsce bez ważnego dokumentu pobytowego – w ramach każdej sekcji PKD.

## **2. Zakres kontroli**

Od 1 lipca 2007 r. zakres kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy, obok kontroli przestrzegania praw pracowniczych oraz warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, obejmuje także zagadnienia dotyczące legalności zatrudnienia – obywateli polskich i cudzoziemców. Zakres działania PIP w obszarze kontroli legalności zatrudnienia wyznaczają przepisy *ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy* w związku z treścią *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*.

Zgodnie z *art. 2 ust. 1 pkt 13* powołanej *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* **nielegalne zatrudnienie lub nielegalna inna praca zarobkowa** oznacza:

- zatrudnienie (rozumiane jako wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy o pracę nakładczą) przez pracodawcę osoby **bez potwierdzenia na piśmie w wymaganym terminie rodzaju zawartej umowy o pracę i jej warunków**;
- **niezgłoszenie** osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową (rozumianą m.in. jako wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umów cywilnoprawnych, w tym umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło) **do ubezpieczenia społecznego**;
- podjęcie przez bezrobotnego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności **bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy**;
- powierzenie wykonywania pracy **cudzoziemcowi** nieposiadającemu zezwolenia na pracę, w przypadkach gdy jest ono wymagane, lub powierzenie wykonywania pracy na innych warunkach lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pracę, z zastrzeżeniem *art. 88i* ww. ustawy.

Jednocześnie, według *art. 2 ust. 1 pkt 14* cytowanej ustawy, **nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemca** oznacza: wykonywanie jej przez cudzoziemca, który nie posiada ważnej wizy lub innego dokumentu uprawniającego go do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub którego podstawa pobytu na terytorium RP nie uprawnia do wykonywania pracy, lub który wykonuje pracę bez zezwolenia, w przypadkach gdy jest ono wymagane, lub na innych warunkach lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pracę, z zastrzeżeniem *art. 88i*, lub bez zawarcia wymaganych umów o pracę albo umów cywilnoprawnych. Z przytoczonej definicji wynika zatem, że **legalność powierzenia pracy cudzoziemcowi jest w obecnym stanie prawnym nierozzerwalnie związana z legalnością jego pobytu na terytorium Polski.**

Zakres działania PIP w obszarze kontroli legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej, w myśl *art. 10 ust. 1 pkt 3, 4 i 15 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy* obejmuje następujące zagadnienia:

- 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 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,
  - ✓ prowadzenia działalności przez podmioty kierujące osoby w celu nabywania umiejętności praktycznych, w szczególności odbycia praktyki absolwenckiej, praktyki lub stażu zawodowego, niebędących zatrudnieniem lub inną pracą zarobkową – zgodnie z warunkami określonymi w *art. 19d i 85 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*;
- ujawnianie i ściganie wykroczeń określonych w *art. 119-123 ww. ustawy* oraz udział w postępowaniu w tych sprawach w charakterze oskarżyciela publicznego.

Kompetencje z zakresu kontroli legalności zatrudnienia zostały przejęte przez Państwową Inspekcję Pracy z dniem 1 lipca 2007 r. od realizujących je uprzednio podległych wojewodom służb kontroli legalności zatrudnienia. Wraz z przejściem tych zadań nastąpił transfer do PIP pracowników urzędów wojewódzkich prowadzących do tej pory czynności kontrolne w omawianym obszarze. Osoby te, zgodnie z przepisami nowej ustawy o PIP,



zobowiązane zostały do uzyskania uprawnień inspektora pracy, poprzez odbycie aplikacji inspektorskiej i złożenie egzaminu państwowego.

Dzięki takiemu rozwiązaniu Państwowa Inspekcja Pracy zyskała nowe wykwalifikowane kadry do pracy inspektorskiej, dysponujące odpowiednią wiedzą, doświadczeniem zawodowym oraz praktyką kontrolną. Byli pracownicy urzędów wojewódzkich zatrudnieni w Państwowej Inspekcji Pracy stali się naturalnym zapleczem kadrowym dla utworzonych w 2009 r. sekcji legalności zatrudnienia. **W celu podniesienia skuteczności działań kontrolnych PIP w zakresie legalności zatrudnienia, z początkiem 2009 r. wdrożono bowiem nowe podejście do sposobu zorganizowania wspomnianych kontroli.** We wszystkich okręgowych inspektoratach pracy zostały utworzone specjalistyczne sekcje legalności zatrudnienia, w skład których weszli inspektorzy pracy oraz pracownicy merytoryczni zajmujący się głównie tą problematyką.

W naszej ocenie, powierzenie kontroli legalności zatrudnienia wyspecjalizowanym sekcjom, jak również położenie dużego nacisku na odpowiednie typowanie podmiotów do kontroli oraz przygotowanie samej kontroli, zwłaszcza w zakresie wyboru najdogodniejszego terminu i miejsca jej rozpoczęcia, pozytywnie wpłynęły **na poprawę efektywności działań kontrolnych.**

Działania kontrolno nadzorcze Państwowej Inspekcji Pracy w analizowanym obszarze realizowane są co do zasady w oparciu o roczne harmonogramy pracy, zgodnie z przyjętym programem działania PIP. Z uwagi na dynamiczne zmiany rynku pracy, w programach tych ujmowane są coraz to nowe zagadnienia, celem dostosowania działalności Urzędu do aktualnej rzeczywistości społeczno – ekonomicznej i zachodzących zmian w zakresie podaży pracy. Przykładowo, w 2012 r. wdrożono program kontroli agencji pracy tymczasowej, w szczególności kierujących pracownikami polskimi do pracy u zagranicznych pracodawców użytkowników. Ponadto realizowane są działania o charakterze doraźnym, w formie zorganizowanych akcji, np. kontrole legalności zatrudnienia placówek handlowych i gastronomicznych zlokalizowanych w pasie nadmorskim, podejmowane w sezonie letnim. Odrębną grupę stanowią kontrole interwencyjne, prowadzone w efekcie skarg i wniosków kierowanych do Inspekcji Pracy.

### 3. Wyniki kontroli przeprowadzonych w latach 2010 - 2012

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

W ciągu 3 lat: 2010 – 2012 inspektorzy pracy przeprowadzili łącznie ponad 72 tys. kontroli dotyczących problematyki **legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej obywateli polskich**. Kontrole te objęły 69,1 tys. podmiotów.

W kontrolowanych podmiotach pracę świadczyło ponad **2,5 mln osób**, z czego 580,9 tys. stanowiły osoby pracujące na podstawie umów cywilnoprawnych, a 31,2 tys. – prowadzące na własny rachunek działalność gospodarczą (osoby samozatrudnione).

**Tabela. Dane dotyczące kontroli w latach 2010 - 2012**

	2012 r.	2011 r.	2010 r.	Łącznie
Liczba kontroli	23392	23757	24871	72020
Liczba podmiotów objętych kontrolą	22464	22898	23763	69125
Liczba osób świadczących pracę w skontrolowanych podmiotach, w tym:	771113	818497	938228	2527838
- w ramach umów cywilnoprawnych	177810	206907	196159	580876
- prowadzących na własny rachunek działalność gospodarczą (samozatrudnienie)	6665	12460	12051	31176

Źródło: dane PIP

Najwięcej kontroli przeprowadzono w sektorach gospodarki, w których – na podstawie wyników kontroli z lat poprzednich – przewidywano wysokie ryzyko wystąpienia naruszeń prawa, tj. w podmiotach prowadzących działalność w zakresie:

- **handlu i napraw** – 35% ogółu kontroli,
- **przetwórstwa przemysłowego** – 20%,
- **budownictwa** – 17%,
- **zakwaterowania i usług gastronomicznych** – 7%.

Wśród kontrolowanych dominowały zakłady o zatrudnieniu **do 9 osób** (68% kontroli) oraz od 10 do 49 osób (24%).

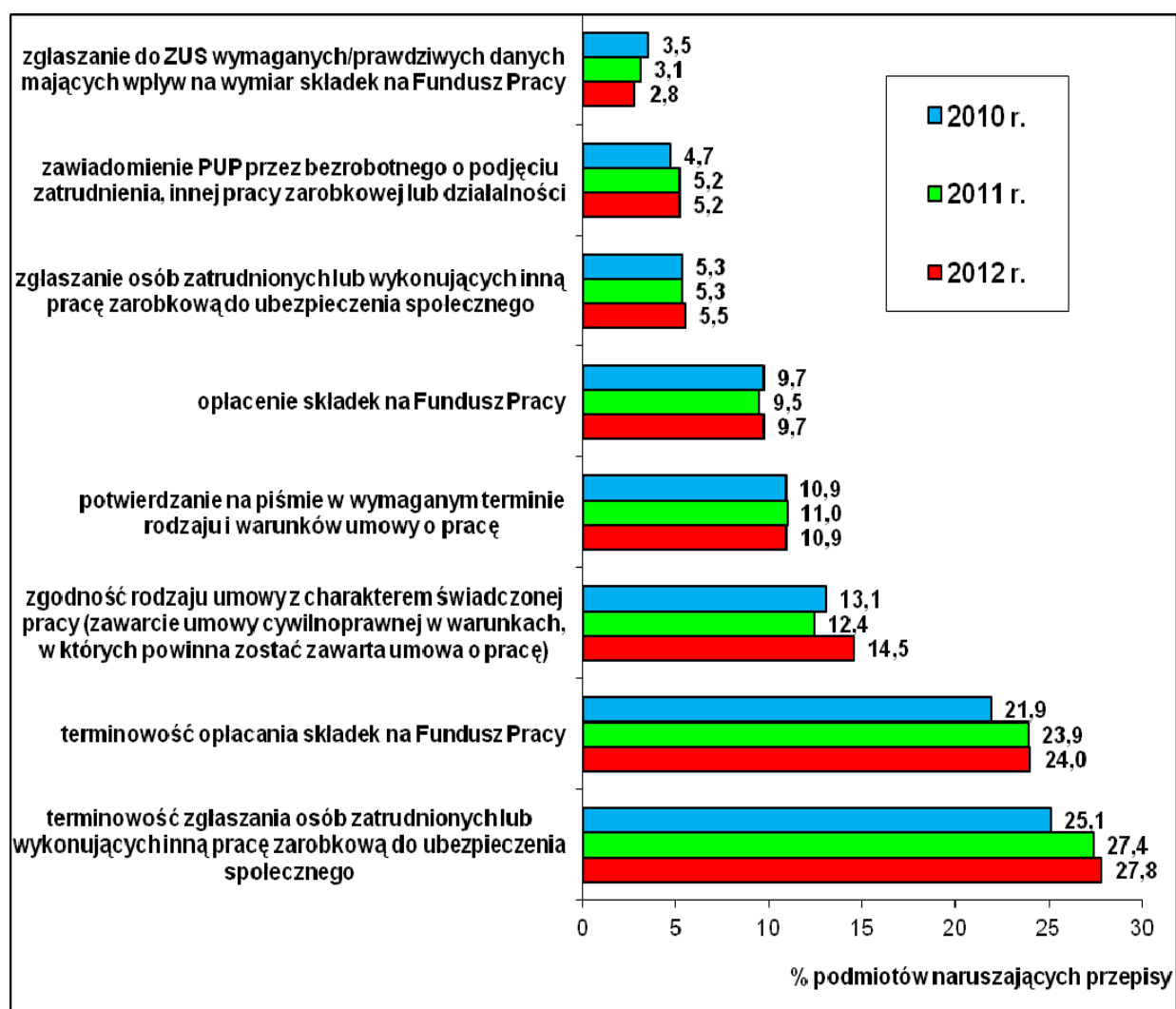
Zweryfikowano legalność zatrudnienia ponad **564,5 tys. osób**, w tym ponad 109,5 tys. wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych lub w ramach samozatrudnienia. Kontrolą przestrzegania obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy objęto blisko **1,38 mln osób**.

**Tabela. Dane dotyczące osób objętych kontrolą w latach 2010 - 2012**

Liczba osób objętych kontrolą w zakresie:	2012 r.	2011 r.	2010 r.	Łącznie
- legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej	176177	176386	211900	564463
- zawiadomienia PUP przez bezrobotnego o podjęciu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności	18530	20516	21240	60286
- zgłaszania do ZUS wymaganych i prawdziwych danych mających wpływ na wymiar składek na Fundusz Pracy	197349	193297	229110	619756
- opłacania comiesięcznych składek na Fundusz Pracy	408828	481862	485779	1376469
- terminowości opłacania składek na Fundusz Pracy	392504	469093	470716	1332313

Źródło: dane PIP

**Wykres. Kontrola legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej – naruszenia przepisów**



Źródło: dane PIP

Różnego rodzaju nieprawidłowości w zakresie legalności zatrudnienia oraz przestrzegania przepisów *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* stwierdzono w co drugim kontrolowanym podmiocie (w 2012 r. – w 52% podmiotów; w 2011 r. – w 50%, w 2010 r. – w 47%).

