



PAŃSTWOWA INSPEKCJA PRACY

GŁÓWNY INSPEKTORAT PRACY

**Skutki dla budżetu państwa
zastępowania umów o pracę umowami
cywilnoprawnymi
i zatrudnienia w szarej strefie**

Warszawa, kwiecień 2016 r.

I. Skutki dla budżetu państwa wynikające zatrudniania w „szarej strefie”

Wszystkie kraje świata, bez względu na typ gospodarki, zmagają się z występującym w różnej skali i różnych formach problemem „szarej strefy”. Według szacunków Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR), ok. 19,2% polskiego PKB generowane jest w „szarej strefie”. I choć zauważalna jest tendencja spadkowa (w 2014 r. było to 19,5% PKB), to nadal wskaźnik ten utrzymuje się na wysokim poziomie. To złożone zjawisko definiuje się poprzez wskazanie jego poszczególnych obszarów problemowych. Autorzy raportu pt. „Szara strefa w polskiej gospodarce”, opublikowanego przez IBnGR w kwietniu 2014 r., definiują szarą strefę wielowymiarowo. Wskazują, że składają się na nią:

- **działalność nielegalna** – o charakterze kryminalnym – zabroniona przez prawo i ścigana jako przestępstwo lub wykroczenie (głównie przemyt alkoholu i papierosów, handel narkotykami oraz przestępczość okołoprostytucyjna). Działalnością nielegalną zajmują się głównie nierejestrowane podmioty gospodarcze, często grupy przestępcze, jednak dość częste są przypadki uczestnictwa w działaniach nielegalnych przez zarejestrowane i legalnie działające przedsiębiorstwa;
- **działalność ukryta** – prowadzona przez oficjalnie zarejestrowane przedsiębiorstwa, polegająca na zaniżaniu obrotów, głównie celem obniżenia uciążliwości wynikających z opodatkowania lub uniknięcia wypełnienia standardów wymaganych przez przepisy prawa. Panuje generalne przekonanie, że zjawisko to jest bardziej powszechne wśród mikro- i małych przedsiębiorstw. Działalność ukryta obejmuje także zaniżanie wynagrodzeń poprzez wypłacanie ich w dwóch częściach: pierwszej na poziomie minimalnego wynagrodzenia za pracę lub nieco powyżej i drugiej – poza ewidencją, co oznacza uszczuplenie należności z tytułu podatków i składek ZUS, opłacanych wyłącznie od kwoty zadeklarowanej (wskazanej w umowie o pracę i deklaracjach ubezpieczeniowych);
- **działalność nieformalna** – prowadzona zazwyczaj całkowicie lub częściowo poza rejestracją. Podejmowana jest głównie przez osoby fizyczne odpłatnie świadczące usługi na rzecz innych osób, czasem także na rzecz instytucji. Brak bezpośredniej rejestracji jest albo wynikiem małej skali działalności, albo działania z pominięciem jakichkolwiek regulacji i standardów. Może to wynikać również z dorywczego bądź sezonowego charakteru podejmowanych przedsięwzięć. W działalność nieformalną zaangażowana jest w dużym stopniu tzw. marginalna siła robocza. W jej skład wchodzi: bezrobotni z niewielkimi szansami na znalezienie pracy na rynku z powodu niskich kwalifikacji bądź nieumiejętności utrzymania się na nim, pracownicy zatrudnieni w oficjalnej gospodarce

i dorabiający sobie w „szarej strefie”, niekiedy z wykorzystaniem do tego celu sprzętów, urządzeń lub nawet materiałów należących do pracodawcy, emeryci i renciści dysponujący dużą ilością czasu, studenci i uczniowie, imigranci zarobkowi, niekiedy gotowi do podejmowania uciążliwych prac za stosunkowo niewielkim wynagrodzeniem.

Cechą charakterystyczną „szarej strefy” gospodarki jest zjawisko **pracy nierejestrowanej**, nazywanej także pracą „na czarno”. W raporcie Głównego Urzędu Statystycznego pt. *„Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.”*, opublikowanym w styczniu 2015 r., została ona zdefiniowana jako:

- **praca najemna** – bez nawiązania stosunku pracy, czyli bez umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło lub jakiegokolwiek innej pisemnej umowy pomiędzy osobą świadczącą pracę a podmiotem zatrudniającym;
- **praca na własny rachunek** – gdy prowadzona działalność gospodarcza w całości lub w części nie jest wykazywana i z tego tytułu nie są realizowane zobowiązania finansowe wobec państwa.

