



PAŃSTWOWA INSPEKCJA PRACY

**Legalność zatrudnienia oraz ochrona praw
pracowniczych cudzoziemców,
w tym w szczególności obywateli Ukrainy,
w świetle kontroli
Państwowej Inspekcji Pracy**

Warszawa, czerwiec 2016 r.

I. Wstęp

Prezentowany materiał stanowi kompleksowe opracowanie, poświęcone legalności zatrudnienia oraz ochronie praw pracowniczych cudzoziemców, w tym w szczególności obywateli Ukrainy, w świetle kontroli Państwowej Inspekcji Pracy prowadzonych w 2015 r.

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*. Według *art. 2 ust. 1 pkt. 22a* cytowanej ustawy „powierzenie cudzoziemcowi nielegalnego wykonywania pracy” oznacza powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi:

- który nie jest uprawniony do wykonywania pracy w rozumieniu *art. 87 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, lub
- który nie posiada zezwolenia na pracę, nie będąc zwolnionym na podstawie przepisów szczególnych z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę, lub
- którego podstawa pobytu nie uprawnia do wykonywania pracy, lub
- który wykonuje pracę na innych warunkach lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pracę, z zastrzeżeniem *art. 88f ust. 1a-1c ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, lub
- który wykonuje pracę na innych warunkach lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pobyt czasowy, o którym mowa w *art. 114, art. 126, art. 127 lub art. 142 ust. 3*, z zastrzeżeniem *art. 119 i art. 135 ust. 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach*, lub
- bez zawarcia umowy o pracę albo umowy cywilnoprawnej w wymaganej formie.

W kwestii zatrudnienia cudzoziemców została ustalona zasada, zgodnie z którą weryfikacja legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców realizowana jest podczas każdej kontroli podmiotu, który powierza wykonywanie pracy takim osobom i obejmuje wszystkich cudzoziemców spoza obszaru UE/EOG i Szwajcarii świadczących pracę na rzecz podmiotu kontrolowanego (niezależnie od tego, czy dotyczy ich obowiązek uzyskania zezwolenia na pracę, czy też są z niego zwolnieni).

Od 2013 r. wobec cudzoziemców z krajów UE/EOG zadanie jest realizowane jedynie w uzasadnionych przypadkach podejrzenia występowania nieprawidłowości (w szczególności na podstawie skarg, wniosków i powiadomień z innych organów, informacji opublikowanych w mediach, informacji własnych itd.) oraz wobec cudzoziemców delegowanych do pracy na terytorium RP przez pracodawcę zagranicznego.

Obok wyżej wspomnianej problematyki legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców, Państwowa Inspekcja Pracy zwraca szczególną uwagę na ochronę praw pracowniczych obcokrajowców, kontrolując w odniesieniu do tej grupy pracowników

m.in. zagadnienia prawa pracy (czas pracy, dodatkowe wynagrodzenie za godziny nadliczbowe, urlopy wypoczynkowe itd.), jak i zapewnienie cudzoziemcom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Kontrolami tymi objęci są również pracodawcy zagraniczni, delegujący pracowników do wykonywania pracy na terytorium RP, np. w ramach usług eksportowych.

Działania kontrolno-nadzorcze Państwowej Inspekcji Pracy w obszarze legalności zatrudnienia realizowane są co do zasady jako zadanie stałe Państwowej Inspekcji Pracy, zgodnie z przyjętym programem działania PIP. Z uwagi na dynamiczne zmiany na rynku pracy, w programach tych ujmowane są coraz to nowe zagadnienia, celem dostosowania działalności Urzędu do aktualnych warunków społeczno-ekonomicznych i zachodzących zmian w zakresie podaży pracy. Ponadto realizowane są działania o charakterze doraźnym, w formie zorganizowanych akcji, np. kontrole legalności zatrudnienia w placówkach 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.

Na podstawie ustaleń przeprowadzonej kontroli, zgodnie z *art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy*, o naruszeniu przepisów prawa inspektor pracy ma obowiązek powiadomić właściwe organy, a w szczególności Straż Graniczną – o naruszeniu przepisów o cudzoziemcach, zwłaszcza o wykonywaniu pracy przez cudzoziemca:

- który nie posiada ważnej wizy lub innego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium RP,
- którego podstawa pobytu na terytorium RP nie uprawnia do wykonywania pracy,
- bez zezwolenia na pracę, w przypadkach gdy jest ono wymagane.

Ponadto o stwierdzonych przypadkach naruszenia przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, związanych z zatrudnianiem cudzoziemców lub powierzaniem im innej pracy zarobkowej, okręgowy inspektor pracy powiadamia właściwego wojewodę, w szczególności o:

- okolicznościach, na podstawie których wojewoda uchyla wydane zezwolenie na pracę lub zezwolenie na pobyt czasowy i pracę (*art. 88k ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz art. 122 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach*),
- okolicznościach, na podstawie których wojewoda wydaje decyzję o odmowie wydania zezwolenia na pracę lub zezwolenia na pobyt czasowy i pracę (*art. 88j ust. 1 pkt 3, 4 i 8 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz art. 117 ustawy o cudzoziemcach*).

II. Zatrudnianie w Polsce cudzoziemców z państw trzecich

Zatrudnianie cudzoziemców w Polsce reguluje *ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach*, oraz rozporządzenia wykonawcze.

Warunkiem legalnego powierzenia pracy cudzoziemcowi z państwa trzeciego jest uzyskanie **zezwolenia na pracę** oraz **legalny pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej**. O zezwolenie na pracę występuje do właściwego wojewody pracodawca, a w przypadku zezwolenia na pobyt czasowy i pracę (tzw. zezwolenia jednolitego) – cudzoziemiec przebywający już legalnie na terytorium Polski.

Wyjątkiem od tej zasady jest procedura uproszczona, która pozwala obywatelowi jednego z 6 państw: Republiki Armenii, Republiki Białoruś, Republiki Gruzji, Republiki Mołdowy, Federacji Rosyjskiej i Ukrainy wykonywać pracę w Polsce przez 6 miesięcy w okresie 12 następujących po sobie miesięcy. Warunkiem skorzystania z procedury uproszczonej (bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę) jest zarejestrowanie przez pracodawcę w powiatowym urzędzie pracy **oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi**, oraz posiadanie przez cudzoziemca dokumentu potwierdzającego tytuł pobytowy w RP uprawniający do wykonywania pracy na terytorium RP.

III. Szacunkowe dane dotyczące liczby cudzoziemców zatrudnionych lub wykonujących inną pracę zarobkową w Polsce

Zezwolenia na pracę

W 2015 r. wydano blisko **65,8 tys. zezwoleń na pracę cudzoziemcom**, co stanowiło w stosunku do 2014 r. wzrost o 51% (w 2014 r. wydano 43,7 tys. zezwoleń). Liczba wniosków o wydanie zezwolenia, złożonych w 2015 r. wyniosła 74,1 tys. (wzrost o 72%). Wśród wydawanych zezwoleń zdecydowanie dominowały zezwolenia typu A – 66,1 tys. zezwoleń (93%).

Dane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazują na dalszy wzrost liczby wydawanych zezwoleń również w 2016 r. – w I kwartale wydano ok. 23 tys. zezwoleń (wzrost o 74% w porównaniu do I kwartału 2015 r.).

Podobnie jak w latach poprzednich, w 2015 r. najczęściej zezwoleń na pracę wydano w województwie mazowieckim (49% wszystkich zezwoleń).

W 2015 r. w ogólnej liczbie wydanych zezwoleń dominowały zezwolenia wydawane dla **obywateli Ukrainy – blisko 50,5 tys. zezwoleń (77%)**.

Tabela. Liczba wydanych w 2015 r. zezwoleń na pracę (wg obywatelstwa)

Państwo	Liczba wydanych zezwoleń
Ukraina	50 465
Białoruś	2 037
Mołdowa	1 488
Uzbekistan	1 433
Indie	1 425
Chiny (bez Tajwanu)	1 288
Wietnam	732
Serbia	650
Nepal	596
Rosja	579
Turcja	550
Stany Zjednoczone Ameryki	544
Pozostałe	3 999

Źródło: dane MRPiPS

Obywatele Ukrainy, którzy otrzymali w 2015 r. zezwolenia najczęściej wykonywali pracę jako:

- ⇒ robotnicy wykwalifikowani – 22,2 tys. osób (44%),
- ⇒ pracownicy przy pracach prostych – 13,1 tys. (26%).

Wśród sekcji PKD dominowało *budownictwo* (21%) i *gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników z Ukrainy* (15%)

Tabela. Liczba zezwoleń na pracę wydanych w 2015 r. dla obywateli Ukrainy – wg wybranych sekcji PKD

Sekcje PKD	Liczba zezwoleń
Budownictwo	10 820
Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników	7 306
Transport i gospodarka magazynowa	5 916
Przetwórstwo przemysłowe	3 704
Handel, naprawy	3 468
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo	2 819
Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	2 424
Zakwaterowanie i usługi gastronomiczne	1 074

Źródło: dane MRPiPS

Oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi

Z danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wynika, że wzrasta liczba rejestrowanych w powiatowych urzędach pracy oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi. W 2015 r. zarejestrowano **782,2 tys. oświadczeń**, tj. ponad dwukrotnie więcej niż w 2014 r. Należy jednak zaznaczyć, że 217,1 tys. oświadczeń dotyczyło osób, które już posiadają wizę lub zezwolenie na zamieszkanie.