**Nielegalne zatrudnienie lub nielegalną inną pracę zarobkową** – według definicji zawartej w powołanej *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* – ujawniono w ponad 18% skontrolowanych podmiotów.

**Najbardziej szkodliwe z punktu widzenia ochrony praw pracowniczych formy nielegalnego zatrudnienia**, tj. zatrudnienie bez potwierdzenia na piśmie rodzaju umowy o pracę i jej warunków oraz niezgłoszenie osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego, **stwierdzono w ponad 15% kontrolowanych podmiotów**. Nieprawidłowości te dotyczyły ogółem **33 tys. obywateli polskich** - 5,8% osób objętych kontrolą (w 2012 r. – 6,6%, w 2011 r. – 5,9%, w 2010 r. – 5,1%).

**Tabela. Odsetek podmiotów, w których w latach 2010 - 2012 ujawniono nielegalne zatrudnienie lub nielegalną inną pracę zarobkową – według województw**

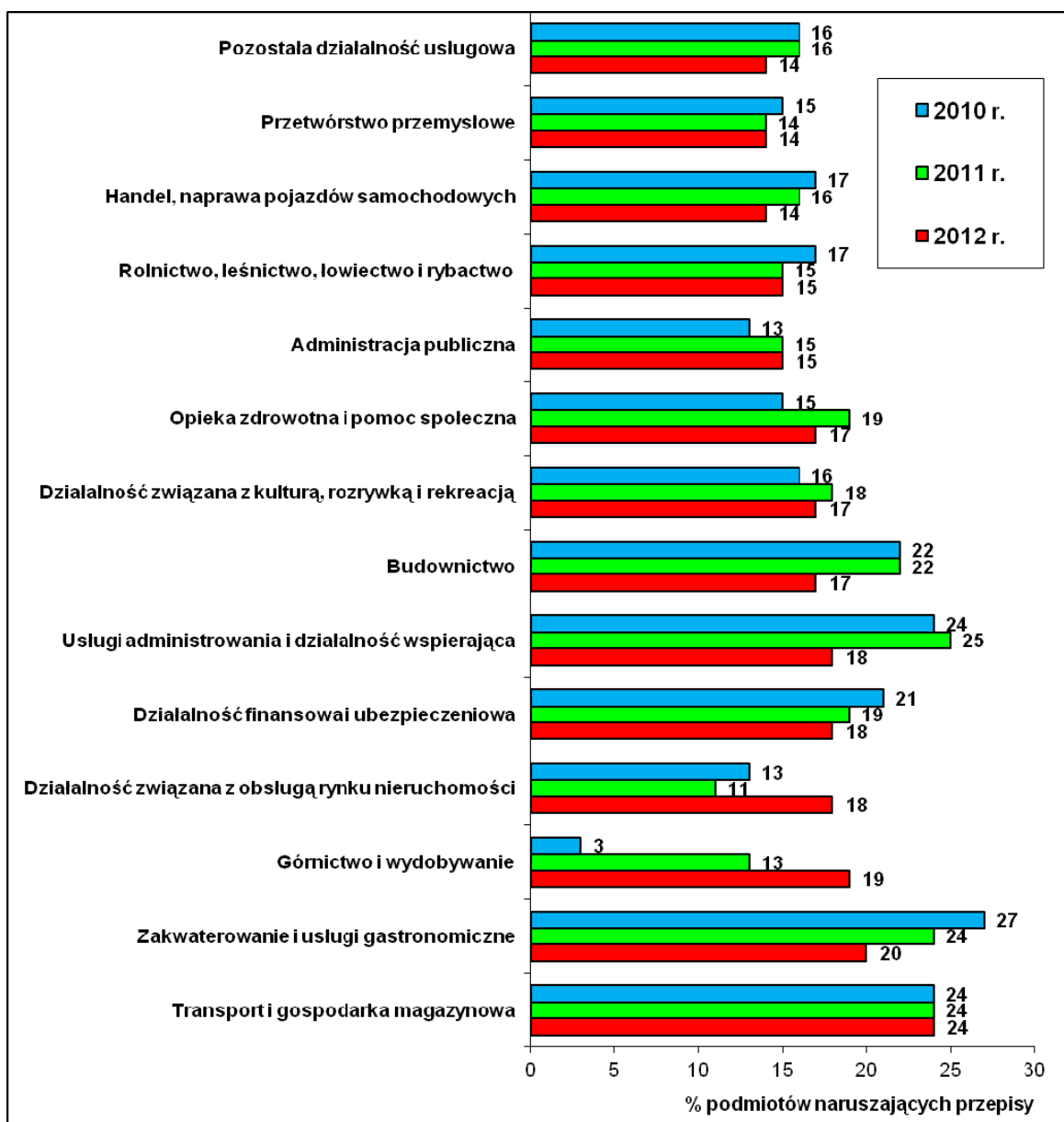
Województwo	Odsetek podmiotów, w których ujawniono nielegalne zatrudnienie lub nielegalną inną pracę zarobkową		
	2012 r.	2011 r.	2010 r.
dolnośląskie	17,6	14,9	15,2
kujawsko – pomorskie	16,6	21,3	22,9
lubelskie	20,4	16,7	18,5
lubuskie	9,4	10,3	10,6
łódzkie	11,8	11,0	10,2
małopolskie	17,5	19,6	17,2
mazowieckie	14,8	13,4	11,7
opolskie	15,4	20,3	18,0
podkarpackie	21,2	24,1	19,3
podlaskie	13,8	14,0	16,6
pomorskie	29,2	23,4	22,0
śląskie	20,8	17,2	15,6
świętokrzyskie	20,7	24,6	24,9
warmińsko – mazurskie	27,0	23,5	17,8
wielkopolskie	17,4	18,1	20,6
zachodniopomorskie	30,0	27,7	32,6

Źródło: dane PIP

Łącznie w analizowanym okresie inspektorzy pracy wykazali naruszenia przepisów dotyczących zawierania umów o pracę oraz zgłaszania do ubezpieczenia społecznego wobec blisko 80 tys. osób, w tym 15,1 tys. osób świadczyło pracę bez potwierdzenia na piśmie rodzaju i warunków umowy o pracę, a 14,3 tys. osób - na podstawie umów cywilnoprawnych w sytuacji, w której powinna być zawarta umowa o pracę.

W latach 2010 - 2012 przypadki nielegalnego zatrudnienia i nielegalnej innej pracy zarobkowej stwierdzano najczęściej w sekcjach gospodarki: **transport i gospodarka magazynowa** oraz **zakwaterowanie i usługi gastronomiczne**.

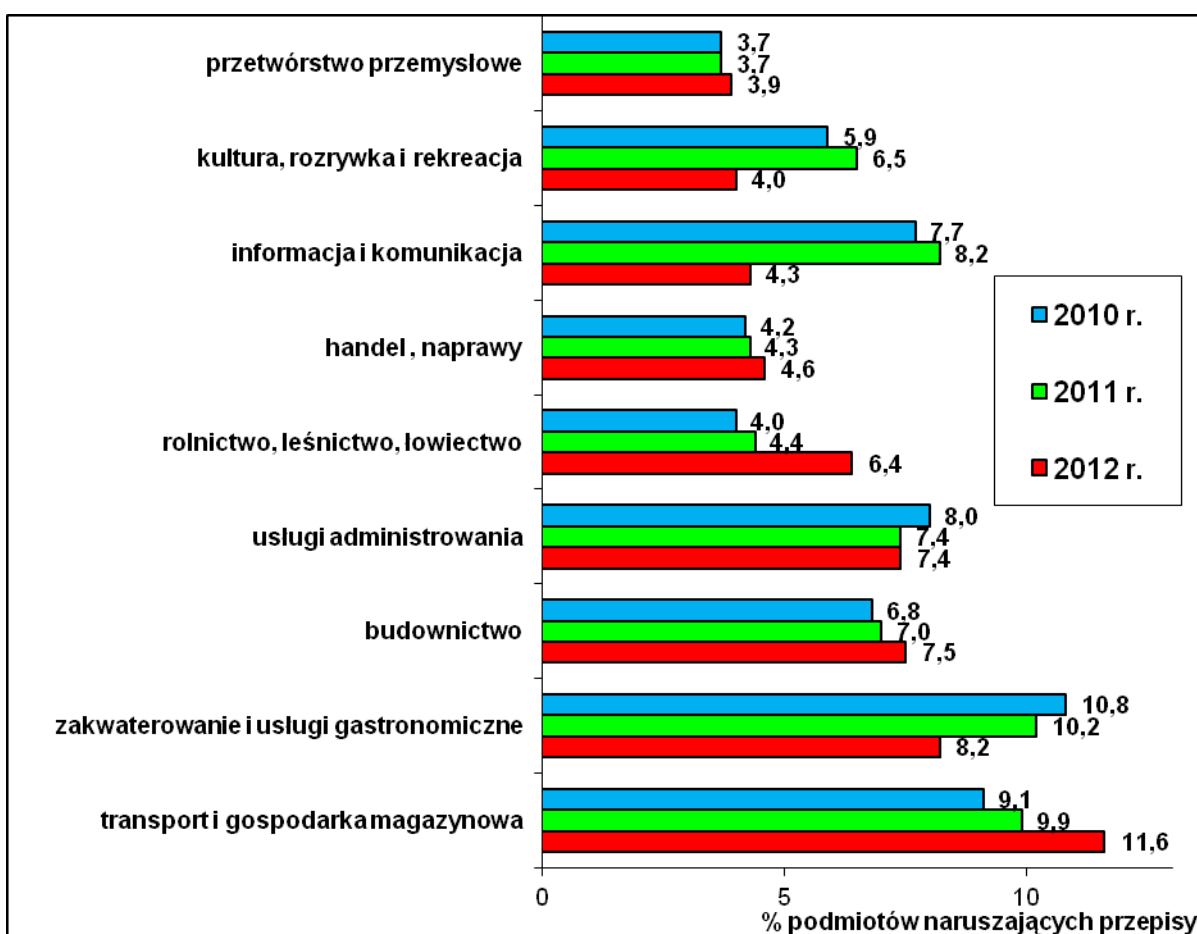
**Wykres. Podmioty, w których w latach 2010 – 2012 ujawniono zatrudnienie bez potwierdzenia umowy o pracę na piśmie lub bez zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego – według wybranych sekcji PKD**



Źródło: dane PIP

Kontrole prowadzone w latach 2010 - 2012 wykazały **znaczącą skalę naruszeń przepisów w zakresie zgłaszania osób wykonujących pracę do ubezpieczenia społecznego**. Nieprawidłowości takie dotyczyły blisko 493 tys. osób objętych kontrolą i zostały ujawnione **w co trzecim podmiocie kontrolowanym**: niezgłoszenie do ZUS stwierdzono w 3,5 tys. skontrolowanych podmiotów, nieterminowe zgłaszanie – w 17,6 tys. podmiotów. **Do ZUS nie zgłoszono 8,3 tys. osób, natomiast nieterminowe zgłoszenie dotyczyło 46,1 tys. osób** (10,2% objętych kontrolą w tym zakresie w 2012 r., 10,1% – w 2011 r., 8,1% – w 2010 r.).

**Wykres. Niezgłoszenie osób wykonujących pracę do ubezpieczenia społecznego w latach 2010 - 2012 – według wybranych sekcji PKD**



Źródło: dane PIP

Stwierdzono ponadto blisko **5,6 tys. przypadków niepowiadomienia przez bezrobotnych właściwego powiatowego urzędu pracy o podjęciu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności** (w 2012 r. – 1944, w 2011 r. – 1850, w 2010 r. – 1781), które dotyczyły 9,3% osób poddanych kontroli w tej kwestii, w tym 1,1 tys. osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych.

W latach 2010 - 2012 odnotowano znaczne nasilenie nieprawidłowości dotyczących odprowadzania **składek na Fundusz Pracy. Nieopłacenie składek lub ich nieterminowe opłacanie stwierdzono w 17,5 tys. podmiotów.** Składki te nie zostały opłacone za **152,4 tys. osób, w tym:**

- w 2012 r. – za 48,9 tys. osób (12% objętych kontrolą),
- w 2011 r. – za 37,5 tys. osób (8%),
- w 2010 r. – za 66 tys. osób (14%).

