



PAŃSTWOWA INSPEKCJA PRACY

GŁÓWNY INSPEKTORAT PRACY

**Problem szarej strefy w zatrudnieniu –
skala zjawiska, skutki oraz metody
zapobiegania**

Warszawa, maj 2024 r.

1. Wstęp

Według ekspertów Międzynarodowego Funduszu Walutowego, wielkość polskiej szarej strefy, szacuje się na ok. 27,5% PKB i jest ona porównywalna z Łotwą (28,7%), Słowenią (27,7%) i Włochami (26,6%). Prognozuje się, że w przyszłości będzie miała ona wpływ na wynagrodzenia w szarej strefie (praca nielegalna i tzw. płatności pod stołem) oraz nielegalne migracje.

Zatrudnienie w szarej strefie gospodarki to istotny problem społeczny, pomimo tego, że, jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego, poziom zatrudnienia nieformalnego na przestrzeni ostatnich lat uległ znacznemu obniżeniu (z 880 tys. osób w 2017 r., co stanowiło 5,4% ogółu pracujących, do 324 tys. w 2022 r. – 2,0% ogółu pracujących). Ponadto dane GUS wskazują, że praca „na czarno” stanowi obecnie dla osób zatrudnionych w „szarej strefie” pracę dodatkową (dla 225 tys. osób), a nie główną (dla 116 tys. osób).

Pomimo spadających generalnie parametrów liczbowych i zmiany charakteru pracy „na czarno”, co należy uznać za tendencję pozytywną (w latach 2004-2014 praca nieformalna stanowiła dla większości osób pracujących w tej formule pracę główną), znaczenie pracy nierejestrowanej w kształtowaniu sytuacji na rynku pracy jest nadal istotne – obejmuje ona wszystkie generacje Polaków – zarówno młodzież, jak i osoby w wieku przedemerytalnym oraz różnorodne grupy społeczne i zawodowe osób o różnym poziomie wykształcenia (w tym także osoby z wykształceniem wyższym).

Państwowa Inspekcja Pracy, jako organ nadzoru i kontroli nad warunkami pracy realizuje zadania w obszarze eliminowania nielegalnego zatrudnienia od 2008 r. Swymi działaniami obejmuje, co do zasady pracodawców, ale także przedsiębiorców powierzających osobom fizycznym pracę na innej podstawie niż umowa o pracę (w ramach umów cywilnoprawnych), W toku prowadzonych kontroli weryfikowana jest legalność pracy zarówno obywateli polskich jak i cudzoziemców.

Komplementarnie do działań kontrolno-nadzorczych Państwowa Inspekcja Pracy przykładą dużą wagę do działań edukacyjnych i informacyjnych adresowanych zarówno do podmiotów powierzających pracę, jak i do pracobiorców mając na względzie swoją misję, jaką jest także kształtowanie właściwych postaw w pracy i promowanie określonych standardów zatrudnienia. Poniższy materiał zawiera informacje na temat działań podejmowanych przez nasz urząd w obszarze nie tylko eliminowania „pracy na czarno”, ale także przeciwdziałania jej, realizowanych w latach 2021-2023 oraz w szerokim ujęciu stanowi próbę uchwycenia istoty problemu „szarej strefy” w zatrudnieniu oraz najbardziej charakterystycznych zjawisk i aktualnych tendencji na rynku pracy, w zdiagnozowanych jako problematyczne obszarach, które znajdują odzwierciedlenie w danych liczbowych i efektach kontroli prowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy.

W materiale sformułowano także wnioski, rekomendacje i propozycje działań – zarówno legislacyjnych, jak i organizacyjnych – których wprowadzenie mogłoby zmniejszyć skalę istniejących nadużyć związanych z powierzaniem pracy niezadeklarowanej.