W I kwartale 2016 r. zarejestrowanych zostało ponad 318,2 tys. oświadczeń (wzrost w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedzającego o prawie 51%), w tym ponad **309,5 tys. (97%) dla obywateli Ukrainy**.

Tabela. Liczba rejestrowanych oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Liczba oświadczeń	180 073	259 777	243 736	235 616	387 398	782 222

Źródło: dane MRPiPS

Zdecydowanie największą grupą cudzoziemców, dla których rejestrowane są oświadczenia to obywatele Ukrainy (w 2015 r. – 97,5% wszystkich zarejestrowanych oświadczeń, w 2014 r. – 96,3%).

Tabela. Liczba zarejestrowanych w 2015 r. oświadczeń (wg obywatelstwa)

Państwo	Liczba oświadczeń
Ukraina	762 700
Mołdowa	9 575
Białoruś	5 599
Rosja	1 939
Gruzja	1 366
Armenia	1 043

Źródło: dane MRPiPS

Obywatele Ukrainy, dla których w 2015 r. zarejestrowano oświadczenie najczęściej wykonywali pracę jako:

- ⇒ pracownicy przy pracach prostych – 455,1 tys. osób (59,7%),
- ⇒ robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy – 135,4 tys. (17,8%).

Większość oświadczeń wystawiono na okres od 3 do 6 miesięcy (694,6 tys., 89%).

Tabela. Liczba oświadczeń zarejestrowanych w 2015 r. (wg województw)

województwo	ogółem	w tym dla obywateli Ukrainy
dolnośląskie	73 042	72 042
kujawsko-pomorskie	29 694	28 745
lubelskie	56 039	54 982
lubuskie	34 132	33 421
łódzkie	37 686	36 885
małopolskie	46 319	44 640
mazowieckie	316 108	306 708
opolskie	14 744	14 328
podkarpackie	10 109	10 006
podlaskie	7 062	6 640
pomorskie	25 270	24 745
śląskie	34 349	33 869
świętokrzyskie	17 108	16 736
warmińsko-mazurskie	3 604	3 445
wielkopolskie	58 628	57 665
zachodniopomorskie	18 328	17 843

Źródło: dane MRPiPS

W 2015 r., podobnie jak w latach poprzednich, największą liczbę oświadczeń dla obywateli Ukrainy zarejestrowano w województwie mazowieckim (40% wszystkich oświadczeń). Wśród dziedzin gospodarki, w których najczęściej rejestrowano oświadczenia dla obywateli Ukrainy dominowało:

- *rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo* (36%),
- *usługi administrowania i wspierania działalności* (16%),
- *budownictwo* (14%).

Tabela. Liczba zarejestrowanych w 2015 r. oświadczeń dla obywateli Ukrainy – wg wybranych sekcji PKD

Sekcje PKD	Liczba oświadczeń
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo	275 353
Usługi administrowania i wspierania działalności (w tym agencje zatrudnienia)	119 449
Budownictwo	108 011
Przetwórstwo przemysłowe	87 420
Pozostała działalność usługowa	38 362
Handel, naprawy	34 461
Transport i gospodarka magazynowa	26 893
Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników	24 733

Źródło: dane MRPiPS

W 2015 r. przeważającą podstawą świadczenia pracy obywateli Ukrainy na podstawie oświadczeń były **umowy cywilnoprawne** – 661,3 tys. (84,5% oświadczeń), w tym umowa o dzieło – 345,2 tys. Jedynie w przypadku 119 tys. oświadczeń wskazana była umowa o pracę.

Cudzoziemcy zgłoszeni do ZUS

Według danych przekazywanych do Państwowej Inspekcji Pracy przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w I kwartale 2016 r. (stan bazy na 31.03.2016 r.) do ZUS zgłoszonych zostało 238,7 tys. cudzoziemców. Wśród zgłoszonych do ubezpieczenia społecznego cudzoziemców dominują **obywatele Ukrainy – 159,4 tys. osób (66,8%)**. Następni w kolejności są obywatele Białorusi – 9,3 tys. (3,9%).

Biorąc pod uwagę tytuł ubezpieczenia obywateli Ukrainy, przeważa wykonywanie pracy na podstawie umów cywilnoprawnych (umowa agencyjna, umowa zlecenie lub umowa o świadczenie usług) – 88,6 tys. osób (54,5%). Zatrudnienie pracownicze to jedynie 70,5 tys. osób (44,2%).

Obywatele Ukrainy najczęściej wykonywali pracę w podmiotach działających w województwach: mazowieckim – 42,3 tys. osób (26,5%), dolnośląskim – 18,1 tys. osób (11,4%) i wielkopolskim – 17,2 tys. (10,8%).

Tabela. Liczba zgłoszonych do ZUS obywateli Ukrainy w I kwartale 2016 r. - w podziale na województwa. Dane według siedziby głównej pracodawcy.

województwo	liczba obywateli Ukrainy
dolnośląskie	18 073
kujawsko-pomorskie	7 399
lubelskie	3 695
lubuskie	5 787
mazowieckie	45 280
małopolskie	16 459
opolskie	5 379
podkarpackie	2 877
podlaskie	1 401
pomorskie	6 550
warmińsko-mazurskie	1 328
wielkopolskie	17 234
zachodniopomorskie	6 110
nieokreślone województwo	94
łódzkie	8 059
śląskie	12 005
świętokrzyskie	1 620

Źródło: dane ZUS, stan bazy na dzień 31.03.2016 r.

Szacunkowe dane MRPiPS dotyczące liczby obywateli Ukrainy zatrudnionych lub wykonujących inną pracę zarobkową w Polsce

Zgodnie z opracowaniem Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Departamentu Rynku Pracy z dnia 21 stycznia 2016 r. liczba obywateli Ukrainy faktycznie pracujących w związku z wydanym zezwoleniem lub zarejestrowanym oświadczeniem **jest niższa niż liczby tych dokumentów**, gdyż dla części z nich wydano więcej niż jedno zezwolenie lub zarejestrowano więcej niż jedno oświadczenie. Dodatkowo, cudzoziemiec może nie otrzymać wizy lub z innych powodów nie podjąć pracy w Polsce. Dodatkowo MRPiPS wskazuje, że liczby wydanych dokumentów **nie należy sumować** dla uzyskania informacji o liczbie pracujących obywateli Ukrainy w danym roku, ponieważ część obywateli Ukrainy może mieć najpierw zarejestrowane oświadczenie, a następnie uzyskać zezwolenie na pracę. Z drugiej strony, liczbę pracujących obywateli Ukrainy w Polsce **należy powiększyć**, o tych którzy są zwolnieni z konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, m.in. posiadający pobyt stały, posiadający Kartę Polaka, studenci i absolwenci studiów stacjonarnych w Polsce.

Biorąc pod uwagę powyższe założenia, MRPiPS oszacowało liczbę pracujących obywateli Ukrainy w Polsce w 2015 r. na **ok. 350-500 tys.**

IV. Kontrole legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców

Wyniki kontroli

W 2015 r. inspektorzy pracy przeprowadzili 2 956 kontroli **legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców** (2 240 kontroli w 2014 r., 2 026 kontroli w 2013 r.), w tym 2 756 kontroli legalności zatrudnienia obywateli państw trzecich (2 009 w 2014 r., 1 783 w 2013 r.).

Ogółem skontrolowano 2 743 podmioty, w których wykonywało pracę 24,7 tys. cudzoziemców ze 129 państw (w 2014 r. – 15,7 tys., w 2013 r. – 13,6 tys.), w tym blisko 21 tys. cudzoziemców nieposiadających obywatelstwa państwa członkowskiego UE/EOG lub Szwajcarii. **Blisko 74% wszystkich cudzoziemców objętych kontrolą stanowili obywatele Ukrainy (87% cudzoziemców z państw trzecich).**

W 2015 r. najwięcej objętych kontrolą cudzoziemców z państw trzecich świadczyło pracę w województwie: *kujawsko-pomorskim* – 3 554 (17% ogółu), *mazowieckim* – 2 323 (11%), *wielkopolskim* – 2 273 (11%), *śląskim* – 1 889 (9%) i *małopolskim* – 1 843 (7%).

Najczęściej pracowali oni w sekcjach gospodarki: *przetwórstwo przemysłowe* – 24%, *usługi administrowania i działalność wspierająca (agencje zatrudnienia, agencje ochrony mienia, działalność usługowa związana z utrzymaniem porządku w budynkach*

i zagospodarowaniem terenów zieleni) – 21%, *transport i gospodarka magazynowa* – 11% oraz *budownictwo* – 10%.

Ponad 36% cudzoziemców z państw trzecich świadczyło pracę w podmiotach zatrudniających do 9 osób, 26% – w podmiotach o zatrudnieniu od 10 do 49 osób, 20% – o zatrudnieniu od 50 do 249 osób.