Łączna kwota nieopłaconych składek w latach 2010 - 2012 wyniosła **39,8 mln zł** (w 2012 r. – 15,7 mln zł, w 2011 r. – 10,0 mln zł, w 2010 r. – 14,1 mln zł).

Opóźnienia w opłacaniu składek na FP dotyczyły **283,1 tys. osób, w tym:**

- w 2012 r. – za 80,3 tys. osób (19,6% objętych kontrolą),
- w 2011 r. – za 99,1 tys. osób (20,6%),
- w 2010 r. – za 103,7 tys. osób (21,3%).

Ponadto w **5,8 tys. przypadków** wykazano nieprawidłowości polegające na niezgłoszeniu do ZUS wymaganych danych lub zgłoszeniu nieprawdziwych danych mających wpływ na wymiar składek na Fundusz Pracy.

### **Zastosowane środki prawne i uzyskane efekty**

W wyniku kontroli legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej obywateli polskich przeprowadzonych w latach 2010 - 2012 inspektorzy pracy skierowali **do pracodawców i przedsiębiorców blisko 33,7 tys. wystąpień.** Sformułowano w nich **ponad 50 tys. wniosków** zobowiązujących do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, związanych z problematyką legalności zatrudnienia. Ponadto inspektorzy wydali 733 polecenia ustne.

W toku wspomnianych kontroli ujawniono prawie **20,3 tys. wykroczeń,** które zostały popełnione przez pracodawców i osoby wykonujące pracę. W stosunku do sprawców wykroczeń inspektorzy:

- nałożyli grzywny w drodze **3155 mandatów karnych** na łączną kwotę ponad 3,85 mln zł (średnia wysokość grzywny wyniosła 1221 zł);
- skierowali do sądów **7088 wniosków o ukaranie;**
- zastosowali **5769 środków oddziaływania wychowawczego** na podstawie art. 41 Kodeksu wykroczeń (pouczenie, ostrzeżenie, zwrócenie uwagi itp.);
- w **644** 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 (210 przypadków), naruszania prawa

o ubezpieczeniach społecznych (193) oraz utrudniania bądź udaremniania inspektorom pracy wykonywania czynności służbowych (181).

**Najistotniejsze efekty kontroli legalności zatrudnienia obywateli polskich,** przeprowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy w latach 2010 – 2012, to:

- wyeliminowanie przez pracodawców różnego rodzaju nieprawidłowości z zakresu legalności zatrudnienia oraz przestrzegania przepisów *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, dotyczących **357,1 tys. pracujących** (w 2012 r. – 107 tys. pracujących, w 2011 r. – 130,1 tys., w 2010 r. – 120 tys.), w tym:
  - zgłoszenie do ubezpieczenia społecznego ponad **13,5 tys.** pracowników (w 2012 r. – 3,8 tys. pracowników, w 2011 r. – 3,7 tys., w 2010 r. – 6,0 tys.);
  - potwierdzenie na piśmie istnienia stosunku pracy **16,3 tys.** osób pracujących bez żadnej umowy (w 2012 r. – 3,7 tys. osób, w 2011 r. – 5,0 tys., w 2010 r. – 7,6 tys.);
  - potwierdzenie na piśmie istnienia stosunku pracy dla **15,0 tys.** osób będących stronami umów cywilnoprawnych (w 2012 r. – 5,4 tys. osób, w 2011 r. – 5,1 tys., w 2010 – 4,5 tys.);
- wpłacenie przez płatników zaległych składek na ubezpieczenie społeczne za **19,5 tys. pracowników**, na łączną kwotę **16,3 mln zł**, w tym:
  - w 2012 r. za 10,2 tys. pracowników na sumę 6,8 mln zł;
  - w 2011 r. za 3,5 tys. pracowników – 4,1 mln zł.;
  - w 2010 r. za 5,8 tys. pracowników – 5,4 mln zł;
- wpłacenie przez płatników zaległych składek na Fundusz Pracy za **104,3 tys. pracowników** na łączną kwotę **12,5 mln zł**, w tym:
  - w 2012 r. za 35,3 tys. pracowników na sumę 4,0 mln zł;
  - w 2011 r. za 25,4 tys. pracowników – 4,1 mln zł.;
  - w 2010 r. za 43,6 tys. pracowników – 4,4 mln zł;
- **pozbawienie statusu bezrobotnego 3,6 tys. osób**, które podjęły zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub działalność bez powiadomienia o tym powiatowego urzędu pracy.

### **Współpraca z innymi organami i instytucjami**

Realizując obowiązki określone w *ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy* oraz w porozumieniach zawartych przez Głównego Inspektora Pracy, w **9,5 tys. przypadkach zawiadomiono właściwe organy** władzy lub organy nadzoru i kontroli o naruszeniach przepisów w zakresie legalności zatrudnienia. Dominowały powiadomienia kierowane do starostów (3,7 tys. przypadków), Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (3 tys.) i urzędów kontroli skarbowej/urzędów skarbowych (1,2 tys.).



**Tabela. Powiadomienia organów władzy i organów nadzoru nad warunkami pracy w latach 2010 - 2012**

Wyszczególnienie organu	Liczba powiadomień o zakresie, tematyce i/lub wynikach kontroli dotyczących kompetencji organu współdziałającego			
	2012 r.	2011 r.	2010 r.	ogółem 2010 - 2012
Starosta / prezydent miasta (w miastach na prawach powiatu)	1281	1239	1205	3725
ZUS	988	926	1039	2953
US/UKS	442	389	388	1219
Powiatowy urząd pracy (bez wniosków o udostępnienie danych ze zbioru danych osobowych)	244	249	299	792
Policja	60	84	97	241
Prokuratura	57	67	71	195
Wojewoda	9	41	24	74
Straż Graniczna	11	42	15	68
Marszałek województwa	10	12	8	30
Wojewódzki urząd pracy	5	9	12	26
Inne	40	58	69	167

Źródło: dane PIP

W 474 przypadkach inspektorzy pracy prowadzili **wspólne kontrole** legalności zatrudnienia obywateli polskich wraz z innymi organami – w 269 przypadkach miały miejsce wspólne kontrole z Policją, a w 110 ze Strażą Graniczną (w przypadku kontroli obejmujących również legalność zatrudnienia cudzoziemców). Poza tym w blisko 2,2 tys. przypadkach przeprowadzono **kontrole na wniosek organu współdziałającego**. Przeważały wnioski powiatowych urzędów pracy (672 kontrole), urzędów kontroli skarbowej/urzędów skarbowych (662), Policji (313) oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (246).

W latach 2010 - 2012 odnotować należy systematyczną poprawę współpracy PIP z **jednostkami terenowymi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych**, do czego przyczyniło się zawarte w dniu 5 listopada 2010 r. *Porozumienie między Głównym Inspektorem Pracy a Prezesem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie współdziałania organów PIP i ZUS*. W szczególności zauważalny jest wzrost zainteresowania Zakładu ustaleniami z kontroli inspektorów pracy w sprawach dotyczących objęcia ubezpieczeniem społecznym osób, które świadczyły pracę na podstawie umowy o dzieło (niepodlegającej obowiązkowi odprowadzenia składek ZUS), w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy. Bez wątpliwa poprawie wzajemnej współpracy PIP i ZUS, a także zwiększeniu efektywności

działań kontrolnych służy przekazywanie Inspekcji Pracy danych gromadzonych w zasobach informatycznych Zakładu, dotyczących płatników składek na ubezpieczenia społeczne oraz Fundusz Pracy. W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem prowadzone były działania mające na celu wypracowanie wspólnego stanowiska urzędów w sprawie przekazywania do organów PIP informacji o osobach zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych przez płatników składek. Ze względu na znaczną liczbę kierowanych do ZUS zawiadomień o nieprawidłowościach dotyczących realizacji przez płatników składek obowiązków z zakresu ubezpieczeń społecznych, które nadal pozostają bez odpowiedzi, zasadne byłoby **stworzenie systemu elektronicznej wymiany informacji między jednostkami terenowymi ZUS a organami PIP**, co w znacznym stopniu przyczyniłoby się do poprawy skuteczności realizowanych przez Inspekcję Pracy czynności kontrolno – nadzorczych.

W okresie obejmującym lata 2010 – 2012 wypracowano skuteczne mechanizmy współpracy między jednostkami terenowymi PIP i **starostami oraz powiatowymi urzędami pracy**. Uzyskiwanie informacji dotyczących osób zarejestrowanych jako bezrobotne nadal jednak odbywa się w tradycyjnej formie – na podstawie pisemnego wniosku inspektora pracy. W celu zwiększenia efektywności postępowań kontrolnych wskazane byłoby zapewnienie inspektorom pracy **możliwości wymiany informacji z urzędami pracy w formie elektronicznej**.

W ocenianym okresie nie zanotowano natomiast znaczącej poprawy współpracy PIP z **organami skarbowymi**. Współdziałanie inspektorów pracy z urzędami kontroli skarbowej i urzędami skarbowymi nadal ogranicza się do informowania tych instytucji o stwierdzonych w toku kontroli naruszeniach prawa podatkowego. Pomimo kierowanych do służb skarbowych próśb o udzielenie informacji zwrotnej, Inspekcja Pracy nie jest informowana o sposobie rozpatrzenia przesłanych zawiadomień i o podjętych w ich efekcie czynnościach organów skarbowych.

W latach 2010 - 2012 Państwowa Inspekcja Pracy kontynuowała **działania prewencyjne**, mające na celu zapobieganie nielegalnemu zatrudnieniu. Dystrybuowano materiały informacyjne (wydawnictwa PIP) dotyczące legalności zatrudnienia, zarówno wśród pracodawców (przedsiębiorców), jak i pracowników, w szczególności wśród osób młodych: absolwentów szkół średnich i wyższych, a także osób poszukujących pracy. Okazje do prowadzenia tego rodzaju działań stanowiły organizowane lokalnie targi pracy, pikniki, majówki, w trakcie których pracownicy jednostek terytorialnych PIP udzielali również wyjaśnień i porad prawnych, m.in. w zakresie legalnego podejmowania pracy, praw pracowniczych oraz obowiązków pracodawcy przy nawiązywaniu stosunku pracy. Prowadzono także zakrojoną na szeroką skalę działalność edukacyjną w formie różnego rodzaju szkoleń i warsztatów.

W ramach kampanii PIP „**Poznaj swoje prawa w pracy**” organizowano szkolenia dla bezrobotnych i poszukujących pracy, w trakcie których omawiane były takie zagadnienia, jak: formy zatrudnienia, różnice pomiędzy umową o pracę a umowami cywilnoprawnymi czy przepisy o czasie pracy. Zrealizowano liczne szkolenia dla pracowników i pracodawców, prowadzone we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego i powiatowymi urzędami pracy, jak również szkolenia dla pracowników powiatowych urzędów pracy oraz przedstawicieli urzędów miast i gmin, podczas których omawiano przepisy prawa pracy, w szczególności dotyczące legalnego zatrudniania obywateli polskich i cudzoziemców. Do uczniów szkół ponadgimnazjalnych oraz studentów adresowane były warsztaty edukacyjne, w toku których udzielano informacji dotyczących m.in. praw pracowników i obowiązków pracodawców.

### **Przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości**

Kontrole przeprowadzone w latach 2010 – 2012 potwierdziły występowanie szeregu nieprawidłowości w obszarze legalności zatrudnienia i powierzania innej pracy zarobkowej. Naruszenia przepisów ujawniane w toku kontroli PIP od kilku lat pozostają niezmiennie, niemniej jednak, szczególnie w roku 2012 zaobserwowano kilka charakterystycznych nowych tendencji.

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

Taki mechanizm zatrudnienia „*na czarno*” dotyczy zazwyczaj osób nisko wykształconych, z trudem radzących sobie na rynku pracy, nierzadko będących pod przymusem ekonomicznym. Są one werbowane głównie do prostych prac, np. na budowach, w handlu detalicznym, małej gastronomii czy rolnictwie. Inspektorzy pracy coraz częściej stwierdzają jednak przypadki **nielegalnego zatrudniania dobrze wykształconych osób młodych**, w tym absolwentów szkół wyższych. Osoby te uznają okres nielegalnej pracy za stan przejściowy, w niektórych przypadkach akceptowany. Wiele z nich traktuje taką formę zatrudnienia jako staż o charakterze nieodpłatnym, w celu przyuczenia się do wykonywania zawodu i pozyskania doświadczenia zawodowego. W taki sposób świadczą pracę bez wynagrodzenia przez kilka miesięcy, licząc na zawarcie z pracodawcą umowy cywilnoprawnej (najlepiej zlecenia, gdyż podlega ono ubezpieczeniu społecznemu i zdrowotnemu). Jeśli uzyskają taką umowę, przez kolejne miesiące (a nawet lata) wykonują pracę na jej podstawie, oczekując, że po tym okresie będą miały szansę na zatrudnienie

w ramach umowy o pracę („na początek” na okres próbny, następnie na czas określony itd.). Nie trzeba bliżej wyjaśniać, że przedstawiona wyżej sekwencja zdarzeń stanowi **całkowite wypaczenie obowiązujących zasad legalnego zatrudnienia**.