2. Nielegalne zatrudnienie w świetle prawa polskiego na tle uregulowań innych państw UE

Wszystkie państwa świata, bez względu na typ gospodarki, zmagają się z występującym w różnej skali i różnych formach problemem tzw. „szarej strefy”. Według szacunków **Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych ujętych w raporcie „Szara Strefa 2022”** ok. 18,9% polskiego PKB generowane jest w „szarej strefie”. Instytut ogłosił 10 marca 2022 r. dniem wyjścia z szarej strefy gospodarczej. Gdyby symbolicznie skumulować całoroczną działalność w szarej strefie, to okres ten trwałby 69 dni, a w ciągu pozostałych do końca roku 296 dni, wszelka działalność gospodarcza prowadzona byłaby już w oficjalnej gospodarce. Należy pokreślić, że ostatnie lata nie sprzyjają przechodzeniu z gospodarki nieformalnej do oficjalnej. Pandemia COVID-19, skutkująca okresowym zawieszeniem działalności przedsiębiorstw, głównie w sferze usług, a także częściową ich likwidacją, a następnie wojna w Ukrainie i związane z nią ruchy migracyjne, jak również kryzys ekonomiczny (wzrost cen, inflacja), a zatem ogromna dynamika zachodzących zmian powodują, że gospodarka, która najlepiej się rozwija w warunkach stabilizacji i pewności co do przyszłych zdarzeń, gdy możliwe jest planowanie przez przedsiębiorców działań w dłuższej perspektywie czasowej, doznaje licznych wstrząsów. Szacuje się, że w następstwie negatywnej koniunktury, udział szarej strefy gospodarki może zwiększyć się do 19,4 proc. PKB. Autorzy ww. Raportu definiują szarą strefę wielowymiarowo, poprzez wskazanie różnych jej aspektów. Szara strefa gospodarki to:

- **działalność nielegalna** – o charakterze kryminalnym – zabroniona przez prawo i ścigana jako przestępstwo lub wykroczenie (głównie przemyt alkoholu i papierosów, handel narkotykami i przestępczość okołoprostytycyjna). 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 lub nieco powyżej i drugiej – poza ewidencją, co oznacza uszczuplenie należności z tytułu podatków i składek ZUS, opłacanych wyłącznie od kwoty zadeklarowanej (najczęściej wskazanej w umowie o pracę);

- **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 bądź 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.

Nieodłącznym elementem „szarej strefy” gospodarki jest praca nierejestrowana, nazywana także „pracą na czarno”. W raporcie Głównego Urzędu Statystycznego pt. „Praca nierejestrowana w Polsce w 2017 r.”, opublikowanym w marcu 2019 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.

Definicja opracowana przez GUS obejmuje swym zakresem nie tylko pracowników najemnych, lecz także przedsiębiorców prowadzących jednoosobowo działalność gospodarczą, którzy sami wykonują pracę na rzecz kontrahentów, nie powierzając jej innym osobom fizycznym i zalegają jednocześnie z realizacją zobowiązań publicznoprawnych, dotyczących prowadzonej działalności (opłat z tytułu podatków i składek). Ponadto w świetle definicji GUS, praca najemna wykonywana bez zawarcia wymaganej prawem umowy (o pracę, zlecenia, o dzieło lub jakiegokolwiek pisemnej umowy), oznacza, że więź prawna nie zostaje zawarta. Pozostaje to w sprzeczności z koncepcją, zgodnie z którą relacja pomiędzy podmiotem powierzającym pracę a pracobiorcą może zostać nawiązana także poprzez tzw. czynności

dorozumiane, np. przez sam fakt rozpoczęcia i wykonywania pracy, a pisemna umowa stanowi jedynie formalne potwierdzenie warunków uzgodnionych uprzednio przez strony.

Żaden przepis w polskim ustawodawstwie **nie zawiera definicji legalnego zatrudnienia**. Przepisy *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* wskazują jednakże **kryteria**, na podstawie których wykonywanie pracy traktowane jest jako nielegalne. Zgodnie z *art. 2 ust. 1 pkt 13* tej ustawy nielegalne zatrudnienie lub nielegalna inna praca zarobkowa oznacza:

- 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.