Nielegalne zatrudnienie w rozumieniu przepisów *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2015, poz. 149 z późn. zm.)* koresponduje z przytoczoną powyżej definicją pracy nierejestrowanej, wykonywanej w „szarej strefie”. Zgodnie z *art. 2 ust. 1 pkt 13* tej ustawy nielegalne zatrudnienie lub nielegalna inna praca zarobkowa oznacza bowiem:

- a) zatrudnienie przez pracodawcę osoby bez potwierdzenia na piśmie w wymaganym terminie rodzaju zawartej umowy i jej warunków,
- b) niezgłoszenie osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego,
- c) podjęcie przez bezrobotnego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy.

„Szara strefa” w zatrudnieniu obejmuje jednak swym zakresem więcej zdarzeń niż te, na które wskazuje ustawowa definicja nielegalnego zatrudnienia. Poza tą definicją znajdują się np. przypadki wypłacania wynagrodzenia poniżej kwoty deklarowanej, które są elementami działalności ukrytej i generują uszczuplenia nie tylko na szkodę samych pracujących, ale także dochodów budżetu państwa.

Należy zgodzić się z autorami przywoływanego już w niniejszym materiale raportu IBnGR, że zjawisko „szarej strefy” wywiera negatywny wpływ na gospodarkę. W konsekwencji funkcjonowania przedsiębiorców w „szarej strefie”:

- budżet państwa nie uzyskuje części należnych danin z tytułu podatków i składek,
- naruszane są zasady uczciwej konkurencji,
- do konsumentów mogą trafiać dobra i usługi niespełniające standardów określonych w przepisach,
- pracujący „na czarno” nie są objęci dostateczną ochroną przed nadużyciami oraz nie korzystają w pełni z uprawnień dotyczących zabezpieczenia społecznego, gwarantowanych osobom, za które odprowadzane są składki ZUS.

Oszacowanie skutków dla budżetu państwa, wynikających z faktu powierzania i wykonywania pracy w „szarej strefie”, przez pryzmat działań kontrolno-nadzorczych Państwowej Inspekcji Pracy jest **niezwykle trudne, a wszelkie dane liczbowe w tym zakresie mogą mieć wyłącznie charakter szacunkowy i obarczone są ryzykiem błędnego ich skalkulowania**. Brak jest w pełni wiarygodnych danych dotyczących skali zjawiska pracy nierejestrowanej. Działalność w „szarej strefie” jest bowiem działalnością ukrytą lub częściowo ukrytą. Prowadzą ją zarówno zarejestrowane podmioty gospodarcze, jak i osoby (grupy osób), które w ogóle nie rejestrują swojej działalności. W przypadku firm zarejestrowanych część działalności prowadzona jest oficjalnie, a część poza oficjalnym obiegiem. Zarejestrowani przedsiębiorcy uwzględniają w swojej księgowości i zgłaszają do opodatkowania tylko część realizowanych przez siebie zleceń. Powyższy mechanizm dotyczy także powierzania pracy. Poza przypadkami pracy **całkowicie nielegalnej**, wykonywanej bez umowy o pracę i bez zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego oraz bez opłacania wymaganych składek na ubezpieczenia społeczne, występują także przypadki tzw. **pracy zadeklarowanej fałszywie**, która wiąże się ze stosowaniem niedozwolonych praktyk, skutkujących zaniżeniem zobowiązań z tytułu podatków i składek, polegających m.in. na:

- zaniżaniu stawki wynagrodzenia wskazanej w treści umów o pracę i wypłacaniu go faktycznie w kwocie wyższej niż deklarowana – w wielu przypadkach w umowach o pracę wynagrodzenie jest ustalane na poziomie minimalnym, a pozostała umówiona kwota wypłacana jest poza oficjalnym obiegiem;
- zawieraniu umów o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy, podczas gdy pracownik w rzeczywistości świadczy pracę pełnoetatową, otrzymując wynagrodzenie za dodatkową pracę poza oficjalną ewidencją (co pozwala na odprowadzanie składek ZUS i zaliczek na podatek dochodowy wyłącznie od kwoty wynagrodzenia wskazanej w treści umowy, proporcjonalnej do zadeklarowanego wymiaru czasu pracy, a nie od faktycznie wypłacanej);
- ukrywaniu faktu wykonywania przez pracowników pracy w godzinach nadliczbowych (i wypłacanie wynagrodzenia za pracę ponadwymiarową „pod stołem”);

- ukrywaniu wypłacania niektórych składników wynagrodzenia: premii, dodatków, nagród i wypłacanie tych świadczeń poza oficjalnym trybem – „do ręki”, z pominięciem obowiązku ich opodatkowania i oskładkowania.