Tabela. Dane dotyczące kontroli w latach 2013-2015

(w latach 2010-2012 nie rejestrowano danych dotyczących obywatelstwa cudzoziemców objętych kontrolą)

	2015	2014	2013
Liczba kontroli ogółem	2 956	2 240	2 026
Liczba kontroli podmiotów, w których świadczyli pracę obywatele państw trzecich	2 756	2 009	1 783
- w tym liczba kontroli legalności zatrudnienia obywateli Ukrainy	2 081	1 220	1 013
Liczba wszystkich cudzoziemców objętych kontrolą	24 745	15 673	13 623
Liczba objętych kontrolą obywateli państw trzecich	20 984	12 670	10 656
- w tym liczba objętych kontrolą obywateli Ukrainy	18 223	9 530	7 834

Objęci kontrolą obywatele Ukrainy również najczęściej świadczyli pracę w województwie: *kujawsko-pomorskim* – 19% (w 2014 r. – 6%). Cudzoziemcy z Ukrainy najczęściej pracowali w sekcjach gospodarki:

- ⇒ *przetwórstwo przemysłowe* – 25% (w 2014 r. – 24%),
- ⇒ *usługi administrowania (w tym agencje pracy tymczasowej)* – 25% (w 2014 r. – 20%),
- ⇒ *transport i gospodarka magazynowa* – 11% (w 2014 r. – 9%),
- ⇒ *budownictwo* – 10% (w 2014 r. – 13%).

Ponad 11 tys. cudzoziemców z krajów trzecich (obywatele Ukrainy, Białorusi, Rosji, Mołdawii, Gruzji i Armenii) pracowało **na podstawie oświadczenia pracodawcy** o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi, co oznacza, że byli oni zwolnieni z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę (w 2014 r. – 5,7 tys. cudzoziemców, w 2013 r. – 4,4 tys.).

Ponadto 559 cudzoziemców posiadało zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, a 442 cudzoziemców było zwolnionych z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę ze względu na posiadanie Karty Polaka.

Obowiązek posiadania zezwolenia na pracę dotyczył ponad 9 tys. cudzoziemców, wykonujących pracę na rzecz ponad 1,6 tys. skontrolowanych podmiotów, w tym 197 obcokrajowców delegowanych do pracy na terytorium Polski przez 19 pracodawców zagranicznych z państw trzecich.

Tabela. Liczba cudzoziemców objętych kontrolą (wg obywatelstwa)

(w latach 2010-2012 nie rejestrowano danych dotyczących obywatelstwa cudzoziemców objętych kontrolą)

Państwo	2015	2014	2013
Ukraina	18 223	9 530	7 834
Rumunia	964	838	566
Białoruś	557	712	405
Hiszpania	526	148	161
Turcja	275	146	179
Wietnam	268	222	240
Francja	259	134	125
Chiny	238	394	332
Włochy	223	249	283
Rosja	220	130	217
Niemcy	185	178	213
Indie	176	144	157
Mołdawia	170	294	151
Republika Korei (Korea Płd.)	156	214	115
Pozostałe	2 305	2 340	2 645

Analiza zatrudnienia cudzoziemców z krajów trzecich wykazała, że na podstawie **umowy o pracę** zatrudnionych było ponad 9,6 tys. cudzoziemców, tj. 46% skontrolowanych (w 2014 r. – 50%, w 2013 r. – 58%), na podstawie **umowy zlecenia** pracowało 8 tys. cudzoziemców – 38% poddanych kontroli (w 2014 r. – 32%, w 2013 r. – 25%), na podstawie **umowy o dzieło** 3,1 tys. – 15% (w 2014 r. – 13%, w 2013 r. – 13%). Najwyższy odsetek umów o dzieło odnotowano w rolnictwie – 65% wszystkich umów w tej sekcji gospodarki.

W toku kontroli przeprowadzonych w 2015 r. inspektorzy pracy stwierdzili **nielegalne zatrudnienie i wykonywanie pracy przez 1 122 cudzoziemców** z państw trzecich (5,3% objętych kontrolą), tj. o 29% więcej takich przypadków niż w 2014 r. (872) i ponad dwukrotnie więcej niż w 2013 r. (518). Naruszenia przepisów stwierdzono w czasie 334 kontroli, tj. w 12,2% prowadzonych w tym zakresie (w 2014 r. – w 10,5%, w 2013 r. – w 12,1%).

W 2015 r. ujawniono **nielegalną pracę obywateli 30 państw** (w 2014 r. – 31, w 2013 r. – 38). Analogicznie jak w poprzednich latach, największą grupę nielegalnie zatrudnionych cudzoziemców stanowili **obywatele Ukrainy** – 989 osób (5,4% obywateli Ukrainy objętych kontrolą, 88% ogółu cudzoziemców, których nielegalne zatrudnienie stwierdzono).

W dalszej kolejności stwierdzone przypadki nielegalnej pracy obejmowały obywateli Serbii (31 osoby), Białorusi (17 osób), Rosji (17 osób) i Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej (10 osób).

W latach 2010-2015 **prawie 73% wykazanych przypadków nielegalnego zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców dotyczyło obywateli Ukrainy**. Udział cudzoziemców pochodzących z innych krajów był znacznie niższy. Ogółem w ww. okresie inspektorzy pracy wykazali nielegalne zatrudnienie i wykonywanie pracy przez 5 074 obcokrajowców, w tym **3 698 obywateli Ukrainy**.

Tabela. Dane dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości w latach 2010-2015

	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Odsetek kontroli, podczas których ujawniono nieprawidłowości dotyczące zatrudniania cudzoziemców	50%	50%	50%	49%	49%	47%
Odsetek kontroli, podczas których stwierdzono powierzenie nielegalnego wykonywania pracy cudzoziemcowi	11%	9%	12%	11%	11%	11%
Liczba ujawnionych cudzoziemców, którym powierzono nielegalne wykonywanie pracy:	1 122	873	523	644	901	1 011
– w tym obywatele państw trzecich	1 122	872	518	642	898	1 008
– w tym obywatele Ukrainy	989	776	357	445	513	618

Wykres. Cudzoziemcy nielegalnie wykonujący pracę w 2015 r. – wg obywatelstwa

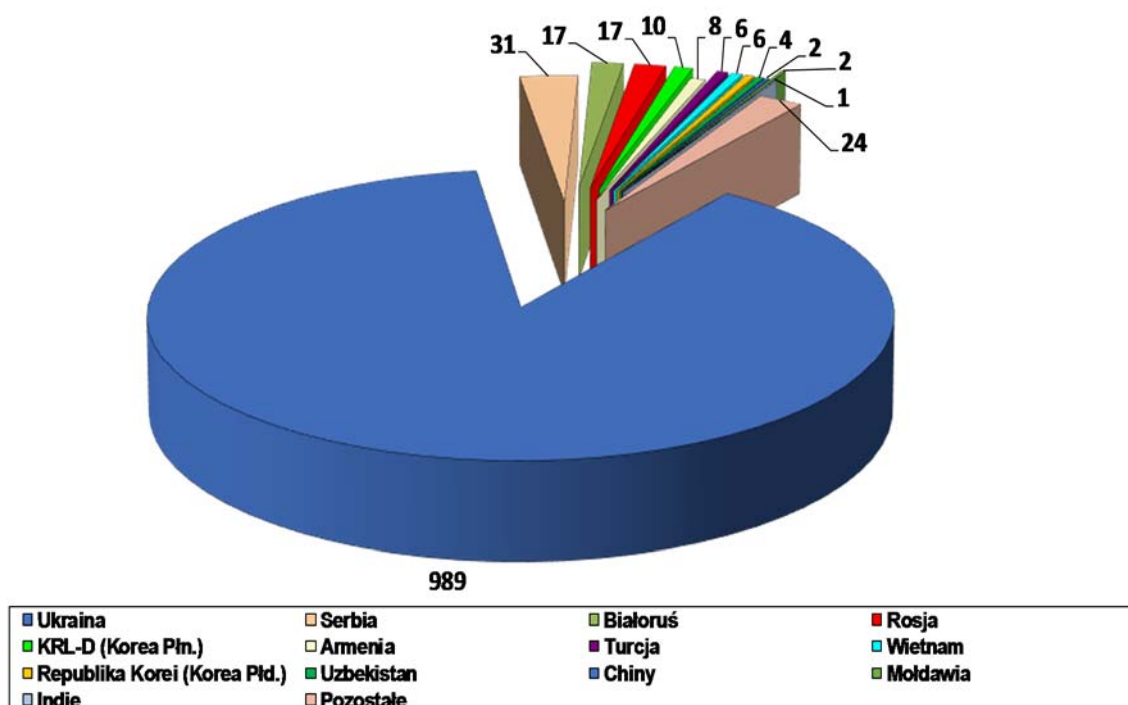
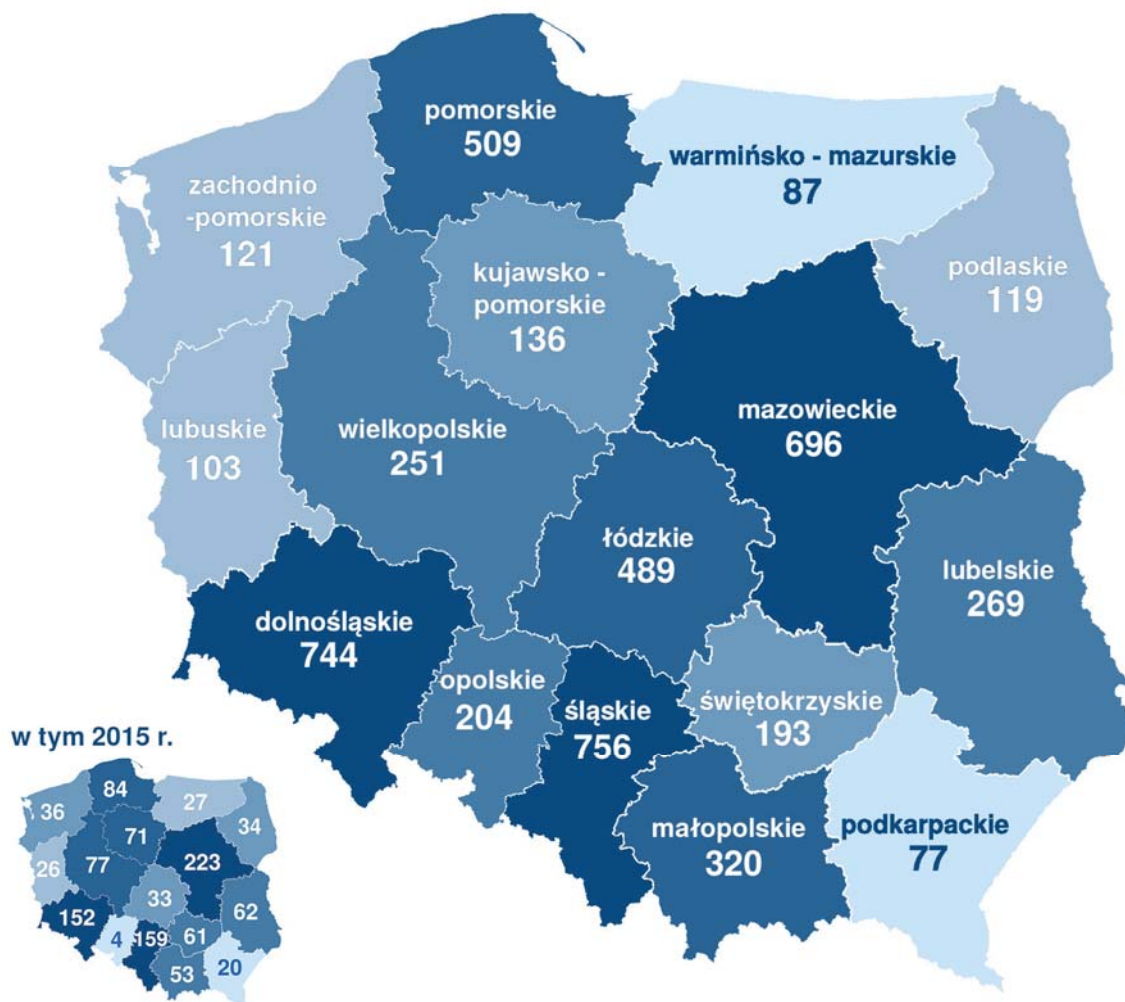