Wymogi te nie muszą być spełnione łącznie. Co więcej, dwa z nich obejmują działania po stronie podmiotu zatrudniającego, ostatni natomiast dotyczy obowiązku nałożonego na pracobiorcę. W tym kontekście legalność zatrudnienia odnosi się nie tylko do powierzania pracy, ale także do jej wykonywania.

Nielegalne zatrudnienie w rozumieniu przepisów *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* koresponduje z przytoczoną powyżej definicją pracy nierejestrowanej, wykonywanej w „szarej strefie”, będąc jej elementem składowym. „Szara strefa” w zatrudnieniu obejmuje jednak swym zakresem **więcej zdarzeń niż te, na które wskazuje ustawowa definicja nielegalnego zatrudnienia**.

Na tle powyższych definicji nielegalnego zatrudnienia i wykonywania pracy zarobkowej warto przyrzeć się rozwiązaniom przyjętym w tym względzie w innych państwach europejskich. Większość z nich **wiąże pracę niezadeklarowaną z niedopełnieniem obowiązku zgłoszenia faktu powierzenia pracy do właściwych organów, służb lub rejestrów**. Zgłoszenie to jest m.in. podstawą opłacania należnych składek na ubezpieczenia społeczne.

Przykładowo, w **Bułgarii**, o zawarciu każdej umowy o pracę (która jest jedyną prawnie uznawaną podstawą świadczenia pracy) należy powiadomić właściwą miejscowo jednostkę Państwowej Agencji Skarbowej. Przed rozpoczęciem pracy pracodawca powinien przedłożyć pracownikowi egzemplarz umowy o pracę oraz kopię zawiadomienia, poświadczonego przez tę agencję. Dopóki pracownik nie otrzyma obydwu dokumentów, pracodawca nie może mu legalnie powierzyć wykonywania pracy.

W **Belgii** umowy o pracę (zawierane pisemnie lub ustnie, w zależności od rodzaju) nie muszą być nigdzie rejestrowane. Te, dla których przepis wymaga formy pisemnej (umowy

na czas określony, w niepełnym wymiarze czasu pracy, na zastępstwo, o pracę tymczasową), winny być zawarte najpóźniej w momencie rozpoczęcia pracy. Pracodawcy pilnują tego obowiązku, gdyż brak pisemnej umowy stwarza domniemanie, że strony łączy umowa na czas nieokreślony. Belgijscy pracodawcy mają obowiązek rejestracji nowo zatrudnionych pracowników w systemie ubezpieczeń społecznych, wypełniając elektroniczną deklarację DIMONA. Niedopełnienie tego obowiązku jest obarczone sankcją. Instytucją kompetentną w tych kwestiach jest Inspekcja Spraw Socjalnych (odrębna od inspekcji pracy).

W **Rumunii** pracodawcy mają obowiązek zarejestrować nowo zatrudnianego pracownika w Generalnym Rejestrze Pracowników najpóźniej na dzień przed rozpoczęciem pracy. Rejestr ten prowadzony jest elektronicznie przez organy inspekcji pracy. Osoby świadczące pracę na podstawie umowy o pracę podlegają obowiązkowemu, publicznemu systemowi składek emerytalnych, zdrowotnych oraz na wypadek bezrobocia. Organem odpowiedzialnym za rejestrację płatników, deklaracje, pobieranie składek i podatków oraz kontrole w tym zakresie jest Państwowa Agencja Administracji Podatkowej. Niezawarcie umowy o pracę na piśmie oraz niezarejestrowanie umowy w Generalnym Rejestrze Pracowników jest sankcjonowane grzywną nakładaną przez inspektorów pracy. Jeżeli naruszenie to dotyczy liczby powyżej 5 pracowników, traktowane jest jako przestępstwo.