Należy zauważyć, że **nie tylko firmy, ale także ich pracownicy często nie chcą ujawniać, że pracują nieformalnie**. Dla wielu z nich praca w „szarej strefie” może być opłacalna. Wykonując pracę „na czarno”, pracownicy często mogą otrzymać wynagrodzenie wyższe, niż pracując legalnie. Pracodawcy, oferując pracę bez umowy i zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego, proponują bowiem nierzadko wyższe stawki wynagrodzeń za pracę, niż przy pracy legalnej (która wiąże się z koniecznością odprowadzenia składek do ZUS i zaliczek na podatek dochodowy). Perspektywa otrzymania wyższej kwoty „do ręki” jest dla wielu pracobiorców kusząca. Nierzadko pracobiorcy ci korzystają także zasiłków dla bezrobotnych. **Pracownik zatrudniony nieformalnie może więc jednocześnie korzystać z przywilejów przysługujących zarejestrowanym bezrobotnym oraz otrzymywać wynagrodzenie za pracę wypłacane poza oficjalnym obiegiem.**

To „ciche porozumienie” pomiędzy pracodawcą i pracobiorcą w kwestii wykonywania pracy niezadeklarowanej skutkuje ukryciem wielu tego typu przypadków przed organami kontroli. Najczęściej zostaje ono zerwane w razie wypadku przy pracy, kiedy brak zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego powoduje trudności w uzyskaniu świadczeń z ZUS, a także wówczas, gdy pracodawca nie wywiąże się z obowiązku wypłaty wynagrodzenia ustalonego nieformalnie i wypłacanego „pod stołem”.

Dlatego też dane statystyczne Państwowej Inspekcji Pracy o liczbie ujawnionych przypadków nielegalnego zatrudnienia na pewno nie oddają rzeczywistej skali tego zjawiska.

Dodatkowa trudność w szacowaniu przez PIP strat budżetu państwa, dotyczących pracy nielegalnej, związana jest z liczbą kontrolowanych podmiotów i liczbą osób, których legalność pracy jest weryfikowana. Państwowa Inspekcja Pracy realizuje rocznie **ok. 90 tys. kontroli**, prowadząc działania kontrolno-nadzorcze wobec ok. 70 tys. pracodawców i innych podmiotów, na rzecz których wykonują pracę pracownicy najemni.

W obrocie gospodarczym – według danych Głównego Urzędu Statystycznego, zawartych między innymi w **tablicach dotyczących podmiotów gospodarki narodowej z wyłączeniem osób fizycznych prowadzących wyłącznie indywidualne gospodarstwa rolne (stan na 31.03.2016 r.)** – funkcjonuje **ponad 4 mln przedsiębiorców**, na rzecz których pracę najemną wykonuje **12,5 mln osób**.

Natomiast zgodnie z danymi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – liczba aktywnych płatników składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy (według stanu na dzień

31.12.2015 r.) obejmuje ponad **696,5 tys. podmiotów gospodarczych**, na rzecz których świadczona jest praca na podstawie umowy o pracę lub umów cywilnoprawnych (według stanu na dzień 31.12.2014 r. – 670,7 tys., a na 31.12.2013 r. – 655,5 tys.). Ponadto na koniec 2015 r. ZUS wykazuje ponad 996,9 tys. osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, które nie zatrudniają pracowników (według stanu na dzień 31.12.2014 r. – 946,2 tys., a na 31.12.2013 r. – 919,4,5 tys.).