W 2012 r. szczególnie wzrosła skala stwierdzonych naruszeń przepisów dotyczących **zawierania umów cywilnoprawnych w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy**. Tylko w ramach kontroli legalności zatrudnienia inspektorzy pracy sprawdzili ponad 37,4 tys. umów cywilnoprawnych, stwierdzając, że ponad 16% z nich zostało zawartych w warunkach, w których powinna zostać zawarta umowa o pracę. W stosunku do 2011 r. liczba zakwestionowanych umów wzrosła o 36%, a do 2010 r. – o 56%.

Tendencji wzrostowej zjawiska zawierania umów cywilnoprawnych w warunkach właściwych dla zatrudnienia pracowniczego towarzyszą działania podmiotów zatrudniających, polegające na formułowaniu umowy cywilnoprawnej w taki sposób, aby uzasadnić fakt powierzenia pracy w tym trybie (mimo że faktyczne wykonywanie zadań nosi cechy stosunku pracy). Tego rodzaju praktyki stosowane są np. w handlu, gdzie zakres prac sprzedawców określany jest w umowach cywilnoprawnych poprzez wskazanie poszczególnych czynności: metkowanie, obsługa kasy fiskalnej, przyjęcie towaru itp.

Pracodawcy i przedsiębiorcy nadal stosują praktyki mające na celu obejście przepisów prawa, które polegają w szczególności na:

- **zaniżaniu w treści umów o pracę wysokości wynagrodzenia i wypłacanie go w kwocie wyższej niż deklarowana** – często w umowach wpisywane jest minimalne wynagrodzenie, podczas gdy faktycznie uzgodnione i wypłacane jest wynagrodzenie wyższe (od różnicy pomiędzy tymi kwotami pracodawca nie odprowadza składek na ubezpieczenie społeczne ani zaliczki na podatek dochodowy);
- **zawieraniu umów o pracę na część etatu, gdy w rzeczywistości pracownik świadczy pracę w pełnym wymiarze czasu pracy**, otrzymując wynagrodzenie za dodatkową pracę poza oficjalnym obiegiem, natomiast składki do ZUS i zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych odprowadzane są wyłącznie od kwoty wynagrodzenia wskazanej w treści umowy, proporcjonalnej do zadeklarowanego wymiaru czasu pracy;
- **ukrywaniu faktu świadczenia przez pracowników pracy w godzinach nadliczbowych, bez wykazywania faktycznych godzin pracy w ewidencji czasu pracy i na listach płac** (wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych wypłaca się „pod stołem”);
- **ukrywaniu faktu wypłaty pracownikom niektórych składników wynagrodzenia: dodatków, premii i nagród**, które wypłacane są pracownikowi „do ręki”, z pominięciem

obowiązku ich opodatkowania i „oskładkowania”. Należności te ujmowane są na drugich – nieformalnych listach płac, natomiast do ZUS i organów skarbowych zgłaszane są jedynie wynagrodzenia uwzględnione w liście podstawowej.

Rzeczywista skala ww. naruszeń jest trudna do oszacowania i zobrazowania danymi liczbowymi. Proceder ten opiera się w większości przypadków na utrzymywanym w tajemnicy porozumieniu między pracodawcą i pracownikiem, wspólnie zainteresowanych ukryciem rzeczywistej wysokości wynagrodzenia. Wiadomości na ten temat docierają do PIP najczęściej w związku ze sporami między stronami i skargami pracobiorców dotyczącymi odmowy wypłaty wynagrodzenia w ustalonej nieformalnie wysokości.

Występowanie zjawiska nielegalnego zatrudnienia, a przede wszystkim jego skalę, warunkuje szereg przyczyn. Ze względu na brak nowych rozwiązań prawnych w zakresie zwalczania tego zjawiska, od kilku lat jego motywy nie ulegają zasadniczej zmianie. Jako najważniejsze z nich warto wskazać:

- **odnoszenie wymiernych korzyści finansowych przez pracodawców** (ograniczenie kosztów związanych z legalnym zatrudnianiem pracowników) – w połączeniu z relatywnie **niedużym prawdopodobieństwem poniesienia konsekwencji oraz ich niewielką dolegliwością**, nawet w przypadku zamierzonego działania.

Przedsiębiorcy w szczególności wskazują na niewspółmierne koszty ponoszone w związku z zatrudnieniem i utrzymaniem pracowników w ramach stosunku pracy, w odniesieniu do kosztów wynikających z powierzania pracy zarobkowej na podstawie umów cywilnoprawnych. Obejmują one m.in. obciążenia finansowe związane z wymogiem zagwarantowania wynagrodzenia minimalnego, obowiązkiem wypłaty dodatków do wynagrodzenia, np. z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych, a także koniecznością odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne w pełnej wysokości. Chęć obniżenia kosztów pracy jest przyczyną powierzania pracy w sposób nielegalny, także na podstawie umów cywilnoprawnych w sytuacjach, w których powinna być zawarta umowa o pracę;

- **wykorzystywanie trudnej sytuacji na rynku pracy** – podmioty zatrudniające **wymuszają niekorzystne i często niezgodne z prawem warunki** powierzania pracy osobom ubiegającym się o zatrudnienie.

W wielu przypadkach przyzwolenie na zatrudnienie nielegalne wiąże się z obawą utraty pracy. Dla dużej grupy osób, będących w sytuacji przymusu ekonomicznego, zatrudnienie nierejestrowane stanowi jedyną szansę aktywizacji zawodowej i uzyskiwania dochodów z pracy. Pracodawcy tłumaczą fakt nielegalnego powierzania

pracy trudną sytuacją finansową (w szczególności brakiem środków na zaspokojenie należności publicznoprawnych), co w najlepszym razie prowadzi do odstępowania od pracowniczej formy zatrudnienia na rzecz umów cywilnoprawnych lub do ucieczki w „szarą strefę”;

- regulacje prawne dotyczące **zawierania umów o pracę** oraz **zgłaszania osób wykonujących pracę do ubezpieczenia społecznego, które sprzyjają powierzaniu pracy w sposób nielegalny**. Zgodnie z obecnymi przepisami warunki zatrudnienia winny zostać potwierdzone pracownikowi na piśmie najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy, natomiast zgłoszenie ubezpieczonego do ZUS powinno zostać dokonane w terminie 7 dni. Naruszenia przepisów dotyczących potwierdzania na piśmie umowy o pracę i zgłoszenia do ZUS to najczęstsze nieprawidłowości, które ujawniane są przez inspektorów pracy w czasie czynności kontrolno – nadzorczych. Wielu pracodawców świadomie nie przestrzega wskazanych terminów i powierza pracę osobom fizycznym bez zawarcia umowy na piśmie i bez zgłoszenia do ZUS. W sytuacji ujawnienia osób świadczących pracę bez umowy czy też zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego inspektorzy pracy uzyskują od podmiotów powierzających pracę informację, że jest to pierwszy dzień pracy danej osoby lub – w przypadku umów cywilnoprawnych – drugi lub trzeci, a zatem jeszcze nie upłynęły obowiązujące terminy tak na zawarcie umowy o pracę, jak i zgłoszenie do ZUS. W rzeczywistości natomiast osoby takie świadczą pracę już od dłuższego czasu. Wobec braku uprawnień inspektorów pracy do wykonywania czynności sprawdzających i rozpoznawczych przed formalnym wszczęciem kontroli, w sytuacji złożenia fałszywych oświadczeń przez pracodawcę i pracownika, trudno jest udowodnić nielegalnie zatrudnienie;
- sposób ukształtowania przepisów dotyczących **zawierania umów cywilnoprawnych**. Ta forma niepracowniczego zatrudnienia jest dla przedsiębiorców nadal atrakcyjna, głównie pod względem finansowym (przede wszystkim umowy o dzieło, nieobjęte składkami ZUS) oraz ze względu na łatwość nawiązania i rozwiązania stosunku prawnego. Umowy cywilnoprawne nie nakładają ograniczeń, jakie występują w stosunkach pracy (m.in. normy czasu pracy, wynagrodzenie minimalne, terminy wypłat, obowiązek udzielania urlopu wypoczynkowego). Powyższe powoduje, że pracodawcy często decydują się na powierzanie pracy na podstawie tego rodzaju umów, nawet mając świadomość naruszenia obowiązujących przepisów prawa (zawarcie umowy cywilnoprawnej w warunkach, w których Kodeks pracy nakazuje nawiązanie stosunku pracy, jest wykroczeniem przeciwko prawom pracownika). W przypadku ustalania istnienia stosunku pracy na drodze sądowej ciężar dowodu zostaje przerzucony na pracobiorcę, który musi udowodnić, że świadczył pracę

w warunkach charakterystycznych dla umowy o pracę. Ponadto nie ma obowiązku zawierania umów cywilnoprawnych na piśmie, co sprzyja patologiom np. w postaci zawierania ustnych umów o dzieło (z taką argumentacją spotykają się inspektorzy pracy, ujawniając osoby świadczące pracę bez umowy i zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego, w szczególności w branży budowlanej);

- **niejasne i nieprecyzyjne uregulowania prawne** dotyczące m.in. przesłanek istnienia stosunku pracy z art. 22 § 1 Kodeksu pracy, sprzyjające działaniom przedsiębiorców, którzy świadomie naruszają przepisy, akceptując niezgodność rodzaju zawartej umowy z charakterem wykonywanej pracy. Przepis art. 22 § 1 Kodeksu pracy przewiduje właściwie tylko jedną cechę precyzyjnie odróżniającą stosunek pracy od umowy cywilnoprawnej, tj. wykonywanie pracy pod kierownictwem pracodawcy. W pozostałym zakresie przesłanki ww. umów mogą zostać określone w taki sposób, że jednoznaczne ich odróżnienie, prowadzące do zakwestionowania umowy cywilnoprawnej, jest szczególnie utrudnione;
- **brak kompleksowych instrumentów zwalczania nielegalnego zatrudnienia** przy aktywnym udziale organów skarbowych i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, de facto niezainteresowanych eliminowaniem „szarej strefy” gospodarki;
- **przyzwolenie społeczne dla zatrudniania i wykonywania pracy „na czarno”**, która nadal nie jest utożsamiana z popełnieniem czynu nagannego, wymagającego napiętnowania.

Osoby podejmujące nielegalną pracę najczęściej podają następujące przyczyny swojej decyzji:

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

Odrębną grupę nielegalnych pracobiorców stanowią osoby, które nie są zainteresowane świadczeniem pracy w sektorze formalnym, głównie z uwagi na **chęć ukrycia uzyskiwanych dochodów**. Dotyczy to między innymi osób, na których ciąży różnego rodzaju zobowiązania (alimenty, tytuły egzekucyjne itp.), pobierających zasiłki i inne świadczenia (dodatki rodzinne, zasiłki wychowawcze, dodatki mieszkaniowe, stypendia itp.), których przyznanie i wysokość jest uzależniona od wykazanego dochodu; uczniów

i studentów, którzy dysponując ubezpieczeniem zdrowotnym, nie są zainteresowani uzyskiwaniem dochodu pomniejszonego o podatek i ewentualne składki ZUS; osób, które mają przyznane renty lub emerytury czy też rolników ubezpieczonych w KRUS, podejmujących czasowo pracę w innej branży.

## Podsumowanie

Dane statystyczne gromadzone w zbiorach PIP pokazują, że nieprawidłowości w zakresie legalności zatrudnienia i powierzania innej pracy zarobkowej ujawnione w latach 2010 – 2012 **utrzymują się w większości badanych obszarów na zbliżonym poziomie** (wyraźna tendencja wzrostowa dotyczy nieprawidłowości związanych z zawieraniem umów cywilnoprawnych w warunkach, w których winna być zawarta umowa o pracę oraz w zakresie opłacania składek na Fundusz Pracy). Z powyższego wynika, że poprzez swoją działalność Państwowa Inspekcja Pracy nie jest w stanie usunąć przyczyn zjawiska nielegalnego zatrudnienia i powierzania innej pracy zarobkowej, a tym samym w istotny sposób wpływać na jego skalę. Sankcje nakładane obecnie przez PIP nie są dostatecznym hamulcem powstrzymującym przed naruszaniem przepisów w tym obszarze.