Analogiczne rozwiązania funkcjonują także na **Łotwie**, gdzie umowa o pracę powinna być zawarta na piśmie przed dopuszczeniem pracownika do pracy, a pracodawca ma obowiązek zarejestrować pracownika w urzędzie skarbowym nie później niż na dzień przed rozpoczęciem przez niego pracy (w przypadku rejestracji elektronicznej, najpóźniej na godzinę przed dopuszczeniem pracownika do pracy).

Pracodawca winien zawrzeć umowę o pracę na piśmie oraz dokonać zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego przed dopuszczeniem pracownika do pracy, również w myśl przepisów obowiązujących na **Słowacji**.

W **Niemczech** – o nielegalnym zatrudnieniu można mówić w przypadku nie zgłoszenia pracownika do ubezpieczenia społecznego i nieprzestrzeganiu przepisów o płacy minimalnej.

Również w **Niderlandach** system ubezpieczeń społecznych powiązany jest z systemem podatkowym. Pracodawca ma obowiązek wskazać urzędowi skarbowemu dane zatrudnianych pracowników (dla potrzeb ubezpieczenia społecznego oraz opodatkowania).

Ten krótki przegląd rozwiązań spotykanych w innych państwach wskazuje, że zasadniczo zabezpieczyły się one przed wykonywaniem pracy nielegalnej poprzez system notyfikacji i zgłoszeń faktu wykonywania pracy do odpowiednich instytucji. Zgłoszenie to najczęściej ma charakter uprzedni, tj. zanim pracownik zostanie dopuszczony do realizacji zadań. Niedopełnienie tych obowiązków jest sankcjonowane, najczęściej karą grzywny.

Rozwiązania przyjęte w różnych państwach unijnych stanowiły podstawę do wypracowania na poziomie europejskim **definicji pracy nierejestrowanej**. W preambule *Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2016/344 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie utworzenia Europejskiej platformy na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej* pracę taką zdefiniowano jako **wszelką działalność zarobkową, zgodną z prawem pod względem swojej natury, lecz nie zgłoszoną władzom publicznym**. W *Decyzji* niniejszej odniesiono się także do problemu samozatrudnienia jako pracy **falszywie zadeklarowanej**. Pozorne samozatrudnienie zachodzi wówczas, gdy dana osoba jest zgłoszona – w celu uniknięcia określonych obowiązków prawnych lub podatkowych – jako osoba samozatrudniona, mimo że wykonywana przez nią praca spełnia warunki charakteryzujące stosunek pracy. Odmienne niż w przypadku definicji zaproponowanej przez zespół badawczy GUS, w której pracę nierejestrowaną odnoszącą się do samozatrudnienia determinowało niedopełnianie obowiązków wobec państwa (w zakresie opłacania należnych podatków i składek), definicja zaproponowana przez Komisję Europejską wskazuje na istotę więzi prawnej łączącej strony i warunki wykonywanej pracy jako te, które pozwalają na przyznanie określonego statusu prawnego osobie pracującej.

W nomenklaturze europejskiej **nie używa się natomiast sformułowania „praca nielegalna”**, uznając, że o ile przedmiot odpłatnego zajęcia nie jest sprzeczny z prawem, nie może ono być definiowane w kategoriach kryminalnych i tym samym uznane za źródło negatywnych konsekwencji dla samych pracobiorców. Zatrudnienie nieformalne często wiąże się wprawdzie ze zjawiskami niepożądanymi i prawnie sankcjonowanymi, jak np. nielegalna migracja, mimo to jednak organizacje międzynarodowe, np. Międzynarodowa Organizacja Pracy czy organy prawotwórcze UE (Parlament, Rada, Komisja) traktują osoby zatrudnione nieformalnie w zakresie praw pracowniczych na równi z pracownikami zadeklarowanymi i nie stwarzają ograniczeń w kwestii dochodzenia przez takie osoby roszczeń od pracodawców. Co więcej, podmioty te nakazują zachowanie wobec tych osób takich samych standardów w zakresie warunków zatrudnienia, jak w stosunku do pracowników rejestrowanych. Jednocześnie zalecają one, aby realizowane przez poszczególne państwa polityki zatrudnienia sprzyjały „przechodzeniu” pracobiorców z sektora nieformalnego do formalnego, aby zminimalizować, zarówno jednostkowe, jak i społeczne straty wynikające z powierzania wykonywania pracy „w szarej strefie”. Takie też standardy przyjęto w polskim prawie pracy.