Tabela. Liczba ujawnionych cudzoziemców, którzy nielegalnie wykonywali pracę w Polsce w latach 2010-2015 (wg obywatelstwa)

Państwo	Liczba cudzoziemców, którym powierzono nielegalne wykonywanie pracy						
	ogółem 2010-2015	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Ukraina	3 698	989	776	357	445	513	618
Chiny	197	2	9	16	34	59	77
Macedonia	162	-	-	-	-	162	-
Wietnam	125	6	10	20	25	33	31
KRL-D (Korea Płn.)	77	10	-	29	7	1	30
Białoruś	71	17	10	12	4	11	17
Republika Korei (Korea Płd.)	70	5	4	1	26	28	6
Filipiny	68	-	-	-	4	-	64
Mołdawia	54	2	4	5	11	5	27
Turcja	49	6	5	6	5	18	9
Rosja	45	17	2	11	8	-	7
Uzbekistan	42	4	6	1	3	1	27
Serbia	36	31	-	2	2	1	-
Chorwacja	34	-	-	-	34	-	-
Armenia	33	8	3	5	1	3	13
Nepal	31	-	1	3	1	5	21
Bangladesz	25	-	-	1	1	4	19
Indie	25	1	4	7	7	2	4
Tajlandia	18	-	4	3	-	4	7
Pozostałe	214	24	35	44	26	51	34

Analogicznie jak w latach ubiegłych, zjawisko nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców w największym stopniu dotyka **dużych aglomeracji miejskich**. W 2015 r. największe nasilenie nielegalnej pracy cudzoziemców wystąpiło w województwach: mazowieckim (223 przypadków), śląskim (159), dolnośląskim (152) i pomorskim (84).

Mapa. Liczba ujawnionych cudzoziemców, którzy nielegalnie wykonywali pracę w Polsce w latach 2010 – 2015



Niezmiennie w kolejnych latach inspektorzy pracy odnotowują, że proceder nielegalnego zatrudniania obywateli Ukrainy najbardziej dotyczy dużych ośrodków miejskich. Na przestrzeni lat 2010-2015 zjawisko nielegalnego zatrudniania obywateli Ukrainy w największej skali obejmowało województwa: *śląskie* (17,1% stwierdzonych przypadków), *dolnośląskie* (16,0%), *mazowieckie* (12,5%) oraz *pomorskie* (10,7%). W znikomym stopniu omawiany problem dotyka słabiej rozwiniętych gospodarczo województw: *lubuskiego*, *podkarpackiego* i *warmińsko-mazurskiego*.

Tabela. Liczba obywateli Ukrainy, którzy nielegalnie wykonywali pracę w Polsce w latach 2010-2015 (wg województw)

Województwo	Liczba cudzoziemców, którym powierzono nielegalne wykonywanie pracy						
	ogółem 2010-2015	2015	2014	2013	2012	2011	2010
śląskie	634	146	96	43	105	129	115
dolnośląskie	592	115	152	62	65	39	159
mazowieckie	463	191	110	29	48	67	18
pomorskie	396	82	199	43	39	15	18
łódzkie	324	31	36	45	74	121	17
lubelskie	190	54	32	7	14	33	50
wielkopolskie	181	73	27	32	14	11	24
opolskie	176	4	11	33	3	8	117
małopolskie	104	39	13	3	13	20	16
kujawsko-pomorskie	120	70	13	2	9	2	24
świętokrzyskie	138	61	14	1	28	19	15
zachodniopomorskie	97	36	11	8	15	21	6
podlaskie	98	30	31	8	3	1	25
podkarpackie	66	19	10	6	10	14	7
warmińsko-mazurskie	64	15	11	23	5	3	7
lubuskie	55	23	10	12	0	10	0
ogółem	3 698	989	776	357	445	513	618

Wśród **dziedzin gospodarki**, w których stwierdzono największą koncentrację nielegalnej pracy cudzoziemców, w 2015 r. dominowały: *budownictwo* – 30% wszystkich ujawnionych przypadków, *usługi administrowania i wspierania działalności* (w tym agencje pracy tymczasowej) – 18%, *przetwórstwo przemysłowe* – 16% oraz *handel i naprawy* – 10%.

Biorąc pod uwagę kryterium wielkości kontrolowanego podmiotu, największą liczbę nielegalnie pracujących cudzoziemców ujawniono w **mikroprzedsiębiorstwach** (o zatrudnieniu do 9 pracowników) – 65% wykazanych przypadków (w 2014 r. – 80%) oraz w małych firmach (zatrudniających od 10 do 49 pracowników) – 23% (w 2014 r. – 16%).

W latach 2010-2015 wśród **dziedzin gospodarki**, w których – zgodnie z ustaleniami inspektorów pracy – wystąpiło największe nasilenie nielegalnej pracy obywateli Ukrainy, dominowało: *budownictwo* (26,4% stwierdzonych przypadków). W dalszej kolejności problem ten dotyczył sekcji: *przetwórstwo przemysłowe* (17,4%), *usługi administrowania* (16,5%) oraz *rolnictwo, leśnictwo i łowiectwo* (12,5%).

Tabela. Liczba obywateli Ukrainy, którzy nielegalnie wykonywali pracę w Polsce w latach 2010-2015 (wg sekcji PKD)

Sekcje wg PKD	Liczba cudzoziemców, którym powierzono nielegalne wykonywanie pracy						
	ogółem 2010-2015	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Budownictwo	978	333	162	71	143	181	88
Przetwórstwo przemysłowe	643	127	193	69	115	39	100
Usługi administrowania	609	189	241	75	12	49	43
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo	462	75	62	28	78	52	167
Handel, naprawy	273	97	29	31	39	29	48
Transport i gospodarka magazynowa	164	67	21	11	10	30	25
Zakwaterowanie i usługi gastronomiczne	131	45	16	11	11	30	18
Działalność profesjonalna	118	18	22	3	1	67	7
Działalność nieokreślona	84	1	10	36	3	9	25
Finanse i ubezpieczenia	71	7	0	0	0	1	63
Pozostała działalność usługowa	36	9	5	3	3	14	2
Dostawa wody	26	3	0	10	1	7	5
Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	26	2	1	5	3	1	14
Kultura, rozrywka i rekreacja	23	8	6	1	0	2	6
Informacja i komunikacja	22	4	1	2	9	0	6
Górnictwo i wydobywanie	17	1	0	0	16	0	0
Edukacja	10	2	5	0	1	1	1
Obsługa rynku nieruchomości	3	0	2	1	0	0	0
Gospodarstwa domowe	2	1	0	0	0	1	0
ogółem	3 698	989	776	357	445	513	618

Z punktu widzenia wielkości kontrolowanego zakładu, największą liczbę nielegalnie pracujących obywateli Ukrainy ujawniono w **mikroprzedsiębiorstwach** (o zatrudnieniu do 9 osób) – 66% ogółu stwierdzonych przypadków w latach 2010-2015 oraz w **małych firmach** (zatrudniających od 10 do 49 osób) – 22% ujawnionych przypadków.