Ustawowe zadania Państwowej Inspekcji Pracy obejmują kontrolę zjawiska pracy nierejestrowanej tylko w ograniczonym zakresie. Działalność kontrolna PIP dotyczy jedynie legalności pracy najemnej i nie uwzględnia wszystkich form świadczenia pracy występujących w obrocie gospodarczym. Inspekcja pracy nie ingeruje w prywatne relacje osób fizycznych, świadczących sobie – często nieodpłatnie – pomoc wzajemną przy wykonywaniu np. drobnych prac remontowych, mających charakter incydentalny i nie potwierdzonych żadną umową. Wobec braku ustawowych regulacji w przedmiocie uprawnień inspektorów pracy do kontroli rolników indywidualnych, kontrole legalności zatrudnienia nie obejmują większości gospodarstw rolnych, korzystających z pracy najemnej innych osób, często także cudzoziemców. Kontrole takie dotyczą głównie osób, które prowadzą rolniczą działalność gospodarczą jako zarejestrowane przedsiębiorstwa albo zatrudniają pracowników na podstawie umów o pracę.

Działania kontrolno-nadzorcze PIP są realizowane **w stosunku do tzw. podmiotów kontrolowanych** w rozumieniu przepisów *ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*. Definicja ta nie obejmuje jednak wszystkich przedsiębiorców funkcjonujących na rynku, ale tylko tych, którzy powierzają pracę osobom fizycznym. Fakt ten jest ustalany na moment podjęcia (wszczęcia) kontroli, co powoduje, że poza zakresem naszych działań pozostają m.in. te podmioty, które posiadały w przeszłości status pracodawcy, ale w chwili kontroli już nikogo nie zatrudniają.

Doświadczenia z kontroli prowadzonych przez Inspekcję Pracy w zakresie legalności zatrudnienia wskazują także na przypadki pracodawców, którym – dzięki udanemu obejściu obowiązującego prawa – nie sposób skutecznie dowieść nielegalnego powierzania pracy. W tej grupie znajdują się m.in. przypadki tzw. **syndromu pierwszego dnia pracy**, tj. sytuacji, w których zarówno pracodawcy, jak i pracownicy zgodnie oświadczają, że dzień kontroli Inspekcji Pracy jest jednocześnie pierwszym dniem pracy danej osoby.

Brak możliwości prowadzenia przez inspektorów pracy działań o charakterze quasi operacyjnym i wykorzystywania w toku kontroli dowodów uzyskanych przed jej formalnym wszczęciem powoduje, że w razie jednoznacznych fałszywych oświadczeń pracownika i pracodawcy co do daty zatrudnienia oraz braku dowodów przeciwnych

(np. ze zgromadzonych dokumentów czy zeznań świadków), udowodnienie nielegalnego powierzenia pracy jest praktycznie niemożliwe. **Powyższe praktyki, oparte na „cichym porozumieniu” między pracodawcą a pracownikiem, pozwalają na ukrywanie faktu nielegalnego zatrudnienia** i wypłacania wynagrodzenia w ustalonej nieformalnie wysokości, bez odprowadzenia składek do ZUS i zaliczek podatkowych do urzędu skarbowego, nawet przez dłuższy czas. Tym samym kwota strat związanych z tym procederem pozostaje nieznana.

Państwowa Inspekcja Pracy od 2007 r. realizuje zadania w zakresie przeciwdziałania powierzeniu i wykonywaniu pracy z naruszeniem przepisów prawa. Ich trzon stanowią kontrole legalności zatrudnienia, ukierunkowane na ujawnianie i eliminowanie nieprawidłowości w działaniu kontrolowanych podmiotów w tym obszarze zagadnień.

Zakres tych zadań wytycza m.in. przytoczona powyżej definicja nielegalnego zatrudnienia i nielegalnej pracy zarobkowej, wskazana w przepisach *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. Z tego też względu, adresatami działań Państwowej Inspekcji Pracy są zarówno pracodawcy (podmioty powierzające pracę na podstawie umów o pracę), przedsiębiorcy nie będący pracodawcami (powierzający pracę na innej podstawie niż stosunek pracy), a także same osoby, których legalność zatrudnienia jest weryfikowana (w zakresie dopełnienia obowiązków informacyjnych względem powiatowego urzędu pracy, ciążących na zarejestrowanych bezrobotnych w związku z faktem podjęcia pracy).

Biorąc pod uwagę powyższe zastrzeżenia, w oparciu o dane liczbowe zgromadzone w zasobach PIP można podjąć próbę oszacowania strat związanych z nielegalnym powierzeniem pracy. Szacując skutki finansowe dla budżetu państwa, wynikające z zatrudniania w „szarej strefie”, przyjęto dane z kontroli prowadzonych w 2015 r.