3. Eliminowanie nielegalnego zatrudnienia poprzez działania Państwowej Inspekcji Pracy

3.1. Uwagi ogólne

Należy się zgodzić z autorami przywołanego już w niniejszym materiale raportu Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych pt. „Szara Strefa 2022”, 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,
- naruszone są zasady uczciwej konkurencji,
- do konsumentów mogą trafiać dobra i usługi niespełniające standardów określanych w przepisach,
- pracujący „na czarno” nie są objęci dostateczną ochroną przed nadużyciami oraz nie korzystają w pełni z uprawnień zabezpieczenia społecznego gwarantowanych osobom, za które odprowadzane są składki do ZUS.

Wskazanie 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 przede wszystkim 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 pracy tzw. **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 (tzw. wypłaty pod stołem);
- **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);

- **zawieraniu umów cywilnoprawnych w warunkach właściwych dla stosunku pracy**, co nie rodzi obowiązku przestrzegania przepisów Kodeksu pracy;
- **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 nawet 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 i otrzymywać wynagrodzenie za pracę wypłacane poza oficjalnym obiegiem.

To „ciche porozumienie” pomiędzy pracodawcą i pracobiorcą w temacie 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 powoduje trudności w uzyskaniu świadczeń z zabezpieczenia społecznego, 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 ocenie skali pracy nielegalnej wiąże się z liczbą kontrolowanych podmiotów i liczbą osób, których legalność pracy jest weryfikowana w toku kontroli PIP. Ustawowe zadania Państwowej Inspekcji Pracy obejmują kontrolę zjawiska pracy nierejestrowanej tylko **w ograniczonym zakresie**. Działalność kontrolna PIP dotyczy jedynie legalności **pracy najemnej**, która nie obejmuje wszystkich form świadczenia pracy występujących w obrocie gospodarczym. Inspekcja pracy nie ingeruje w prywatne relacje osób

fizycznych, świadczących sobie – często także nieodpłatnie – pomoc wzajemną przy wykonywaniu np. drobnych prac remontowych, mających charakter incydentalny i nie potwierdzonych żadną umową. Wobec brak 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 (rolnicy indywidualni). Kontrole takie obejmują głównie osoby, które prowadzą rolniczą działalność gospodarczą jako zarejestrowane przedsiębiorstwa, albo zatrudniają pracowników na podstawie umów o pracę.

Ponadto działania kontrolno-nadzorcze są realizowane **w stosunku do tzw. podmiotów kontrolowanych** w rozumieniu *przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy*. Definicja ta nie obejmuje wszystkich przedsiębiorców funkcjonujących na rynku, ale tylko tych, którzy powierzają pracę innym osobom fizycznym. Fakt ten jest ustalany na moment podjęcia (wszczęcia) kontroli, co powoduje, że poza zakresem działań PIP pozostają m.in. te podmioty, które **posiadały w przeszłości status pracodawcy**, ale w chwili kontroli już nikogo nie zatrudniają.