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

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

- zawierania umów o pracę oraz zgłaszania osób wykonujących pracę do ubezpieczenia społecznego. Zasadne byłoby wprowadzenie przez ustawodawcę obowiązku potwierdzania na piśmie ustaleń co do rodzaju i warunków umowy o pracę **przed dopuszczeniem do pracy** oraz ustanowienie regulacji, zgodnie z którą podmiot powierzający pracę innym osobom miałby obowiązek dokonania zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego **przed rozpoczęciem pracy**. Realizacji tego obowiązku mógłby służyć system elektronicznego powiadamiania ZUS i organów skarbowych o fakcie powierzenia pracy, z możliwością dostępu do tej bazy danych organów PIP – w celu weryfikacji legalności zatrudnienia osoby świadczącej pracę;
- sposobu ukształtowania regulacji prawnych odnoszących się do **umów cywilnoprawnych**, w szczególności umów o dzieło, które nie są objęte obowiązkiem ubezpieczenia społecznego. Wprowadzenie obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne od wszystkich odpłatnych umów cywilnoprawnych (także w sytuacji, w której kilka umów zawartych jest równoległe z danym pracobiorcą),



z jednoczesnym ustanowieniem obowiązku zawierania tych umów na piśmie, zmniejszyłoby atrakcyjność tej formy powierzania pracy i wpłynęłoby na zmniejszenie skali nieprawidłowości;

- ustanowienia wprost w przepisach Kodeksu pracy **domniemania istnienia stosunku pracy**, w szczególności gdy powierzenie pracy nastąpiło **bez zawarcia jakiegokolwiek umowy**. Pozwoliłoby to na uniknięcie sytuacji, w której inspektorzy pracy, w chwili ujawnienia na terenie kontrolowanych podmiotów osób świadczących pracę bez umowy i bez zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego, uzyskują oświadczenie zarówno podmiotu powierzającego pracę, jak i pracobiorcy, że strony łączy np. zawarta ustnie umowa o dzieło.

W celu poprawy skuteczności działań zmierzających do ograniczenia skali nielegalnego powierzania pracy niezbędne jest również:

- wprowadzenie **kompleksowych instrumentów** zwalczania nielegalnego zatrudnienia, z bardziej aktywnym udziałem organów skarbowych i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, także przy wzajemnym wykorzystaniu gromadzonych przez te organy danych dotyczących podmiotów powierzających pracę i pracobiorców. Dla zwiększenia efektywności walki z szarą strefą w zatrudnieniu niezbędne jest ścisłe współdziałanie służb kontrolnych: PIP, ZUS i organów podatkowych, w szczególności poprzez realizowanie wspólnych kontroli oraz ustanowienie kanałów przepływu informacji między tymi organami (w tym również w zakresie udzielania informacji o dokonanych ustaleniach przez organy ubezpieczeniowe i skarbowe). Rozwiązaniem mogłoby być stworzenie swego rodzaju algorytmu postępowania wszystkich organów kontrolnych, w których gestii pozostają kwestie ujawniania nielegalnego zatrudnienia i walki z uszczupleniami należności budżetu państwa, wynikającymi z powierzania pracy w szarej strefie;
- stworzenie dla podmiotów powierzających pracę **zachęt do zatrudniania w sposób legalny**, przy jednoczesnym zwiększeniu sankcji za powierzanie pracy z naruszeniem obowiązujących przepisów. Promowanie legalnego zatrudnienia powinno opierać się na przedstawieniu, tak potencjalnym pracodawcom, jak i pracobiorcom, realnych propozycji (np. dotyczących obniżenia kosztów pracy, zmniejszenia obciążeń publicznoprawnych) i uświadomieniu im korzyści wynikających ze zgodnego z prawem zatrudnienia i wykonywania pracy;
- zbudowanie **przekonania o nieuchronności kary** za nielegalne powierzanie pracy, co może być czynnikiem stymulującym do legalizacji zatrudnienia. Większość osób zaangażowanych w pracę nierejestrowaną jest przekonana o nikłej skuteczności działań kontrolnych instytucji państwowych i w związku z tym żyje w poczuciu braku

jakiegokolwiek zagrożenia. Nie bez znaczenia jest także kwestia wysokości grzywny nakładanej przez organy PIP za nielegalne zatrudnienie;

- prowadzenie zakrojonej na szeroką skalę **działalności edukacyjnej i informacyjnej** w zakresie legalności zatrudnienia, skierowanej do pracodawców i pracobiorców, w celu poszerzenia ich wiedzy – zwłaszcza o wzajemnych uprawnieniach stron oraz zagrożeniach związanych z zatrudnieniem w szarej strefie i wykonywaniem pracy nielegalnej.

### 3.2 Kontrole legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców

W okresie obejmującym lata 2010 - 2012 inspektorzy pracy przeprowadzili łącznie blisko 6,3 tys. kontroli dotyczących problematyki **legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców**. Kontrole te miały miejsce w podmiotach powierzających pracę 39,2 tys. cudzoziemcom.

**Tabela. Dane dotyczące kontroli w latach 2010 - 2012**

	2012 r.	2011 r.	2010 r.	Łącznie
Liczba kontroli	2135	2199	1961	<b>6295</b>
Liczba cudzoziemców objętych kontrolą	12430	14415	12354	<b>39199</b>
Liczba cudzoziemców, od których było wymagane zezwolenie na pracę	4834	6475	4731	<b>16040</b>

*Źródło: dane PIP*

Zezwolenia na pracę na terytorium Polski były wymagane od ponad 16 tys. cudzoziemców, zatrudnionych w ponad 3,0 tys. skontrolowanych podmiotów. Pozostali obcokrajowcy objęci kontrolami byli zwolnieni z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę, przy czym większość z nich stanowili obywatele Ukrainy, Białorusi, Rosji, Mołdowy oraz Gruzji, pracujący na podstawie oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi.

Najwięcej podmiotów kontrolowanych należało do sekcji gospodarki: **przetwórstwo przemysłowe** (24%), **handel i naprawy** (19%), **budownictwo** (13%) oraz **zakwaterowanie i usługi gastronomiczne** (12%). Większość stanowiły małe podmioty zatrudniające do 9 osób (43%) oraz od 10 do 49 osób (23%).

Naruszenia prawa stwierdzono **w blisko połowie podmiotów objętych kontrolą** (w 2012 r. – w 49% podmiotów, w 2011 r. – w 49%, w 2010 r. – w 47%), przy czym nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemców – tj. bez ważnej wizy lub innego

dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium RP bądź podstawy pobytu uprawniającej do wykonywania pracy, bez wymaganego zezwolenia na pracę, na innym stanowisku lub na innych warunkach niż określone w zezwoleniu, bądź bez zawarcia wymaganych umów – ujawniono w każdym roku w blisko 11% skontrolowanych zakładów.

W toku kontroli przeprowadzonych w latach 2010 - 2012 inspektorzy pracy wykazali nielegalne zatrudnienie i wykonywanie pracy łącznie przez **2556 obcokrajowców**, w tym:

- w 2010 r. – przez 1011 cudzoziemców,
- w 2011 r. – przez 901 cudzoziemców,
- w 2012 r. – przez 644 cudzoziemców.

Największą grupę nielegalnie zatrudnionych cudzoziemców stanowili **obywatele Ukrainy** – 1576 osób (62%). Udział cudzoziemców pochodzących z innych krajów był znacznie niższy (obywatele Chin – 7%, Macedonii – 6%, Wietnamu – 3% oraz Filipin – 3%).

**Tabela. Liczba ujawnionych cudzoziemców, którzy nielegalnie wykonywali pracę w Polsce w latach 2010 - 2012 – według obywatelstwa**

Obywatelstwo	Liczba cudzoziemców nielegalnie wykonujących pracę			
	2012 r.	2011 r.	2010 r.	Ogółem 2010-2012
Ukraina	445	513	618	<b>1576</b>
Chiny	34	59	77	<b>170</b>
Macedonia	-	162	-	<b>162</b>
Wietnam	25	33	31	<b>89</b>
Filipiny	4	-	64	<b>68</b>
Republika Korei (Korea Płd.)	25	28	6	<b>59</b>
Moldowa	11	5	27	<b>43</b>
KRL-D (Korea Płn.)	8	1	30	<b>39</b>
Chorwacja	34	-	-	<b>34</b>
Turcja	5	18	9	<b>32</b>
Białoruś	4	11	17	<b>32</b>
Uzbekistan	3	1	27	<b>31</b>
Nepal	1	5	21	<b>27</b>
Bangladesz	1	4	19	<b>24</b>
Armenia	1	3	13	<b>17</b>
Rosja	8	-	7	<b>15</b>
Indie	7	2	4	<b>13</b>
Tajlandia	-	4	7	<b>11</b>
Pozostałe	28	52	34	<b>114</b>

Źródło: dane PIP

Niezmiennie w kolejnych latach inspektorzy pracy odnotowują, że proceder nielegalnego zatrudniania cudzoziemców najbardziej dotyczy **dużych ośrodków miejskich**.

W 2012 r. najwięcej cudzoziemców świadczących pracę nielegalnie stwierdzono **w województwach**: śląskim (130 przypadków – 20% ogółu ujawnionych), łódzkim (125 – 19%), dolnośląskim (109 – 17%) i mazowieckim (80 – 12%). Na przestrzeni lat 2010 - 2012 zjawisko to w największej skali obejmuje: woj. śląskie (16% stwierdzonych przypadków), dolnośląskie (14%), łódzkie (13%) oraz mazowieckie (11%). W znikomym stopniu omawiany problem dotyka słabiej rozwiniętych gospodarczo województw: kujawsko – pomorskiego, podkarpackiego, podlaskiego czy warmińsko – mazurskiego.

**Tabela. Liczba ujawnionych cudzoziemców, którzy w latach 2010 – 2012 nielegalnie wykonywali pracę w Polsce – według województw**

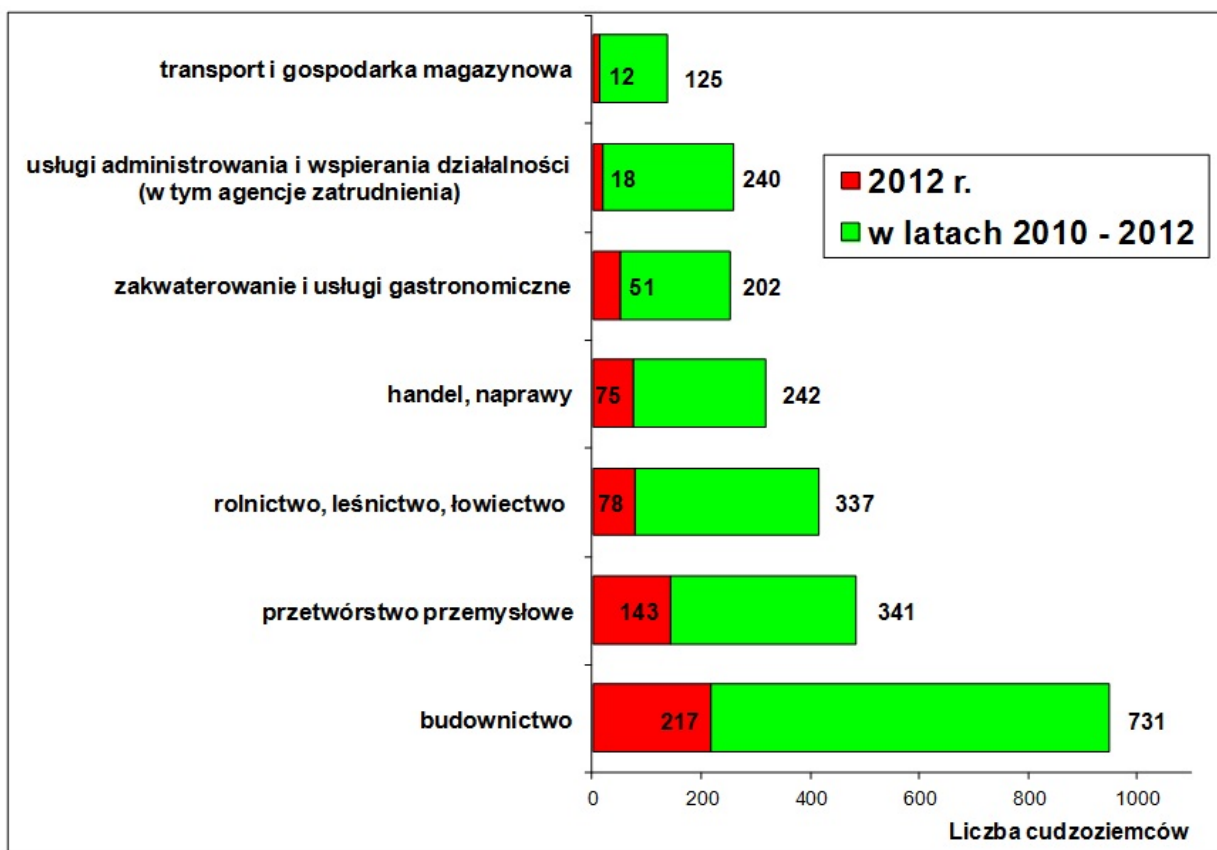
Województwo	Liczba cudzoziemców nielegalnie wykonujących pracę			
	2012 r.	2011 r.	2010 r.	Łącznie
śląskie	130	157	128	<b>415</b>
dolnośląskie	109	90	168	<b>367</b>
łódzkie	125	164	55	<b>344</b>
mazowieckie	80	109	84	<b>273</b>
małopolskie	17	204	25	<b>246</b>
opolskie	13	8	133	<b>154</b>
lubelskie	16	39	96	<b>151</b>
pomorskie	41	19	82	<b>142</b>
świętokrzyskie	39	25	49	<b>113</b>
wielkopolskie	21	19	59	<b>99</b>
zachodniopomorskie	16	25	18	<b>59</b>
lubuskie	0	10	45	<b>55</b>
kujawsko – pomorskie	13	3	25	<b>41</b>
podkarpackie	12	16	9	<b>37</b>
podlaskie	3	5	26	<b>34</b>
warmińsko – mazurskie	9	8	9	<b>26</b>