Rokrocznie Państwowa Inspekcja Pracy realizuje ponad **23 tysiące kontroli**, w toku których badane są zagadnienia związane z legalnością powierzenia i wykonywania pracy (w 2015 r. – 23,2 tys. kontroli, w 2014 r. – 24,6 tys., w 2013 r. – 23,4 tys.). Działaniami kontrolno-nadzorczymi PIP w tym zakresie obejmowanych jest corocznie ponad **22 tysiące podmiotów** (w 2015 r. – 22,4 tys., w 2014 r. – 23,9 tys., w 2013 r. – 22,5 tys.), na rzecz których wykonuje pracę ok. 700-800 tys. pracobiorców. Inspektorzy pracy każdego roku weryfikują legalność zatrudnienia średnio ponad **160 tysięcy osób** (w 2015 r. – 146 tys., 2014 r. – 166,5 tys., w 2013 r. – 177,7 tys.).

Państwowa Inspekcja Pracy ujawnia w toku prowadzonych kontroli szereg naruszeń przepisów związanych z legalnością zatrudnienia i powierzenia innej pracy zarobkowej, zarówno obywatelom polskim, jak i cudzoziemcom. Do najbardziej powszechnych

nieprawidłowości należą: wykonywanie pracy bez potwierdzenia na piśmie warunków umowy o pracę i brak zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego oraz uchybienia terminów dopełnienia tych obowiązków.

W 2015 r. w zakresie badanego zagadnienia inspektorzy pracy zweryfikowali legalność zatrudnienia 146,5 tys. osób. Nielegalne zatrudnienie stwierdzono w ponad 3,6 tys. przypadków, obejmujących osoby świadczące pracę **w czasie kontroli inspektora pracy**, które nie posiadały zawartej umowy o pracę w formie pisemnej lub mimo takiego obowiązku nie zostały zgłoszone do ubezpieczenia społecznego. Powyższe naruszenia dotyczyły 2,5% osób objętych kontrolą. Jeżeli uwzględnić dane GUS dotyczące liczby pracowników najemnych, tj. 12,5 mln osób (dane za I kwartał 2016 r.) i przyjąć, że skala stwierdzonych nieprawidłowości na podstawie wyników kontroli PIP jest reprezentatywna dla wszystkich podmiotów działających w obrocie gospodarczym – to **liczbę osób nielegalnie świadczących pracę można szacować na 310 tys. osób.**

Analizując przypadki osób, które pracowały nielegalnie tylko **w okresie poprzedzającym kontrolę inspektora pracy**, a w chwili wykonywania czynności kontrolnych pracowały legalnie lub nie pozostawały już w zatrudnieniu, wykazano nielegalne zatrudnienie blisko 16,9 tys. osób (11,5% osób objętych kontrolą). Wskazane nieprawidłowości często obejmowały również byłych pracowników, którzy dopiero po zaprzestaniu świadczenia pracy lub niedotrzymaniu przez pracodawcę obietnicy nawiązania stosunku pracy, zdecydowali się na złożenie skargi do Państwowej Inspekcji Pracy. W przypadkach legalizacji zatrudnienia przed kontrolą PIP, inspektor pracy nie ma najczęściej możliwości ustalenia, czy wykazany okres świadczenia pracy odpowiada faktycznemu okresowi jej wykonywania, czy np. – co często jest normą – nie jest wykazywane świadczenie pracy w okresie próbnym.

Przyjmując, że tylko co piąty taki przypadek dotyczy byłych pracobiorców, którzy świadczyli pracę nielegalnie w okresie poprzedzającym kontrolę inspektora pracy lub przy legalizacji zatrudnienia nie podano prawdziwych danych dotyczących daty jej rozpoczęcia, to szacowaną **liczbę osób nielegalnie świadczących pracę należy zwiększyć o 290 tys. osób.**

Uwzględniając wykazaną szacunkową liczbę osób nielegalnie świadczących pracę (**600 tys. osób**) i przyjmując, że osoby te otrzymywały wynagrodzenie na poziomie minimalnego wynagrodzenia za pracę (1750 zł w 2015 r.), to straty dla budżetu państwa (funduszy państwowych) tylko z tytułu **nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i FGŚP można szacować na ponad 440 mln zł miesięcznie.**

Zakładając natomiast, że szacunkowa liczba osób nielegalnie świadczących pozostaje w „szarej strefie” przez 12 miesięcy, to straty dla budżetu państwa w tym zakresie można szacować na **5,3 mld zł**. Jednocześnie straty z tytułu **nieopłaconych zaliczek na podatek dochodowy** za rok 2015 to kwota co najmniej **840 mln zł**.