Tabela. Liczba obywateli Ukrainy, którzy nielegalnie wykonywali pracę w Polsce w latach 2010-2015 (wg wielkości zatrudnienia w kontrolowanym podmiocie)

Zatrudnienie	Liczba cudzoziemców, którym powierzono nielegalne wykonywanie pracy						
	2010-2015	2015	2014	2013	2012	2011	2010
do 9 pracowników	2 428	661	628	219	303	349	268
od 10 do 49 pracowników	811	200	121	91	91	107	201
od 50 do 249 pracowników	320	96	18	39	16	33	118
od 250 pracowników	139	32	9	8	35	24	31
ogółem	3 698	989	776	357	445	513	618

Ogółem naruszenia przepisów w zakresie legalności wykonywania pracy i przestrzegania obowiązków podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemców (z ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) **wykazała co trzecia kontrola (33%)**. Analogicznie jak w poprzednich latach, ujawniając nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemców z państw trzecich, inspektorzy pracy najczęściej stwierdzali brak wymaganego zezwolenia na pracę, który dotyczył 83% nielegalnie pracujących cudzoziemców (w 2014 r. – 76%, w 2013 r. – 64%).

W zakresie legalności zatrudnienia cudzoziemców najczęściej stwierdzaną nieprawidłowością w latach 2010-2015 był **brak wymaganego zezwolenia na pracę**, który dotyczył 65% cudzoziemców nielegalnie wykonujących pracę.

Tabela. Legalność zatrudnienia cudzoziemców – liczba cudzoziemców, których dotyczyły naruszenia przepisów

Badane zagadnienie		Liczba cudzoziemców, których dotyczyły nieprawidłowości						
		2010-2015	2015	2014	2013	2012	2011	2010
posiadanie wymaganego zezwolenia na pracę	cudzoziemcy	3 308	941	662	330	376	427	572
	w tym ob. Ukrainy	2 758	867	615	237	263	324	452
zawarcie wymaganych umów o pracę lub umów cywilnoprawnych	cudzoziemcy	1 117	196	129	130	231	166	265
	w tym ob. Ukrainy	891	186	107	89	193	123	193
wykonywanie pracy na stanowisku i na warunkach określonych w zezwoleniu na pracę	cudzoziemcy	1 164	132	137	116	158	335	286
	w tym ob. Ukrainy	514	82	110	77	97	110	38
legalność pobytu oraz posiadanie podstawy pobytu uprawniającej do wykonywania pracy	cudzoziemcy	461	87	44	36	76	114	104
	w tym ob. Ukrainy	195	41	26	15	17	47	48

Przypadki powierzenia nielegalnego wykonywania pracy obywatelom Ukrainy wynikały z ujawnienia:

- ⇒ braku wymaganego zezwolenia na pracę (dot. 75% nielegalnie wykonujących pracę obywateli Ukrainy);
- ⇒ niezawarcia na piśmie wymaganych umów o pracę lub umów cywilnoprawnych (24%);
- ⇒ wykonywania pracy na innym stanowisku lub na innych warunkach niż określone w zezwoleniu na pracę / zezwoleniu na pobyt czasowy i pracę (14%);
- ⇒ nielegalnego pobytu na terytorium Polski lub posiadania podstawy pobytu nieuprawniającej do wykonywania pracy (5%).

Kontrolując przestrzeganie przepisów *ustawy z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, w roku sprawozdawczym **odnotowano większą liczbę** przypadków powierzania pracy cudzoziemcom, których pobyt na terytorium Polski był

nielegalny. W 2015 r. dotyczyło to **30 cudzoziemców** świadczących pracę w 9 podmiotach (w 2014 r. – 13 w 10 podmiotach, w 2013 r. – 19 w 19 podmiotach).

Ponadto w trakcie 89 kontroli wykazano nieprawidłowości polegające na nieuzyskaniu od 216 cudzoziemców ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium RP lub nieprzechowywaniu kopii tego dokumentu (w 2014 r. takie naruszenia stwierdzono podczas 66 kontroli i dotyczyły one 251 cudzoziemców).

Ochrona praw pracowniczych cudzoziemców

Oprócz problematyki legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców Państwowa Inspekcja Pracy kładzie także nacisk na ochronę przestrzegania praw pracowniczych obcokrajowców. Przedstawione dane statystyczne dotyczą wszystkich cudzoziemców objętych kontrolą Państwowej Inspekcji Pracy, nie rejestrujemy tych danych w rozbiściu na obywatelstwo cudzoziemca.

W 2015 r. ujawniono **nieprzestrzeganie przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy** wobec ponad 1,8 tys. cudzoziemców – w 32% kontrolowanych podmiotów (w 2014 r. – wobec 1,6 tys. cudzoziemców w 33% podmiotów, w 2013 r. – w stosunku do 1,2 tys. cudzoziemców w 36% podmiotów).

W zakresie **prawnej ochrony pracy obcokrajowców** (obejmującej np. stosowanie przez pracodawców przepisów o czasie pracy, urlopach wypoczynkowych, dodatkowym wynagrodzeniu za godziny nadliczbowe) nieprawidłowości stwierdzono w 16% podmiotów poddanych kontroli (w 2014 r. – w 17%, w 2013 r. – w 19%). Dotyczyły one 1052 osób, tj. 8% cudzoziemców objętych w tym zakresie kontrolą (w 2014 r. i w 2013 r. –10%).

W porównaniu z poprzednimi latami **zmniejszyła się skala ujawnionych nieprawidłowości w zakresie wypłacania cudzoziemcom wynagrodzeń w kwocie nie niższej niż określona w zezwoleniu na pracę**. Naruszenia dotyczyły 64 cudzoziemców (w 2014 r. – 106, w 2013 r. – 89). Łączna kwota niewypłaconych z tego tytułu wynagrodzeń wyniosła 168 tys. zł (w 2014 r. – 454 tys. zł, w 2013 r. – 341 tys. zł).

Tabela. Liczba cudzoziemców, wobec których naruszono przepisy prawa pracy

Zakres naruszeń przepisów	2010-2015	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Liczba cudzoziemców, wobec których naruszono przepisy z zakresu prawnej ochrony pracy	5887	1052	926	806	881	1182	1040
Liczba cudzoziemców, wobec których naruszono przepisy BHP	8413	1815	1603	1223	1105	1541	1126

W latach 2010-2015 w zakresie prawnej ochrony pracy obcokrajowców nieprawidłowości stwierdzono łącznie wobec blisko 5,9 tys. cudzoziemców. Z kolei nieprzestrzeganie przez podmiot zatrudniający przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy dotyczyło ponad 8,4 tys. cudzoziemców.

Tabela. Prawa pracownicze cudzoziemców — odsetek cudzoziemców, wobec których naruszono przepisy w latach 2010-2015

Badane zagadnienie	2015	2014	2013	2012	2011	2010
przestrzeganie przepisów bhp	17,0	24,2	19,0	21,5	23,9	23,0
zgłaszanie cudzoziemców do ubezpieczenia społecznego	11,5	14,2	15,6	14,7	19,4	16,8
zachowanie minimalnych standardów polskiego prawa pracy wobec cudzoziemców delegowanych do wykonywania pracy na terytorium Polski przez pracodawcę zagranicznego	8,6	22,1	6,8	6,9	16,2	25,1
zgodność zastosowania umowy cywilnoprawnej z warunkami świadczenia pracy	4,9	8,6	5,0	4,3	Brak danych ^{*)}	Brak danych ^{*)}
uwzględnianie w umowie z cudzoziemcem warunków zawartych w zezwoleniu na pracę lub w zezwoleniu na pobyt czasowy i pracę	4,4	1,8	2,7	3,3	7,2	4,5
zawarcie umowy cywilnoprawnej w formie pisemnej (dotyczy cudzoziemców, od których jest wymagane zezwolenie na pracę)	4,0	2,2	2,5	7,2	8,4	9,0
zawarcie lub potwierdzenie na piśmie umowy o pracę najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy	1,6	2,0	3,3	2,2	5,7	4,8
wypłacanie cudzoziemcom wynagrodzenia w wysokości nie niższej od określonej w zezwoleniu na pracę lub w zezwoleniu na pobyt czasowy i pracę	0,8	2,1	2,0	2,0	5,5	5,6

^{*)} w latach 2010-2011 nie badano zagadnienia

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, powiatowymi urzędami pracy oraz Zakładem Ubezpieczeń Społecznych.