Źródło: dane PIP

W latach 2010 – 2012 wśród **dziedzin gospodarki**, w których – zgodnie z ustaleniami inspektorów pracy – wystąpiło największe nasilenie nielegalnej pracy cudzoziemców, **zdecydowanie dominowało budownictwo** (29% stwierdzonych przypadków). W dalszej kolejności problem ten dotyczył sektorów: **przetwórstwo**

przemysłowe (13%), rolnictwo, leśnictwo i łowiectwo (13%), handel i naprawy (9%) oraz zakwaterowanie i usługi gastronomiczne (9%).

**Wykres. Liczba ujawnionych cudzoziemców, którzy w latach 2010 - 2012 nielegalnie wykonywali pracę w Polsce – według sekcji PKD**



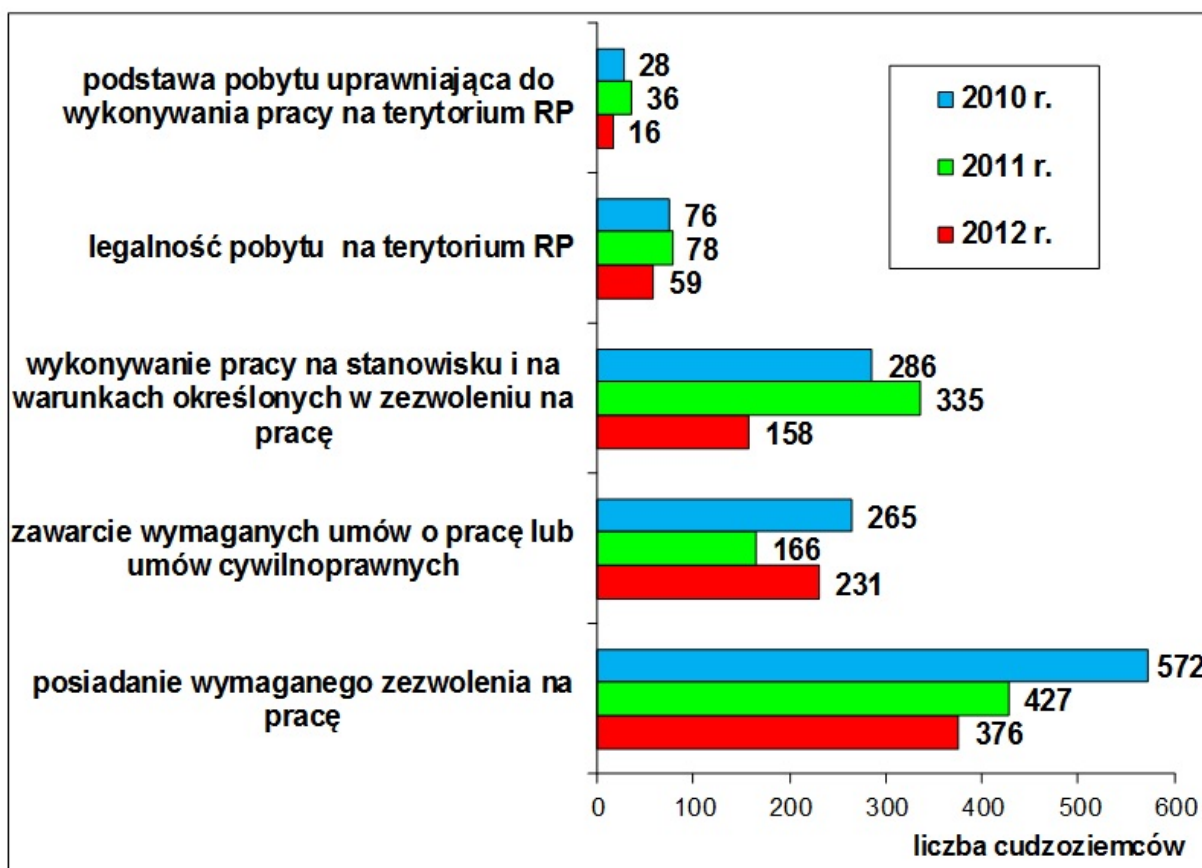
Źródło: dane PIP

Biorąc pod uwagę wielkość kontrolowanego zakładu, największą liczbę nielegalnie pracujących cudzoziemców ujawniono w **mikroprzedsiębiorstwach** (o zatrudnieniu do 9 pracowników) – 64% ogółu stwierdzonych przypadków w 2012 r., 53% – w 2011 r., 47% – w 2010 r. oraz w **małych firmach** (zatrudniających od 10 do 49 pracowników) – 17% ujawnionych przypadków w 2012 r., 18% – w 2011 r., 29% – w 2010 r.

W zakresie legalności zatrudnienia cudzoziemców w latach 2010 - 2012 najczęściej stwierdzaną nieprawidłowością był **brak wymaganego zezwolenia na pracę**, który dotyczył co drugiego cudzoziemca nielegalnie wykonującego pracę (1375 cudzoziemców – 54% ujawnionych przypadków). Jednak rok 2012 jest kolejnym rokiem, w którym **liczba tego rodzaju naruszeń przepisów zmalała** (w porównaniu z 2011 r. – o 12%, a z 2010 r. – o 34%).

W kontekście wejścia w życie z dniem 21 lipca 2012 r. ustawy z 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (stanowiącej wdrożenie do polskiego prawa dyrektywy nr 2009/52/WE przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich) – warto odnotować **spadek liczby ujawnionych przypadków pracy cudzoziemców, których pobyt na terytorium Polski był nielegalny**. W 2012 r. dotyczyło to 59 cudzoziemców (w porównaniu z 2011 r. – o 23% mniej takich przypadków). Tytuł pobytowy nieuprawniający do wykonywania pracy (np. wizę wydaną w celu turystycznym) w 2012 r. posiadało 16 kontrolowanych cudzoziemców (w 2011 r. – 36, w 2010 r. – 28).

### Wykres. Legalność zatrudnienia cudzoziemców – naruszenia przepisów



Źródło: dane PIP

W 2012 r. znacznie zmniejszyła się również skala wykazanych nieprawidłowości w zakresie:

- zatrudniania cudzoziemców z Ukrainy, Białorusi, Rosji, Mołdowy i Gruzji na podstawie oświadczeń pracodawców, rejestrowanych w powiatowych

**urzędach pracy** – ujawniono np. 86 przypadków braku rejestracji oświadczenia we właściwym PUP (w 2011 r. – 125, w 2010 r. – 181) oraz 97 przypadków podjęcia pracy na rzecz innego podmiotu niż ten, który wystawił i zarejestrował oświadczenie (w 2011 r. – 86, w 2010 r. – 196);

- **niedozwolonego powierzania pracy cudzoziemcom na innym stanowisku lub na innych warunkach niż określone w zezwoleniu na pracę** (o 53% mniej stwierdzonych przypadków niż w 2011 r.) oraz **wypłacania im wynagrodzeń w kwocie niższej niż wskazana w zezwoleniu** (spadek o 73% w stosunku do 2011 r.). W 2012 r. łączna kwota niewypłaconych cudzoziemcom wynagrodzeń wyniosła 365 tys. zł (wobec prawie 1,8 mln zł w 2011 r.).

Niepokoić może natomiast wzrost (o 39% w porównaniu z 2011 r.) liczby stwierdzonych w 2012 r. przypadków **niezawarcia z cudzoziemcami wymaganych umów o pracę lub umów cywilnoprawnych w formie pisemnej**.

Oprócz problematyki legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców Państwowa Inspekcja Pracy kładzie także nacisk na **ochronę przestrzegania praw pracowniczych obcokrajowców**. Kontrole dotyczące tych zagadnień generalnie wykazały **systematyczne zmniejszanie się liczby stwierdzonych nieprawidłowości**, pracodawców dopuszczających się naruszeń oraz dotkniętych nimi cudzoziemców.

**Tabela. Dane dotyczące nieprawidłowości w latach 2010 - 2012**

	2012 r.	2011 r.	2010 r.	Łącznie
Liczba cudzoziemców, wobec których naruszono przepisy z zakresu prawnej ochrony pracy	881	1182	1040	<b>3103</b>
Liczba cudzoziemców, wobec których naruszono przepisy BHP	1105	1541	1126	<b>3772</b>

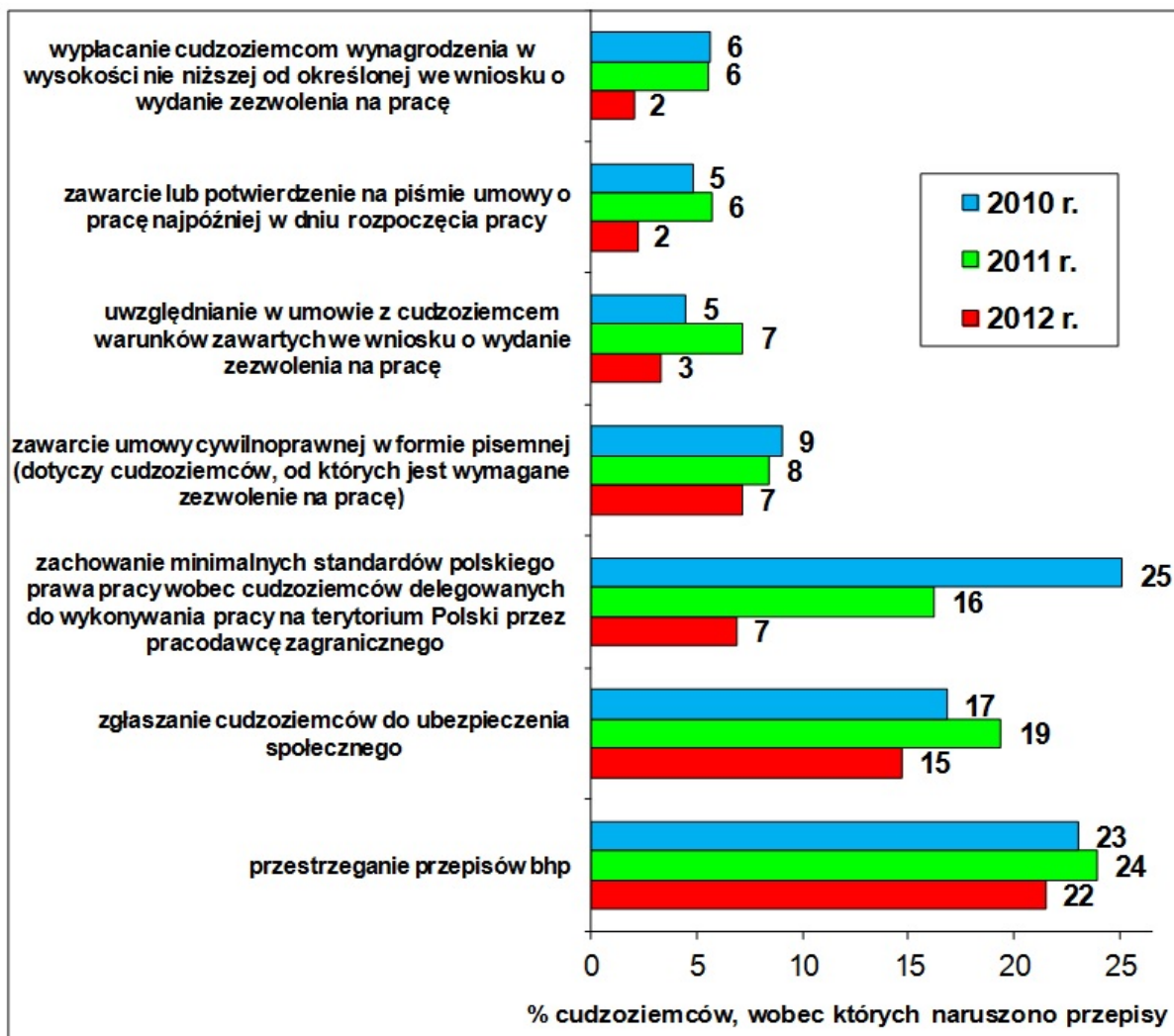
*Źródło: dane PIP*

W zakresie **prawnej ochrony pracy obcokrajowców** (obejmującej np. stosowanie się przez pracodawców do przepisów o czasie pracy, urlopach wypoczynkowych, dodatkowym wynagrodzeniu za godziny nadliczbowe itd.) nieprawidłowości stwierdzono wobec ponad 3,1 tys. cudzoziemców (w 2012 r. – w 18% podmiotów poddanych kontroli, w 2011 r. – w 23%, w 2010 r. – w 25%). W 2012 r. dotyczyły one 13% skontrolowanych w tym zakresie cudzoziemców, w 2011 r. – 18%, a w 2010 r. – 21%.