3.2. Zakres zadań Państwowej Inspekcji Pracy w obszarze zwalczania nielegalnego zatrudnienia

Zadania Państwowej Inspekcji Pracy zostały określone w *art. 10 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy*. Zakres działania w obszarze legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej, zgodnie z *art. 10 ust. 1 pkt 3, 4, 11, 15 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy* obejmują następujące zagadnienia:

- kontrola legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, wykonywania działalności oraz 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 świadczące usługi bez obowiązku dokonania wpisu do rejestru, o których mowa w *ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, zgodnie z warunkami określonymi w tej ustawie;

- kontrola legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców;
- prawo wnoszenia powództw, a za zgodą osoby **zainteresowanej** - uczestnictwo w postępowaniu przed sądem pracy, w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy;
- ściganie wykroczeń przeciwko prawom pracownika określonych w *Kodeksie pracy*, czy *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* i udział w postępowaniu w tych sprawach w charakterze oskarżyciela publicznego.

Natomiast w *art. 2 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* została określona **definicja nielegalnego zatrudnienia lub nielegalnej innej pracy zarobkowej**, przez co należy rozumieć:

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

przy czym, zgodnie z rzeczoną ustawą przez inną pracę zarobkową należy rozumieć wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umów **cywilnoprawnych**, w tym umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło lub umowy o pomocy przy zbiorach w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników albo wykonywanie pracy w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych.

W odniesieniu do cudzoziemców, ustawa definiuje zarówno nielegalne powierzenie takiemu pracobiorcy pracy, jak i jej nielegalne wykonywanie.

Za nielegalne powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi uznaje się sytuację, gdy cudzoziemiec nie jest uprawniony do wykonywania pracy w rozumieniu art. 87 ust. 1 ustawy lub **nie posiada odpowiedniego 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 odpowiednim zezwoleniu na pracę**, z zastrzeżeniem art. 88f ust. 1a-1c lub art. 88s ust. 1 i 2 ustawy, 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*, chyba że przepisy prawa dopuszczają ich zmianę, **lub bez zawarcia umowy o pracę albo umowy cywilnoprawnej w wymaganej formie**.

Nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemca, to sytuacja, w której (w skrócie) cudzoziemiec pracuje, pomimo, iż: **nielegalnie przebywa na terytorium Polski, nie posiada odpowiedniego zezwolenia na pracę**, nie będąc zwolnionym na podstawie przepisów szczególnych z obowiązku posiadania tego zezwolenia, **lub którego podstawa pobytu nie uprawnia do wykonywania pracy**.

Z powyższego wynika, że zakres zadań z obszaru legalności zatrudnienia wskazany w *ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy* jest zdecydowanie szerszy niż zakres wyznaczony definicjami zawartymi w *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*,

Wytyczne do kontroli legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej obywateli polskich i cudzoziemców przyjęte przez Państwową Inspekcję Pracy, ukierunkowują pracę inspektorów pracy na:

- ujawnianie przypadków powierzania pracownikom pracy bez zawarcia umowy o pracę w formie pisemnej lub bez potwierdzenia warunków umowy o pracę na piśmie w wymaganym terminie, niedopełnienia obowiązku dokonania zgłoszenia osób pracujących do ubezpieczenia społecznego (w sytuacjach, w których jest to wymagane),
- ujawnianie przypadków powierzania pracy cudzoziemcom, którzy nielegalnie przebywają na terytorium RP, albo których podstawa pobytu w Polsce wyklucza możliwość podjęcia pracy, przypadków podejmowania i wykonywania pracy bez wymaganego zezwolenia na pracę albo na warunkach innych niż wskazane w zezwoleniu lub na warunkach odmiennych niż te, które zawarte są w innego rodzaju dokumencie legalizującym pracę cudzoziemca (oświadczeniu wpisanym do ewidencji prowadzonej przez powiatowy urząd pracy, powiadomieniu zarejestrowanym w serwisie praca.gov.pl),
- ujawnianie przypadków pracy „fałszywie zadeklarowanej”, tj. potwierdzonych umową inną niż umowa o pracę, a wykonywanej w warunkach właściwych dla stosunku pracy,
- egzekwowanie przestrzegania przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i powierzania innej pracy zarobkowej a w odniesieniu do cudzoziemców, także legalnego wykonywania pracy,
- monitorowanie rynku pracy, ujawnianie nowych zjawisk i tendencji w zatrudnianiu i powierzaniu innej pracy zarobkowej oraz metod działania podmiotów kontrolowanych, w szczególności mających na celu obejście obowiązujących przepisów prawa o legalności zatrudnienia,