Łączna szacunkowa suma strat stanowi kwotę nie mniejszą niż **6,1 mld zł**.

Jeżeli przyjąć realnie, że wynagrodzenie miesięczne brutto tych osób wynosiło 2,5 tys. złotych (średnie miesięczne wynagrodzenie w mikroprzedsiębiorstwach), to straty z tytułu nieopłaconych składek do ZUS, należnych za cały rok 2015, wynoszą **7,6 mld złotych**, a suma strat z tytułu niezapłaconych zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych to kwota **1,4 mld zł**. Łączna suma strat stanowi kwotę nie mniejszą niż **9,0 mld zł**.

Szacując skutki dla budżetu państwa nierejestrowanego zatrudnienia w „szarej strefie” należy również uwzględnić nienależne świadczenia ponoszone na rzecz osób zarejestrowanych jako bezrobotne mimo podjęcia przez nich zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

W 2015 r. inspektorzy pracy wykazali, że obowiązku zawiadomienia powiatowego urzędu pracy o podjęciu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej nie dopełniło **8% osób**, które w tym zakresie sprawdzono w rejestrach PUP. Biorąc pod uwagę powyższe dane oraz ogólną liczbę zarejestrowanych bezrobotnych (ok. 1,5 mln osób), można oszacować, że **125 tys. osób** to liczba bezrobotnych, którzy mimo podjęcia zatrudnienia nadal pozostają w rejestrze bezrobotnych. W większości takich przypadków powiatowe urzędy pracy są zobowiązane do opłacania za bezrobotnych i zgłoszonych przez nich członków rodzin składek na ubezpieczenie zdrowotne. Uwzględniając odsetek ujawnionych przypadków niedopełnienia obowiązku powiadomienia PUP przez osoby pobierające zasiłek dla bezrobotnych, można także przyjąć, że ponad **15 tys. osób** bezprawnie pozostających w rejestrach PUP **pobierało zasiłek dla bezrobotnych**.

Należy przy tym poczynić zastrzeżenie, że przekazane dane mają charakter wyłącznie szacunkowy. W ocenie Państwowej Inspekcji Pracy, **analiza skutków „szarej strefy” w zatrudnieniu winna być przedmiotem badań, prowadzonych przez wyspecjalizowane organy i służby**, przy wykorzystaniu uznanych metod badawczych, **dla których dane liczbowe zgromadzone w zasobach PIP mogą stanowić materiał pomocniczy**.

II. Skutki dla budżetu państwa wynikające z zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi

Od początku lat 90-tych (tj. od czasu transformacji w kierunku gospodarki wolnorynkowej) mamy do czynienia ze zjawiskiem zawierania z osobami zatrudnionymi umów cywilnoprawnych, przede wszystkim umów zlecenia i umów o dzieło, rzadziej umów agencyjnych – kosztem zatrudnienia w ramach stosunku pracy.

Wprawdzie Sąd Najwyższy wielokrotnie podkreślał, że zatrudnienie nie musi mieć charakteru pracowniczego, a praca może być świadczona także na podstawie umów cywilnoprawnych (np. wyrok SN z 9 grudnia 1999 r., I PKN 432/99, OSNP 2001/9/310), jednakże w myśl Kodeksu pracy niedopuszczalne jest zawieranie umów prawa cywilnego w warunkach, gdy praca jest wykonywana pod kierownictwem pracodawcy oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę (art. 22 § 1 Kodeksu pracy). Jest to sytuacja, w której istnieje obowiązek zawarcia z osobą zatrudnioną umowy o pracę.