W 2015 r. w ramach działań dotyczących legalności zatrudnienia cudzoziemców inspektorzy pracy przeprowadzili 63 wspólne kontrole ze **Strażą Graniczną** (w 2014 r. – 84, w 2013 r. – 91) oraz 34 kontrole na wniosek tej formacji (w 2014 r. – 36, w 2013 r. – 34).

Do Straży Granicznej skierowano 217 powiadomień o przypadkach nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców, które ujawniła Państwowa Inspekcja Pracy (w 2014 r. – 208, w 2013 r. – 180).

W dniu 23 kwietnia 2015 r. zostało zawarte nowe Porozumienie Głównego Inspektora Pracy i Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie zasad współdziałania Państwowej Inspekcji Pracy i Straży Granicznej (zastępujące porozumienie z 2008 r.). Kontynuowano model współpracy ze Strażą Graniczną zmierzający do przejęcia w przyszłości przez tę formację zadań dotyczących kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców. Współpraca PIP i SG nie opierała się już w największym stopniu na wspólnie przeprowadzanych kontrolach, ale na wymianie doświadczeń, dobrych praktyk oraz interpretacji przepisów. Obydwie instytucje prowadziły większość kontroli samodzielnie; Straż Graniczna realizowała np. wiele kontroli wynikających z powiadomień wojewodów, które

to kontrole dotychczas prowadziła Państwowa Inspekcja Pracy. Ponadto SG kontrolowała gospodarstwa rolne i osoby fizyczne powierzające pracę cudzoziemcom, czyli te podmioty, w przypadku których kompetencje kontrolne PIP są ograniczone.

W ramach współpracy z **województwami** w roku sprawozdawczym skierowano do tych organów 223 powiadomienia (w 2014 r. – 188, w 2013 r. – 197) dotyczące w szczególności przypadków nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców, a także przeprowadzono 117 kontroli na wniosek urzędów wojewódzkich (w 2014 r. – 111, w 2013 r. – 148).

Informacje uzyskiwane z **powiatowych urzędów pracy** na temat podmiotów, które zarejestrowały w tych urzędach nieproporcjonalnie dużą liczbę oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom z Ukrainy, Białorusi, Rosji, Mołdawii, Gruzji i Armenii, mają bardzo istotne znaczenie dla zwalczania nieprawidłowości i nadużyć związanych z korzystaniem z uproszczonego systemu zatrudniania cudzoziemców.

Oceniając współpracę PIP z innymi urzędami i instytucjami w zakresie legalności zatrudnienia cudzoziemców, warto wspomnieć o bardzo dobrze układających się kontaktach roboczych na szczeblu lokalnym (województw, powiatów itd.). Spotkania i narady poszczególnych służb odbywają się na bieżąco, w miarę potrzeb, w różnych konfiguracjach – pomiędzy Państwową Inspekcją Pracy, Strażą Graniczną, wojewodami, PUP, ZUS oraz władzami samorządowymi. W trakcie takich narad ustalane są szczegóły współpracy oraz dokonuje się uzgodnień dotyczących sposobu postępowania w przypadkach wymagających kontroli. Wspomniane spotkania bywają również okazją do prowadzenia przez inspektorów pracy szkoleń w zakresie legalności zatrudnienia i prawa pracy dla przedstawicieli innych służb i urzędów.

Zastosowane środki prawne

W związku ze stwierdzeniem naruszenia przepisów prawa pracy lub przepisów dotyczących legalności zatrudnienia w 2015 r. inspektorzy pracy:

- ✓ wydali ogółem 699 decyzji, w tym:
 - 667 decyzji dotyczących naruszeń przepisów i zasad bhp,
 - 32 decyzje nakazujące wypłatę należnych wynagrodzeń i innych świadczeń ze stosunku pracy na łączną kwotę 242,6 tys. zł;
- ✓ skierowali do 1 050 pracodawców 2 474 wnioski w wystąpieniach oraz wydali 149 poleceń ustnych w sprawie usunięcia naruszeń;
- ✓ ukarali 164 osoby grzywnami w drodze mandatów karnych na łączną kwotę 192 tys. zł;
- ✓ wobec 342 osób zastosowali środki oddziaływania wychowawczego;
- ✓ do sądu skierowali 336 wniosków o ukaranie dotyczących sprawców 691 wykroczeń;
- ✓ w 22 przypadkach zawiadomili prokuraturę o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Działania prewencyjne podjęte w 2015 r. przez Państwową Inspekcję Pracy w celu zapobiegania nielegalnemu zatrudnieniu cudzoziemców oraz naruszeniom ich praw pracowniczych to m.in.:

- ❖ bezpłatne szkolenia dla pracodawców i przedstawicieli agencji zatrudnienia działających na terenie województwa pomorskiego, zorganizowane przez Wojewódzki i Powiatowy Urząd Pracy w Gdańsku przy udziale Okręgowego Inspektoratu Pracy w Gdańsku;
- ❖ Międzynarodowa Konferencja Naukowa Prawników Polskich i Ukraińskich pn.: „Legalność Zatrudnienia Cudzoziemców”, zorganizowana w gm. Chęciny przez Okręgowy Inspektorat Pracy w Kielcach wspólnie z Marszałkiem Województwa Świętokrzyskiego, Wyższą Szkołą Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach oraz Stowarzyszeniem Prawników Administracji Publicznej;
- ❖ cykl spotkań z cudzoziemcami – studentami uczącymi się w krakowskich szkołach wyższych: Akademii Górniczo-Hutniczej, Uniwersytecie Jagiellońskim oraz Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, w trakcie których inspektorzy pracy OIP w Krakowie przedstawili prelekcje na temat możliwości legalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców w Polsce;
- ❖ szkolenia z zakresu zagadnień dotyczących legalności zatrudnienia obcokrajowców przeprowadzone przez inspektorów pracy OIP w Warszawie i Opolu dla studentów Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach oraz dla pracowników wyższych uczelni opolskich – opiekunów studentów zagranicznych;
- ❖ bieżącą współpracę PIP z organizacjami pozarządowymi, które udzielają pomocy cudzoziemcom, np. ze Stowarzyszeniem Interwencji Prawnej, Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji (IOM) oraz Fundacją Przeciwko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu *La Strada*.

W 2015 r. w czasie kontroli inspektorzy pracy udzielili ponad 7,9 tys. porad z zakresu prawnej ochrony pracy i legalności zatrudnienia oraz 7,0 tys. porad technicznych.

Ponadto wśród pracodawców i cudzoziemców kolportowane były bezpłatne broszury i ulotki, zawierające kompleksową wiedzę na temat legalnego zatrudnienia cudzoziemców i pracy podejmowanej legalnie (informator dla pracodawców – „Legalność zatrudnienia cudzoziemców” oraz informator dla cudzoziemców pt. „Pracujesz w Polsce? Pracuj legalnie”). Wspomniany informator dla pracowników będących cudzoziemcami został przetłumaczony na języki krajów, z których najczęściej pochodzą obcokrajowcy podejmujący pracę na terytorium Polski, tj. ukraiński, białoruski, rosyjski, wietnamski i chiński, a także angielski.



Przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości

Od lat nie ulegają zmianie **przyczyny naruszeń prawa** w zakresie legalności zatrudnienia cudzoziemców. Kontrolowani pracodawcy jako najczęstsze przyczyny występujących nieprawidłowości podawali:

- przewlekłość postępowania administracyjnego w celu uzyskania decyzji pobytowych oraz zezwoleń na pracę;
- wielość przepisów oraz zmiany w obowiązujących przepisach o zatrudnianiu cudzoziemców na terytorium RP, które są, w ocenie pracodawców, niespójne oraz trudne do właściwego zinterpretowania (poza tym czynnikiem utrudniającym ich poznanie i zrozumienie przez cudzoziemców jest także bariera językowa);
- brak zainteresowania cudzoziemców podjęciem legalnego zatrudnienia, w związku z ich nastawieniem na osiągnięcie doraźnych dochodów w krótkich okresach;
- czasowy pobyt cudzoziemców na terytorium Polski i nieopłacalność inwestowania w nich poprzez zatrudnianie w ramach umowy o pracę.

Przepisy dotyczące zatrudniania cudzoziemców są nadal dla pracodawców i obcokrajowców pragnących podjąć pracę w Polsce **zawiłe, co niekorzystnie wpływa na ich przestrzeganie**. Obecnie przepisy prawa przewidują **istnienie dwóch rodzajów zezwoleń na pracę** (zezwolenie na pracę oraz tzw. zezwolenie jednolite na pobyt i pracę), a także **ustanawiają kilkadziesiąt wyjątków, kiedy cudzoziemcy mogą podejmować pracę bez zezwolenia**. Wyjątki te bywają niejasne, a ich stosowanie budzi wątpliwości.