Czynności kontrolne prowadzone przez inspektorów pracy w obszarze legalności zatrudnienia, ukierunkowane są również na opłacanie składek na Fundusz Pracy (zgłaszanie wymaganych i prawdziwych danych mających wpływ na wymiar składek na Fundusz Pracy, opłacanie składek i terminowość ich opłacania), czy dodane w kolejnych latach ujawnianie

nieprawidłowości dotyczących zatrudniania i wypłacania wynagrodzeń pracownikom uchylającym się od wykonania obowiązku alimentacyjnego (dłużnicy alimentacyjni), a także od 2022 r. w związku z wprowadzeniem przepisów *Polskiego Ładu*, na ujawnianie przypadków, w których od kwot faktycznie wypłaconego wynagrodzenia i innych świadczeń ze stosunku pracy nie zostały opłacone składki do zakładu ubezpieczeń społecznych oraz zaliczka na podatek dochodowy (tzw. wypłaty pod stołem).

Zadania w tym obszarze zagadnień, z uwagi na skalę ujawnianych corocznie nieprawidłowości, traktowane są jako **priorytetowe w działalności PIP**, dlatego też w programach działania Urzędu (rocznych i długookresowych) zostały one uwzględnione jako tzw. zadania stałe, koordynowane centralnie, realizowane całorocznie przez wszystkie okręgowe inspektoraty pracy. Z uwagi na zmiany zachodzące na rynku pracy i dynamikę podaży pracy, PIP stara się zawsze dostosować działania kontrolno-nadzorcze do zmieniającej się sytuacji, adresując je do podmiotów określonych branż i sektorów (np. kontrole legalności powierzania pracy w małych zakładach usługowych, kontrole weryfikujące przestrzeganie przepisów prawa pracy i legalności zatrudnienia w sezonowych placówkach handlowych, punktach gastronomicznych i przedsiębiorstwach świadczących usługi hotelarskie) prowadząc kontrole tam, gdzie ryzyko występowania nieprawidłowości jest duże. Niewątpliwie jednak, w dobie powszechnej cyfryzacji, niezbędne jest zbudowanie nowych algorytmów szacowania ryzyka występowania pracy nieformalnej, z wykorzystaniem danych pochodzących z różnych źródeł i zasobów baz danych, którymi dysponują także inne niż Państwowa Inspekcja Pracy służby, instytucje i organizacje, które pozwolą na ukierunkowanie czynności kontrolnych PIP w obszary sfery gospodarki, w których praca i pozyskiwanie dochodów poza oficjalnym obiegiem występują lub mogą w przyszłości wystąpić. W tym kontekście działania Państwowej Inspekcji Pracy muszą mieć charakter uprzedni, a nie następczy, będący jedynie reakcją na określone zdarzenia na rynku pracy.

3.3. Kontrole legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej obywateli polskich realizowane przez Państwową Inspekcję Pracy w latach 2021-2023 i stwierdzane nieprawidłowości

Analizując tematykę legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej obywateli polskich w okresie lat 2021 - 2023, należy mieć na uwadze fakt, że od 2020 r. duży wpływ na prowadzone przez inspektorów pracy kontrole miała sytuacja związana z pandemią SARS-CoV-2, co miało przełożenie zarówno na liczbę prowadzonych kontroli, jak i liczbę osób objętych kontrolą. Pandemia stanowiła także istotny czynnik negatywny w działalności przedsiębiorstw, które, szczególnie w obszarze usług zmuszone były do okresowego zawieszenia swojej działalności, lub do zaniechania jej w ogóle. Natomiast okres post -

pandemiczny to czas, kiedy firmy borykały się z różnego rodzaju problemami wynikającymi m.in. z wysokiego poziomu inflacji, co miało przełożenie na wzrost kosztów prowadzonej działalności, w efekcie czego poziom zatrudnienia szarej strefie ujawniany w działaniach Państwowej Inspekcji Pracy utrzymywał się na wysokim poziomie.