Odsetek kontrolowanych podmiotów, w których w 2012 r. ujawniono **nieprzestrzeganie przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy**, jest wprawdzie

nieznacznie wyższy niż w roku 2011 (33% podmiotów, w 2011 r. – 31%), jednak w 2011 r. miało to miejsce w stosunku do co czwartego obcokrajowca objętego kontrolą w tym zakresie, w roku 2012 zaś – wobec co piątego.

### Wykres. Prawa pracownicze cudzoziemców — naruszenia przepisów



Źródło: dane PIP

W latach 2010 - 2012 kontrolą w zakresie zapewnienia **pracownikom delegowanym do pracy na terytorium RP** przez pracodawców zagranicznych co najmniej minimalnych standardów wynikających z polskiego prawa pracy (art. 67<sup>1</sup> - 67<sup>3</sup> Kodeksu pracy) objęto łącznie **2627 cudzoziemców** (w 2012 r. – 649 cudzoziemców, w 2011 r. – 1385, w 2010 r. – 593). Niezachowanie takich standardów, m.in. w zakresie norm i wymiaru czasu pracy, okresów odpoczynku, wysokości dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych, wymiaru urlopu wypoczynkowego oraz bezpieczeństwa i higieny pracy, stwierdzono w **30 podmiotach, wobec 419 cudzoziemców**, w tym:

- w 2012 r. – w 5 podmiotach, co stanowi 5% poddanych kontroli w tej kwestii;



- w 2011 r. – w 14 podmiotach (9%),
- w 2010 r. – w 11 podmiotach (10%).

### **Zastosowane środki prawne i uzyskane efekty**

W wyniku kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców oraz przestrzegania ich praw pracowniczych, przeprowadzonych w latach 2010 - 2012, inspektorzy pracy wydali ogółem **21,1 tys. decyzji** oraz skierowali do pracodawców i przedsiębiorców **5,4 tys. wystąpień**. W wystąpieniach sformułowano **33,1 tys. wniosków** zobowiązujących do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Ponadto inspektorzy wydali **385 poleceń ustnych**.

W zakresie ściśle związanym z problematyką legalności zatrudnienia cudzoziemców inspektorzy pracy:

- ✓ wydali ogółem 954 decyzje, w tym:
  - 908 decyzji dotyczących naruszeń bhp;
  - 46 decyzji nakazujących wypłatę należnych wynagrodzeń i innych świadczeń ze stosunku pracy – na łączną kwotę 1,66 mln zł;
- ✓ skierowali do pracodawców 2036 wystąpień, zawierających 4561 wniosków;
- ✓ wydali 59 poleceń ustnych.

W toku kontroli ujawniono 2411 wykroczeń, które zostały popełnione przez pracodawców i cudzoziemców wykonujących pracę. W stosunku do sprawców wykroczeń inspektorzy:

- nałożyli grzywny w drodze 303 mandatów karnych – na łączną kwotę 327 tys. zł (średnia wysokość grzywny wyniosła 1079 zł.);
- skierowali do sądów 716 wniosków o ukaranie;
- zastosowali 458 środków oddziaływania wychowawczego na podstawie art. 41 Kodeksu wykroczeń (pouczenie, ostrzeżenie, zwrócenie uwagi itp.);
- w 15 przypadkach skierowali do Prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

**Najistotniejsze efekty kontroli legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców**, przeprowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy w latach 2010 - 2012, to m.in.:

- potwierdzenie na piśmie istnienia stosunku pracy 452 cudzoziemców pracujących bez żadnej umowy;
- potwierdzenie na piśmie istnienia stosunku pracy 259 osób będących stronami umów cywilnoprawnych;
- zawarcie z 274 cudzoziemcami wymaganej umowy cywilnoprawnej w formie pisemnej;

- zgłoszenie do ubezpieczenia społecznego 737 cudzoziemców;
- wypłacenie zaległego wynagrodzenia 473 cudzoziemcom - na łączną kwotę 2.213 tys. zł;
- wpłacenie przez płatników zaległych składek na Fundusz Pracy za 2851 cudzoziemców – na łączną kwotę 246 tys. zł.

Ponadto w wyniku powiadomień właściwych organów w latach 2010 - 2012 na skutek kontroli inspektorów pracy: 341 cudzoziemców zostało zatrzymanych przez Straż Graniczną lub Policję, wydano 712 decyzji o uchyleniu zezwoleń na pracę cudzoziemców oraz 399 decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do opuszczenia terytorium RP lub o wydaleniu.

### **Współpraca z innymi organami i instytucjami**

Realizując zadania dotyczące kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców, Państwowa Inspekcja Pracy współpracuje z innymi organami i służbami właściwymi w zakresie omawianej problematyki, w szczególności ze Strażą Graniczną, wojewodami oraz powiatowymi urzędami pracy.

Podstawowym partnerem współdziałającym z PIP w tym obszarze jest Straż Graniczna, również wyposażona w kompetencje do prowadzenia kontroli legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców.

Zgodnie z *Porozumieniem Głównego Inspektora Pracy i Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 18 kwietnia 2008 r. w sprawie zasad współdziałania Państwowej Inspekcji Pracy i Straży Granicznej* współpraca ta odbywa się na szczeblu centralnym (pomiędzy Głównym Inspektoratem Pracy i Komendą Główną SG) oraz terenowym (pomiędzy okręgowymi inspektorami pracy i oddziałami oraz placówkami SG).

W latach 2010 - 2012 inspektorzy pracy przeprowadzili łącznie **417 wspólne kontrole ze Strażą Graniczną** (w 2012 r. – 92, w 2011 r. – 174, w 2010 r. – 151) oraz **154 kontrole na wniosek tej formacji** (w 2012 r. – 43, w 2011 r. – 44, w 2010 r. – 67). Do Straży Granicznej skierowano **452 powiadomienia** o przypadkach nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców, które ujawniła Państwowa Inspekcja Pracy (w 2012 r. – 157, w 2011 r. – 175, w 2010 r. – 120).

Na mocy *ustawy z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wdrażającej dyrektywę nr 2009/52/WE*, począwszy od 2013 r. Główny Inspektorat Pracy i Komenda Główna Straży Granicznej uczestniczą w procesie określania – na podstawie oceny ryzyka dotyczącego powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium RP – sektorów działalności na poziomie sekcji, zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD), o szczególnym natężeniu tego zjawiska. Wymienione urzędy współpracują w tym względzie z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwem Spraw Wewnętrznych.

W zakresie współpracy z **właściwymi wojewodami** w latach 2010 - 2012 skierowano do tych organów **616 powiadomień** (w 2012 r. – 219, w 2011 r. – 240, w 2010 r. – 157), dotyczących w szczególności stwierdzonych w toku kontroli przypadków nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców, a także przeprowadzono **327 kontroli na wniosek** urzędów wojewódzkich (w 2012 r. – 152, w 2011 r. – 102, w 2010 r. – 73).

W kontekście zwalczania nieprawidłowości i nadużyć związanych z powierzaniem pracy cudzoziemcom z Ukrainy, Białorusi, Rosji, Mołdowy i Gruzji na podstawie oświadczeń pracodawców – bardzo istotne znaczenie ma współpraca z **powiatowymi urzędami pracy**, które rejestrują powyższe oświadczenia. Informacje uzyskiwane z powiatowych urzędów pracy stanowią bardzo cenną wskazówkę w procesie **typowania podmiotów do kontroli** legalności zatrudnienia cudzoziemców.

Oprócz działalności kontrolno – nadzorczej, Państwowa Inspekcja Pracy podejmuje także **działania prewencyjne**, mające na celu zapobieganie nielegalnemu zatrudnieniu cudzoziemców oraz naruszaniu ich praw pracowniczych. Spośród takich przedsięwzięć, podjętych w latach 2010 – 2012 r., warto wymienić m.in.:

- **projekt „Prawa migrantów w praktyce”** – realizowany przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji (IOM) w partnerstwie z Państwową Inspekcją Pracy i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych (współfinansowany z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich); jego celem jest **ułatwianie integracji obywateli państw spoza Unii Europejskiej w Polsce** poprzez zwiększanie ich świadomości na temat praw i obowiązków oraz podjęcie działań mających na celu przeciwdziałanie przejawom dyskryminacji i wyzyskowi migrantów w Polsce; w ramach projektu (do 2014 r.) realizowane są w szczególności następujące działania: kampania informacyjna w Polsce oraz na Ukrainie, Białorusi i w Armenii, pomoc dla migrantów w sytuacjach kryzysowych (udzielanie nieodpłatnych porad prawnych, wsparcie w mediacji z pracodawcą, pomoc dla ofiar handlu ludźmi itp.), szkolenia antydyskryminacyjne (od września do listopada 2012 r. została zrealizowana edycja szkoleń dla inspektorów pracy w zakresie równego traktowania migrantów na rynku pracy, która objęła inspektorów z OIP w Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu);
- wydanie i kolportaż **bezpłatnej broszury informacyjnej pt.: „Legalność zatrudnienia cudzoziemców – Informator dla pracodawców”**, obejmującej kompleksową wiedzę z tej dziedziny, np. jakie warunki trzeba spełnić, aby zgodnie z prawem zatrudnić cudzoziemca, w jaki sposób uzyskać dla niego zezwolenie na pracę czy też jakie kategorie cudzoziemców mogą pracować bez zezwolenia; wydawnictwo zawiera również obszerną informację nt. przepisów nowej *ustawy z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach*

*powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;*

- współpracę z **Ambasadą Ukrainy w Polsce**, w ramach której pracownicy Departamentu Legalności Zatrudnienia GIP opracowali zbiór odpowiedzi na najbardziej aktualne pytania obywateli Ukrainy, podejmujących lub zamierzających podjąć pracę na terytorium Polski;
- współpracę z **Ambasadą Republiki Filipin**, w związku z którą w grudniu 2011 r. w siedzibie ambasady przeprowadzono szkolenie dla pracowników z Filipin, zatytułowane: „*Legalna praca cudzoziemca w Polsce*”;

### **Przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości**

Jeśli chodzi o przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości, to pracodawcy często tłumaczyli się koniecznością **wykonania w ustalonym terminie zleceń i usług**, przy których zatrudnili cudzoziemców. Zwłoka w realizacji umowy z kontrahentem powoduje bowiem straty i konieczne bywa zapłacenie kary umownej. Dlatego też pracodawcy twierdzą, iż nie mogą sobie pozwolić na brak dyspozycyjności pracowników, np. z powodu uzyskiwania zezwoleń na pracę. Niektórzy przedsiębiorcy, zatrudniając większą liczbę cudzoziemców, biorą pod uwagę wystąpienie sytuacji, w której wymagane prawem dokumenty nie zostaną przygotowane dla wszystkich cudzoziemców przed podjęciem pracy. W tym przypadku przedsiębiorcy decydują się na naruszenie przepisów, jeżeli tylko zlecona praca zostanie wykonana w terminie.

Należy zauważyć, że zdecydowaną większość nieprawidłowości stwierdzono w podmiotach małych, zatrudniających do 9 osób. Nie bez znaczenia w przypadku małych firm jest **mniejsza świadomość prawna**, wynikająca często m.in. z braku służb kadrowych i obsługi prawnej.