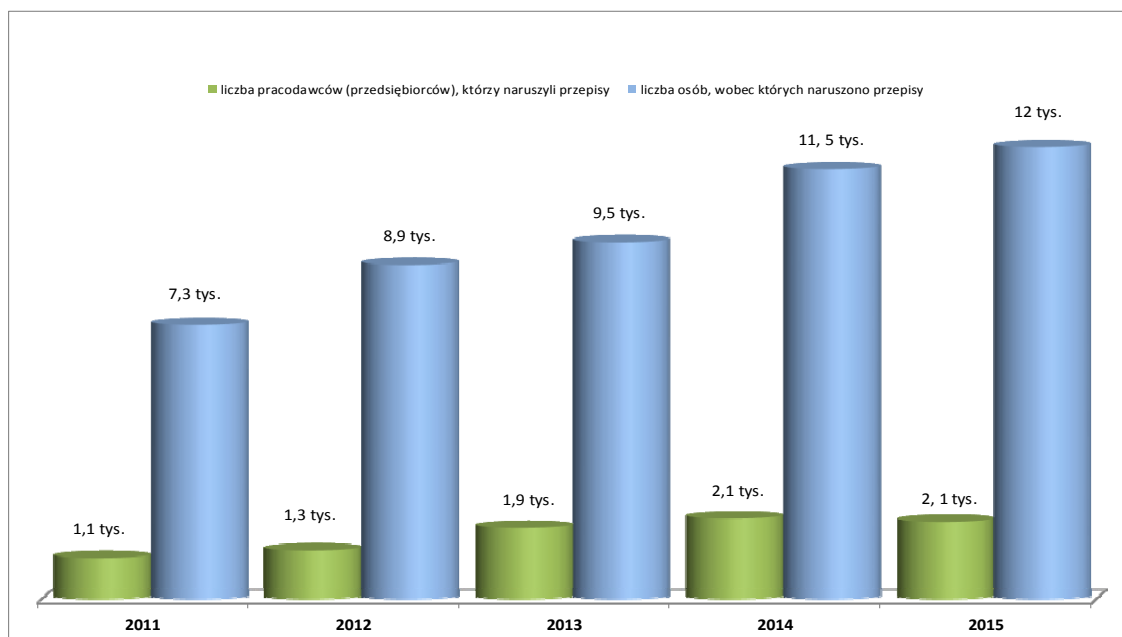
W 2015 r. w podmiotach objętych kontrolami Państwowej Inspekcji Pracy, świadczyło pracę na podstawie umów cywilnoprawnych ponad 580 tys. osób tj. 13,1% ogółu pracujących w skontrolowanych podmiotach Dla porównania: w 2014 r. odsetek ten wynosił 14,6%, w 2013 r. – 12,8%, w 2012 r. - 12,6%, w 2011 r. - 10,7%, w 2010 r. – 10,9%, a w 2009 r. – 9,5%.

Odsetek osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych – według sekcji gospodarki narodowej PKD
(% ogółu osób świadczących pracę w podmiotach kontrolowanych przez PIP w latach 2010-2015)

Sekcja gospodarki PKD	2015 r.	2014 r.	2013 r.	2012 r.	2011 r.	2010 r.
Usługi administrowania i działalność wspierająca	50,6	53,8	48,6	50,3	27,9	46,0
Pozostała działalność usługowa	30,9	27	20,5	24,0	19,5	23,0
Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	28,4	35,7	28,5	39,1	29,3	25,1
Zakwaterowanie i usługi gastronomiczne	26,6	25,9	23,6	18,6	17,9	17,2
Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	25,8	18,1	19,6	16,0	20,3	17,9

Informacja i komunikacja	18,7	26	32	19,2	15,7	18,6
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	17,7	16,9	17,1	13,3	10,1	10,5
Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	17,2	20	20,3	19,4	17,2	24,5
Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	15,9	9,9	10,7	9,2	9,1	8,0
Edukacja	15,4	16,3	16,1	15,0	18,7	14,8
Budownictwo	12,9	13	10,8	9,2	10,2	8,1
Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości	11,5	12,6	12,2	11,9	11,2	9,1
Handel, naprawa pojazdów samochodowych	10,9	9,8	8,1	7,5	6,7	6,3
Transport i gospodarka magazynowa	7,1	6,8	2,9	5,5	6,2	6,5
Administracja publiczna	6,4	5,9	7,2	5,5	5,6	10,5
Dostawa wody, gospodarowanie ściekami i odpadami	5,7	5,8	5,9	5,1	4,9	4,4
Przetwórstwo przemysłowe	3,7	3,9	4	3,6	3,5	3,2
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz	2,8	1,9	1,6	1,2	0,9	1,0
Górnictwo i wydobywanie	0,2	0,5	0,7	0,7	0,5	0,5

W 2015 r. naruszenia art. 22 § 1 Kodeksu pracy, polegające na zastępowaniu umów o pracę umowami cywilnoprawnymi, stwierdzono u ponad 2 tys. pracodawców (przedsiębiorców), w odniesieniu do 12 tys. osób świadczących pracę. Porównanie tych danych z wynikami kontroli z lat poprzednich wskazuje na tendencję wzrostową.