W ocenie inspektorów pracy, jako główne przyczyny występujących uchybień można wskazać:

- ✓ dążenie przedsiębiorców do maksymalizacji zysków, które prowadzi z kolei do korzystania z nielegalnej i przez to o wiele tańszej siły roboczej cudzoziemców;

- ✓ celowe niezawieranie umów o pracę, aby uniknąć obowiązków, jakie rodzi zawarcie stosunku pracy (minimalne wynagrodzenie za pracę, normy czasu pracy, urlopy itp.);
- ✓ wykorzystywanie trudnej sytuacji na rynku pracy, np. poprzez zatrudnianie cudzoziemców bez żadnych umów na piśmie do dnia ewentualnej kontroli;
- ✓ chęć uniknięcia formalności – procedura legalnego zatrudnienia jest, zdaniem wielu pracodawców, zbyt czasochłonna i kosztowna;
- ✓ niedostateczna znajomość przepisów prawa, w przypadku małych firm wynikająca często z braku służb kadrowych lub obsługi prawnej;
- ✓ brak wiedzy cudzoziemców na temat korzyści wynikających z legalnej pracy (np. korzystanie z darmowych świadczeń medycznych w ramach publicznej służby zdrowia, możliwość dochodzenia roszczeń od pracodawcy itd.);
- ✓ całodobowa i całotygodniowa „dyspozycyjność” pracowników obcokrajowców.

PIP od kilku lat zwraca uwagę, że za jedno z najważniejszych zagadnień z zakresu legalności zatrudnienia cudzoziemców, **wymagających uporządkowania i działań naprawczych**, należy uznać uproszczony **system zatrudniania cudzoziemców na podstawie oświadczeń rejestrowanych w powiatowych urzędach pracy**.

V. Wnioski i rekomendacje

Uproszczony system zatrudniania cudzoziemców, będących obywatelami Ukrainy, Białorusi, Rosji, Mołdawii, Gruzji i Armenii, na podstawie oświadczeń rejestrowanych w powiatowych urzędach pracy, stanowi najpopularniejszą formę zatrudniania cudzoziemców w Polsce, w tym **przede wszystkim obywatele Ukrainy** (według danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 97,5% wszystkich oświadczeń zarejestrowanych w 2015 r. dotyczyło obywateli tego kraju). Wspomniana procedura zatrudniania obcokrajowców jest nieskomplikowana oraz bezpłatna, co stanowi ważny argument przemawiający za jej wyborem przez pracodawców i cudzoziemców. System ten przynosi niewątpliwie korzyści polskim przedsiębiorcom i właścicielom gospodarstw rolnych, umożliwiając im elastyczne pozyskiwanie siły roboczej z zagranicy, w sytuacji niedoboru pracowników na lokalnym rynku pracy.

Mimo że, przepisy te funkcjonują od kilku lat, nadal stwierdzamy nieprawidłowości w zakresie ich stosowania, co często skutkuje stwierdzeniem braku wymaganego zezwolenia na pracę, tj. nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemca. Łatwość wystawiania oświadczeń stwarza możliwości nadużyć, a niekiedy wręcz inspirowane zachowania.

W 2015 r. na podstawie sprawdzenia blisko 20 tys. oświadczeń zarejestrowanych w PUP, inspektorzy pracy ustalili, że **ponad 30% cudzoziemców nie podjęło pracy** w podmiocie, który wystawił oświadczenie.

Przeprowadzone kontrole wykazały, że z uproszczonego systemu zatrudniania cudzoziemców najczęściej korzystają **agencje zatrudnienia** oraz podmioty prowadzące działalność w branży rolniczej i budowlanej, a na Pomorzu – także stoczniowej.

Należy podkreślić, że wiele podmiotów bezpośrednio powierzających pracę cudzoziemcom na podstawie oświadczeń (gospodarstwa rolne, firmy itd.) prawidłowo wykorzystuje możliwość zatrudniania cudzoziemców na podstawie oświadczeń. Niektóre z nich informują nawet powiatowe urzędy pracy o niepodjęciu pracy przez określonych cudzoziemców, dla których wystawiły oświadczenia, chociaż obowiązujące przepisy nie formułują takiego obowiązku.

Najwięcej nieprawidłowości wiąże się natomiast z działalnością agencji zatrudnienia, które szeroko, lecz nie zawsze w zgodzie z przepisami, korzystają z systemu uproszczonego. Warto jednocześnie zaznaczyć, że wielu pracodawców wystawia znacznie więcej oświadczeń niż liczba cudzoziemców, których potrzebuje do pracy. Pracodawcy kierują się przy tym obawą, że niektórzy cudzoziemcy mogą nie przybyć do Polski lub nie podjąć pracy w danym podmiocie.

Inspektorzy pracy, a także powiatowe urzędy pracy wskazują też na inne nadużycia systemu powierzania pracy cudzoziemcom na podstawie oświadczeń, tj.:

- rejestrowanie oświadczeń bez fizycznej możliwości zatrudnienia cudzoziemców w danym podmiocie (np. przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej lub małe spółki). Umożliwia to cudzoziemcom uzyskanie wizy i przekroczenie granicy RP lub strefy Schengen. Dalszy los takich cudzoziemców jest na ogół niezny – prawdopodobnie podejmują pracę w innych podmiotach na terytorium Polski (legalnie lub nie) albo wyjeżdżają do krajów Europy Zachodniej;
- niezgodne z prawem wykorzystywanie systemu uproszczonego w celu delegowania cudzoziemców do pracy na terytorium Polski, stanowiące obejście przepisów dotyczących obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę dla cudzoziemców delegowanych.

Obserwowanym w ostatnim czasie negatywnym zjawiskiem jest wykorzystywanie systemu oświadczeniowego przez podmioty rejestrowane pod pozorem prowadzenia **działalności rzekomo outsourcingowej**, która polega faktycznie na masowym „ściągnięciu” do Polski cudzoziemców, najczęściej z Ukrainy. Firmy takie, nierzadko prowadzone przez obywateli tego kraju, rejestrują w powiatowych urzędach pracy znaczną liczbę oświadczeń na dane osobowe cudzoziemców zainteresowanych pracą w Polsce, np. uzyskiwane za pomocą rekruterów na Ukrainie. Wspomniane podmioty, podając siebie jako powierzających pracę, nie mają możliwości zatrudnienia sprowadzanych przez siebie cudzoziemców. Rejestrują one oświadczenia z pełną świadomością, że cudzoziemcy nie będą u nich wykonywali pracy, lecz pozyskują ich na użytek innych firm, z którymi zawarły umowy o współpracy. Wiele z tych podmiotów prowadzi nielegalne pośrednictwo pracy, zazwyczaj nie mają one bowiem wymaganego wpisu do Krajowego Rejestru Agencji Zatrudnienia.

Inne nieprawidłowości stwierdzone w zakresie procedury uproszczonej polegały w szczególności na tym, że:

- okresy wykonywania pracy wynikające z oświadczeń nie pokrywały się z datą faktycznego świadczenia pracy przez cudzoziemców,
- rodzaj umowy, na podstawie której wykonywali pracę cudzoziemcy, był niezgodny z oświadczeniem (np. miała być umowa o pracę – była umowa zlecenia),
- wysokość wynagrodzenia ujawniona w czasie kontroli była niższa niż wynikało to z treści oświadczenia,
- zawód wykonywany przez cudzoziemca był inny niż w zarejestrowanym oświadczeniu (np. miał być monter – był spawacz),
- miejsce wykonywania pracy było niezgodne z podanym w oświadczeniu.

W ocenie PIP, obecny kształt przepisów o zatrudnianiu cudzoziemców na podstawie oświadczeń należy uznać za **poważny czynnik generujący nadużycia** – zarówno ze strony cudzoziemców (niezgłaszanie się do pracy w firmach, które wydały oświadczenia), jak i podmiotów, które mają ich zatrudniać (wystawianie fikcyjnych oświadczeń). Trzeba przy tym mieć na względzie, że właściwe organy państwowe (urzędy pracy, PIP, Straż Graniczna) nie dysponują umocowaniem prawnym ani faktycznymi możliwościami monitoringu cudzoziemców, którzy wbrew złożonym deklaracjom nie podjęli pracy w podmiotach będących wystawcami oświadczeń.

W świetle powyższego aktualne pozostają zgłoszone w poprzednich latach przez Państwową Inspekcję Pracy wnioski dotyczące:

- ⇒ dostępu PIP i SG (najlepiej *on-line*) do prowadzonego w formie elektronicznej (na szczeblu centralnym) rejestru wystawionych i zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom oraz rejestru cudzoziemców, którzy podjęli pracę na podstawie oświadczenia;
- ⇒ nadania rangi ustawowej przepisom regulującym kwestię zatrudniania cudzoziemców na podstawie oświadczeń (przeniesienie tych przepisów z rozporządzenia MPiPS do *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*);
- ⇒ wprowadzenia przepisów zobowiązujących cudzoziemca lub podmiot zatrudniający taką osobę na podstawie oświadczenia do poinformowania odpowiednich organów o podjęciu pracy lub o tym, że zatrudnienie (inna praca zarobkowa) cudzoziemca w danym podmiocie nie doszły do skutku.

Okazją do takich działań może być proces implementacji do polskiego prawa dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w *sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego*.