Głównym bodźcem dla cudzoziemców podejmujących pracę w Polsce są spodziewane **korzyści ekonomiczne**. Mają oni nadzieję osiągnąć wynagrodzenie wyższe od tego, jakie otrzymaliby we własnym kraju. Między innymi z tego powodu część z nich nie jest zainteresowana podjęciem legalnej pracy, gdyż są nastawieni wyłącznie na osiągnięcie doraźnego zysku. Z powyższych względów wynika również zainteresowanie cudzoziemców umowami cywilnoprawnymi, z czym wiąże się możliwość otrzymania „*do ręki*” wyższego wynagrodzenia niż na podstawie umowy o pracę (zjawisko to jest szczególnie widoczne w przypadku umów o dzieło, od których nie ma obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne).

Nierzadko inicjatorami nielegalnego zatrudnienia są nieuczciwi pracodawcy, traktujący cudzoziemców jako **tanią siłę roboczą**, która w dodatku ma bardzo małą świadomość swoich praw pracowniczych.

Jednym z istotnych powodów nieprawidłowości polegających na powierzaniu cudzoziemcom wykonywania pracy na innych (gorszych) warunkach niż wskazane w zezwoleniu na pracę jest „swobodne” podejście niektórych pracodawców do warunków zatrudnienia cudzoziemców po uzyskaniu zezwolenia. Pracodawcy częstokroć traktują otrzymanie takiego dokumentu jako koniec formalności i po jego uzyskaniu nie przywiązują wagi do obowiązku zatrudniania cudzoziemca zgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu.

## Podsumowanie

Pomimo zasygnalizowanych w niniejszym sprawozdaniu pozytywnych tendencji w zakresie legalności zatrudnienia i przestrzegania praw pracowniczych cudzoziemców, inspektorzy pracy w swojej praktyce w dalszym ciągu napotykać szereg problemów, wymagających przyjęcia systemowych rozwiązań legislacyjnych.

W tym kontekście rozważenia wymaga zwłaszcza:

- **wyeliminowanie odpowiedzialności cudzoziemca** za nielegalne wykonywanie pracy, wynikające z braku zawarcia z nim przez podmiot powierzający wykonywanie pracy wymaganych umów o pracę lub umów cywilnoprawnych (w obecnym stanie prawnym sytuacja ta jest objęta definicją nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemca, zawartą w *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*) – ponieważ obowiązek zawarcia umowy w formie pisemnej spoczywa wyłącznie na pracodawcy (podmiocie powierzającym pracę cudzoziemcowi), cudzoziemiec nie powinien ponosić odpowiedzialności za jego niespełnienie;
- **rozszerzenie obowiązku podmiotu powierzającego pracę cudzoziemcowi** w kwestii zawierania umów na piśmie, w taki sposób, aby był on wiążący wobec wszystkich cudzoziemców, a nie jak obecnie tylko w stosunku do cudzoziemców zobowiązanych do posiadania zezwolenia na pracę oraz pracujących na podstawie oświadczeń zarejestrowanych w PUP (analogiczna uwaga dotyczy obowiązku tłumaczenia umów na język zrozumiały dla obcokrajowca);
- wyłączenie Państwowej Inspekcji Pracy i Straży Granicznej spod działania **ograniczeń prowadzenia kontroli u przedsiębiorców**, wynikających z *ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*, np. obowiązku uprzedzenia przedsiębiorcy o zamiarze przeprowadzenia kontroli;
- umożliwienie nakładania przez inspektorów pracy **mandatów karnych za wszystkie wykroczenia** określone w *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (w obecnym stanie prawnym jest to możliwe tylko w przypadku niektórych wykroczeń);

- wprowadzenie rozwiązań pozwalających na skuteczny **monitoring i kontrolę pracodawców zagranicznych spoza obszaru UE/EOG**, którzy delegują swoich pracowników do Polski – regulacje wprowadzone w 2009 r. okazują się niewystarczające, gdyż w wielu przypadkach inspektorzy pracy nie są w stanie uzyskać niezbędnej dokumentacji pracowniczej od wyznaczonych przedstawicieli firm zagranicznych (którzy z kolei nie mogą ich wyegzekwować od pracodawcy z siedzibą w innym kraju).

Ze względu na praktyczne trudności w nawiązaniu kontaktu z pracodawcami zagranicznymi z siedzibą w państwach członkowskich UE/EOG, którzy delegują swoich pracowników do Polski – za konieczne należy również uznać ustanowienie obowiązku **wyznaczenia przedstawiciela** upoważnionego do reprezentacji takich pracodawców podczas kontroli (obecnie obowiązek posiadania przedstawiciela obejmuje tylko pracodawców zagranicznych z państw trzecich).

#### 4. Podsumowanie i wnioski

W latach 2010 - 2012 na porównywalnym poziomie utrzymywał się odsetek podmiotów, w których ujawniono nielegalne zatrudnienie lub nielegalną inną pracę zarobkową (powierzenie nielegalnej pracy stwierdzono w ponad 18% kontrolowanych podmiotów).

Wzrasta natomiast skala stwierdzonych naruszeń przepisów dotyczących **zawierania umów cywilnoprawnych w warunkach, w których powinna zostać zawarta umowa o pracę** (w 2012 r. zakwestionowano 16% kontrolowanych pod tym względem umów, podczas gdy w 2011 r. – 13%, a w 2010 r. – 10%).

Tendencja wzrostowa dotyczy również ujawnionych przypadków podjęcia przez bezrobotnych zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej **bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy** (o 5% więcej stwierdzonych przypadków niż w 2011 r. i o 8% więcej niż w 2010 r.).

Porównując lata 2011 i 2012 należy ponadto stwierdzić znaczący wzrost skali ujawnionych nieprawidłowości w zakresie **nieopłacania składek na Fundusz Pracy**. Łączna kwota nieopłaconych składek wzrosła z 9,8 mln zł w 2011 r. do 15,7 mln zł w 2012 r.

Zauważalne tendencje wzrostowe nieprawidłowości we wskazanych obszarach są m.in. efektem kryzysu ekonomicznego. Słaba kondycja finansowa przedsiębiorstw jest powodem zaległości w opłacaniu składek na Fundusz Pracy, a także „ucieczki” pracodawców w niepracownicze – tańsze – formy zatrudnienia. Ponadto fakt powierzenia pracy na podstawie umów cywilnoprawnych, w szczególności umów o dzieło, które nie wiążą się z obowiązkiem odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne,

skutkuje zaniechaniem przez osoby świadczące pracę na tej podstawie dopełniania obowiązku informowania powiatowych urzędów pracy o podjęciu pracy zarobkowej, dzięki czemu zachowują one prawo do opieki medycznej w ramach świadczeń NFZ.

Analiza danych gromadzonych w zbiorach PIP pozwala na wysunięcie wniosku, że z uwagi na utrzymujący się od kilku lat porównywalny poziom ujawnianych naruszeń przepisów z zakresu legalności zatrudnienia, **Państwowa Inspekcja Pracy mocą działań własnych nie jest w stanie samodzielnie spowodować zmniejszenia rozmiarów tego rodzaju patologii**. Poza tym na skuteczność prowadzenia przez PIP działalności kontrolnej negatywnie wpływają m.in. **ograniczenia wynikające z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej**, tj. w szczególności obowiązek doręczenia przedsiębiorcy upoważnienia do kontroli, co do zasady – przed jej rozpoczęciem, oraz przede wszystkim obowiązek zawiadomienia takiego podmiotu o zamiarze wszczęcia kontroli.

W przypadku kontroli legalności zatrudnienia zawiadomienie podmiotu kontrolowanego o zamiarze jej przeprowadzenia zazwyczaj czyni taką kontrolę bezprzedmiotową i niweczy efekty, jakie można by osiągnąć, wszczynając ją bez uprzedzenia. Utrudnia to przeciwdziałanie zjawiskom niepożądanym, takim jak praca „na czarno” czy wykonywanie prac w warunkach bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia osób świadczących pracę.

**Brak rozwiązań systemowych** w zakresie zwalczania „szarej strefy” gospodarki, w tym także nielegalnego zatrudnienia, hamuje w sposób znaczny proces stopniowego eliminowania negatywnych zjawisk. Ich ograniczenie wymaga m.in. zmian prawnych, dotyczących **zawierania umów o pracę oraz dokonywania zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych**. Na ograniczenie nielegalnego zatrudnienia mogłoby też wpłynąć wprowadzenie regulacji prawnych, w wyniku których pracodawcy i przedsiębiorcy rażąco naruszający prawo nie mogliby **korzystać z pomocy publicznej** (np. z funduszy unijnych, dotacji czy ulg podatkowych). Do takich podmiotów urzędy pracy nie powinny również kierować bezrobotnych do pracy bądź na praktyki lub staże.

Ponadto niezbędne są **zmiany w funkcjonowaniu służb kontrolnych**: PIP, ZUS, organów skarbowych. Sfera pracy to obszar, w którym kompetencje tych urzędów krzyżują się, a zważywszy na cel, jakim jest zapewnienie wpływu do budżetu należności związanych z odprowadzaniem składek do ZUS i podatków, służby te powinny działać razem, według strategii ustalonej przez Państwo.

Nowym rozwiązaniom systemowym i realnemu zaangażowaniu Państwa w walkę z pracą niezadeklarowaną towarzyszyć winny zmiany w odbiorze społecznym zjawiska nielegalnego zatrudnienia. Nadal panuje bowiem znaczne przyzwolenie społeczne na zatrudnianie „na czarno”. Nie jest ono postrzegane jako czyn naganny i w konsekwencji przynoszący szkodę wszystkim, ale jako sposób na ominięcie zobowiązań wobec Państwa,

które nie jest skuteczne w zwalczaniu tego rodzaju patologii. Zmianom mentalnym służyć może nie tylko wprowadzenie instrumentów, które zachęcą przedsiębiorców do powierzania pracy w sposób legalny, ale także wykształcenie w społeczeństwie przekonania, że z uwagi na efektywność działania służb publicznych, w kompetencjach których pozostają kwestie legalnego zatrudnienia (w tym odprowadzania składek i podatków) oraz nieuchronność kar nakładanych za nielegalne powierzanie pracy, proceder ten jest nieopłacalny.

W porównaniu z latami poprzednimi, w roku 2012 (przy podobnej liczbie przeprowadzonych kontroli) **odnotowano istotne zmniejszenie skali nieprawidłowości dotyczących legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców.** W szczególności stwierdzono znacznie mniej przypadków nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców, w tym braku wymaganych zezwoleń na pracę oraz niedozwolonego powierzania cudzoziemcom pracy na innym stanowisku lub na innych warunkach niż określone w zezwoleniu. Od 2010 r. systematycznie poprawia się również przestrzeganie praw pracowniczych obcokrajowców oraz warunków bezpieczeństwa i higieny pracy tej kategorii osób.

Na obecny stan praworzędności w omawianej dziedzinie, oprócz prowadzonych na bieżąco działań kontrolno – nadzorczych i prewencyjnych Państwowej Inspekcji Pracy – w pozytywny sposób wpłynęły także dokonane w ostatnich latach **nowelizacje przepisów** o zatrudnianiu cudzoziemców w Polsce. Pozwoliły one m.in. na znaczne uproszczenie procedur dotyczących uzyskiwania zezwoleń na pracę i umożliwiły zatrudnienie cudzoziemców ze Wschodu na podstawie oświadczeń, wzmacniając jednocześnie ochronę praw cudzoziemców podejmujących pracę w naszym kraju oraz kompetencje instytucji kontrolnych.

Jednakże pomimo zasygnalizowanych wyżej pozytywnych tendencji, inspektorzy pracy w swojej praktyce w dalszym ciągu napotykać na szereg problemów. Do takich zagadnień należą zwłaszcza: **zbyt wąski zakres przepisów** zobowiązujących pracodawcę do zawarcia z cudzoziemcem umowy w formie pisemnej i doręczenia mu jej tłumaczenia na zrozumiały język, które nie obejmują wszystkich cudzoziemców; obowiązek uprzedzania przedsiębiorców o planowanej kontroli oraz możliwość stosowania mandatów karnych tylko za niektóre wykroczenia określone w *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*.

Można się spodziewać, że przynajmniej niektóre z tych barier, oddziałujących negatywnie na skuteczność prowadzonych kontroli, zostaną usunięte w wyniku planowanych w najbliższym czasie zmian legislacyjnych (wprowadzenie nowej *ustawy o cudzoziemcach* oraz nowelizacja *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*).