Komisja do Spraw Kontroli Państwowej w dezyderacie nr 44 skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie strat budżetu państwa z powodu patologii na rynku pracy uchwalonym w dniu 19 marca 2015 r. postulowała oszacowanie na podstawie dostępnych danych (we współpracy z Ministerstwem Finansów, Najwyższą Izbą Kontroli i Państwową Inspekcją Pracy) – wielkości strat budżetu państwa z tytułu patologii na rynku pracy, a następnie przedstawienie działań naprawczych.

Odnosząc się do dezyderatu (pismo z dnia 26 maja 2015 r., znak DP.II.0701.13.2015.EJ) Minister Pracy i Polityki Społecznej wskazał m.in., że „Minister Finansów poinformował, że resort nie dysponuje szacunkami skutków finansowych zawierania umów cywilnoprawnych w miejsce umów o pracę”. Minister poinformował także, że z danych Zakładu ubezpieczeń Społecznych wynika, iż w latach 2008-2014 na skutek przeprowadzonych planowych i doraźnych kontroli płatników składek uzyskano wynik finansowy 1 mld zł, w tym ok 447 mln zł przypisu składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych.

W kolejnej odpowiedzi na dezyderat (pismo z dnia 2 września 2015 r. znak DAE.0701.5.2015.MZ) Minister Pracy i Polityki Społecznej podniósł, że oszacowanie kosztów dla budżetu może nastąpić jedynie w stopniu przybliżonym, za pomocą „uproszczonych modeli z dużą liczbą założeń, bazujących na danych zbieranych nieregularnie i przy pomocy nietransparentnej metodologii”. Takie szacunki zostały przez Ministerstwo dokonane na podstawie danych Ministerstwa Finansów, Państwowej Inspekcji Pracy oraz Najwyższej Izby Kontroli. W ocenie Ministerstwa „utracone korzyści w skali roku dla sektora finansów publicznych (...) mogą się wahać w zależności od analizowanego wariantu od 650 mln zł do 1,25 mld zł.

III. Podsumowanie

Na podstawie wyników przeprowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy kontroli trudno jest dokonywać szacunków skali samego zawierania umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, jak również pracy w „szarej strefie”. Ustalenia dokonywane w trakcie kontroli nie mają charakteru badania statystycznego, opartego na próbie losowej. Kontrole realizowane są z reguły w oparciu o skargi bądź inne sygnały oraz wyniki kontroli prowadzonych w latach ubiegłych, w tych branżach i zakładach, w których prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości jest największe.

Z powyższych względów wyniki kontroli nie mogą stanowić także samodzielnej podstawy do dokonania oszacowania strat, jakie ponosi budżet państwa z tytułu pracy nierejestrowanej. Poziom zatrudnienia, zarówno w szarej strefie, jak i na podstawie umów cywilnoprawnych, nie jest równomierny w poszczególnych branżach, a nawet w obrębie tych samych sektorów gospodarki waha się w zależności od poziomu zatrudnienia. Stąd nawet stosunkowo niewielka zmiana w zakresie branży i wielkości kontrolowanych podmiotów, a także większy udział kontroli skargowych, może przekładać się na skalę ujawnionych nieprawidłowości. W przypadku umów cywilnoprawnych dodatkowym czynnikiem jest konieczność zgromadzenia materiału dowodowego dostatecznie potwierdzającego faktyczne warunki wykonywanej pracy właściwe dla stosunku pracy, a nie zawartej umowy cywilnoprawnej, co nie zawsze jest możliwe ze względu na specyfikę wykonywanej pracy.

Dlatego m.in. szacując skutki omawianych zjawisk dla budżetu należy opierać się na danych z wielu źródeł (np. Ministerstwa Finansów, Głównego Urzędu Statystycznego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych). Niezbędne jest również przyjęcie pewnych założeń wstępnych, których zmiana może prowadzić do innych wyników.