Państwowa Inspekcja Pracy z uznaniem odniosła się do zaproponowanych zmian tj. rządowego projektu *ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku*

pracy i niektórych innych ustaw, które porządkują zasady zatrudniania cudzoziemców i procedury uzyskiwania zezwoleń na pracę, a także wprowadzają regulacje, na które Państwowa Inspekcja Pracy wskazywała jako niezbędne dla zwiększenia ochrony pracowników z państw trzecich. Uważamy, że rezygnacja z procedury powierzania pracy cudzoziemcom na podstawie oświadczeń rejestrowanych w powiatowych urzędach pracy, z którą było związanych wiele nadużyć i patologicznych zjawisk, istotnie poprawi stan praworządności na polskim rynku pracy.

Zgłaszając do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej uwagi do ww. projektu ustawy podkreśliłmy ponadto, że aktualnie obowiązujące **przepisy nie przewidują obowiązku objęcia ubezpieczeniem społecznym (w tym wypadkowym) oraz zdrowotnym cudzoziemców, wykonujących pracę na podstawie umowy o dzieło.**

Cudzoziemcom pracującym w ramach takich umów nadal nie będzie zatem przysługiwać jakakolwiek ochrona w przypadku choroby czy wypadku przy pracy. Należy też jednoznacznie podkreślić, że zatrudnianie cudzoziemców na podstawie umów o dzieło w zdecydowanej większości przypadków nie ma uzasadnienia ze względu na formę i warunki wykonywania pracy, a służy jedynie obejściu przepisów regulujących obowiązek zgłoszenia pracownika do ubezpieczenia społecznego. Prowadzi to także do szeregu patologii, np. w świetle prawa można powierzyć pracę cudzoziemcowi i nie wypłacać mu wynagrodzenia przez szereg miesięcy (w przypadku określenia wypłaty wynagrodzenia po rozliczeniu umowy), co powoduje, że cudzoziemiec nie posiada wystarczających środków na utrzymanie.

Ważnym argumentem przemawiającym za powierzaniem pracy cudzoziemcom posiadającym zezwolenia na pracę sezonową i krótkoterminową wyłącznie na podstawie umów o pracę lub umów cywilnoprawnych, podlegających zgłoszeniu do ubezpieczenia społecznego, jest również to, że Państwowa Inspekcja Pracy nie dysponuje żadnymi uprawnieniami i instrumentami, które by umożliwiły egzekwowanie wypełniania przez zamawiającego wykonanie dzieła obowiązków wynikających z umowy o dzieło zawartej z cudzoziemcem, tak w zakresie wypłaty należnego wynagrodzenia, jak i warunków wykonywania pracy. W przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów inspektor pracy może jedynie stwierdzić nielegalne powierzenie i wykonywanie pracy, wszcząć postępowanie w sprawie popełnienia wykroczenia oraz o ujawnionych nieprawidłowościach powiadomić organ wydający zezwolenie na pracę.

Należy również podkreślić, że powierzanie pracy cudzoziemcom na podstawie umów o dzieło oznacza wymierne straty dla budżetu państwa (funduszy państwowych) z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy i FGŚP. Tylko w 2015 r. zarejestrowano 345 tys. oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi, w których jako podstawę świadczenia pracy została wskazana umowa o dzieło. Z danych uzyskanych na podstawie kontroli inspektorów pracy wynika, że u pracodawcy, który zarejestrował oświadczenie, pracę podejmuje ok. 70% cudzoziemców, dla których wystawiono oświadczenia. W odniesieniu do tej grupy

cudzoziemców można więc szacować, że jeżeli tylko 240 tys. cudzoziemców świadczących pracę na podstawie umowy o dzieło byłoby objętych ubezpieczeniem społecznym (umowa o pracę lub umowa zlecenia) do funduszy państwowych w 2015 r. mogłoby dodatkowo wpłynąć **ok. 180 mln zł – za każdy miesiąc ich pracy**.

Mając na względzie pilną potrzebę zapewnienia cudzoziemcom przynajmniej elementarnego poziomu ochrony, Państwowa Inspekcja Pracy proponuje wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą w ramach zezwoleń na pracę sezonową i krótkoterminową mogliby być zatrudniani cudzoziemcy **wyłącznie na podstawie umów o pracę oraz tych umów cywilnoprawnych, z których zawarciem łączy się podleganie obowiązkowi ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych** (np. umowy zlecenia), z wyłączeniem umów o dzieło.

Dodatkowo Państwowa Inspekcja Pracy, w ramach opiniowania rządowego projektu *ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, skierowała do resortu pracy wnioski o **podniesienie wysokości grzywien** nakładanych za wykroczenia dotyczące nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców (*art. 120 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*). Aktualne kary są bowiem jednymi z najniższych w Unii Europejskiej. Ponadto analizowany projekt zakłada wymierzanie kary grzywny proporcjonalnie do liczby cudzoziemców, których dotyczy dane wykroczenie. Trudno byłoby zachować taką proporcjonalność przy zastosowaniu aktualnie obowiązujących grzywien, które w większości przypadków zawierają się w wąskim przedziale od 3 do 5 tys. zł (*art. 120 ust. 1*). Tylko w tych granicach mogą być orzekane kary grzywny, niezależnie od tego, czy pracodawca powierza nielegalne wykonywanie pracy jednemu czy np. kilkudziesięciu lub kilkuset cudzoziemcom.

Ograniczenie możliwości powierzania pracy cudzoziemcom w sposób nielegalny oraz zwiększenie efektywności kontroli Państwowej Inspekcji Pracy i Straży Granicznej wymaga wprowadzenia skutecznych kar i sankcji, tj. na poziomie zniechęcającym do popełniania tego rodzaju nadużyć. Uważamy za uzasadnione podwyższenie wysokości tych kar przynajmniej **do 30 tys. zł** (podobnie jak to jest w przypadku wykroczeń przeciwko prawom pracowników, określonych w Kodeksie pracy).

Z punktu widzenia pożądaných zmian legislacyjnych pozytywnie należy ocenić **ustawę o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług**, powstałą w związku z koniecznością implementacji do polskiego prawa tzw. dyrektywy wdrożeniowej, tj. dyrektywy 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług. Implementacja dyrektywy wdrożeniowej była sposobnością do wprowadzenia uregulowań umożliwiających Państwowej Inspekcji Pracy skuteczny nadzór i kontrolę działalności pracodawców zagranicznych, delegujących swoich pracowników do pracy w Polsce (czego nie gwarantowały obowiązujące w tym względzie polskie przepisy). W praktyce kontrolnej poważny problem stanowiło zwłaszcza uzyskiwanie dokumentacji pracowniczej

od wyznaczonych przedstawicieli firm zagranicznych spoza obszaru UE/EOG, stosowanie sankcji za wykroczenia wobec nieprzebywających w Polsce osób odpowiedzialnych po stronie takich firm oraz nawiązywanie kontaktu z pracodawcami zagranicznymi z siedzibą w państwach członkowskich UE/EOG, w związku z brakiem obowiązku wyznaczenia przez takich pracodawców przedstawiciela do reprezentowania firmy w czasie kontroli.

Barierę obniżającą sprawność i skuteczność prowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców stanowi brak bezpośredniego dostępu inspektorów pracy do następujących baz danych:

- systemu „Pobyt”, tj. krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców, w którym rejestrowane są dane dotyczące wjazdu cudzoziemców na terytorium Polski oraz udzielonych cudzoziemcom decyzji pobytowych;
- systemu „Syriusz”, który obejmuje zarejestrowane w powiatowych urzędach pracy oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcom oraz wydane przez wojewodów zezwolenia na pracę cudzoziemców.

W trakcie kontroli inspektor pracy może opierać się tylko na dokumentach przedstawionych przez pracodawcę lub cudzoziemca. Tymczasem przedłożony dokument pobytowy może być już zastrzeżony, a inspektor nie ma o tym fakcie wiedzy. W przypadku cudzoziemców wykonujących pracę na podstawie oświadczeń u różnych pracodawców, brak dostępu do odpowiedniego rejestru nie pozwala na niezwłoczne stwierdzenie, czy nie został przekroczony dopuszczalny okres pracy na podstawie oświadczenia, tj. 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy (okresy pracy liczone łącznie we wszystkich podmiotach).

Udostępnienie inspektorom pracy danych zgromadzonych w ww. systemach teleinformatycznych niewątpliwie ułatwiłoby i zdecydowanie przyspieszyłoby procedurę kontroli.

Doprecyzowania wymagają przepisy dotyczące dokumentów przedkładanych przez cudzoziemca w celu uzyskania jednolitego zezwolenia na pobyt czasowy i pracę w Polsce (szczególnie problematyczna jest kwestia przedstawiania przez cudzoziemca pisemnej umowy z podmiotem powierzającym mu wykonywanie pracy, opiewającej na przyszłość, w przypadku gdy praca nie została jeszcze podjęta i nie ma pewności, czy i kiedy dojdzie do jej podjęcia). Ponadto, w przypadku umów cywilnoprawnych, aktualnie obowiązujące regulacje prawne nie gwarantują cudzoziemcom otrzymania wynagrodzenia w każdym miesiącu wykonywania pracy, lecz dopuszczają jego wypłatę dopiero po ukończeniu umówionej pracy, czyli po upływie kilku, a nieraz i kilkunastu miesięcy. Zwłaszcza ta ostatnia kwestia negatywnie wpływa na ochronę praw cudzoziemców podejmujących pracę na terytorium Polski.