Tabela. Dane dotyczące liczby kontroli z zakresu legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej obywateli polskich w latach 2021 - 2023

Liczba	2021 r.	2022 r.	2023 r.
kontroli	13,7 tys.	19, 2 tys.	20,7 tys.
skontrolowanych podmiotów	13,3 tys.	18,4 tys.	20,0 tys.

Źródło: dane PIP

Kontrole prowadzone były głównie w podmiotach prowadzących działalność w następujących sektorach gospodarki:

- handel i naprawy,
- przetwórstwo przemysłowe,
- budownictwo.

Tabela. Liczba kontroli z zakresu legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej obywateli polskich w latach 2021 - 2023 wg PKD

Sekcje PKD	2021 r.	2022 r.	2023 r.
A. Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo	334	395	354
B. Górnictwo i wydobywanie	48	71	60
C. Przetwórstwo przemysłowe	2 244	2 941	3 219
D. Wytwarzanie energii	15	28	24
E. Dostawa wody	94	147	121
F. Budownictwo	2 161	3 082	3 247
G. Handel i naprawy	4 049	5 629	6 248
H. Transport i gospodarka magazyn.	731	1 117	1 104
I. Zakwaterowanie i usługi gastr.	1 193	1 692	1 761
J. Informacja i komunikacja	139	215	244
K. Finanse i ubezpieczenia	95	120	135
L. Obsługa rynku nieruchomości	148	197	215
M. Działalność profesjonalna	486	659	755
N. Usługi administrowania	667	912	902
O. Administracja publiczna	35	58	69
P. Edukacja	193	351	395
Q. Opieka zdrowotna i pomoc społ.	275	415	450
R. Kultura, rozrywka i rekreacja	136	218	195
S. Pozostała działalność usługowa	656	934	1 216
T. Gospodarstwa domowe	1	0	0
X. Działalność nieokreślona	0	1	0
Ogółem	13 700	19 182	20 714

Źródło: dane PIP

Liczba osób, wobec których inspektorzy pracy skontrolowali legalność zatrudnienia, wynosiła w poszczególnych latach: 2021 r. - ponad 80,6 tys., 2022 r. - ponad 122,6 tys., w 2023 r. - ponad 120,0 tys. osób.

Nielegalne zatrudnienie lub nielegalną inną pracę zarobkową stwierdzono w: 2021 r. w odniesieniu do 9,9 tys. osób, 2022 r. - 17,3 tys. osób, 2023 r. – 15,7 tys. osób objętych kontrolą w danym roku.

Tabela. Nielegalne zatrudnienie i nielegalna inna praca zarobkowa w latach 2021 - 2023 według województw

Województwo	2021 r.		2022 r.		2023 r.	
	Liczba osób objętych kontrolą	Liczba osób nielegalnie zatrudnionych lub wykonujących nielegalnie inną pracę zarobkową	Liczba osób objętych kontrolą	Liczba osób nielegalnie zatrudnionych lub wykonujących nielegalnie inną pracę zarobkową	Liczba osób objętych kontrolą	Liczba osób nielegalnie zatrudnionych lub wykonujących nielegalnie inną pracę zarobkową
Dolnośląskie	4 972	369	8 287	964	9 263	1 010
Kujawsko-pomorskie	5 774	581	7 085	835	5 918	679
Lubelskie	8 081	428	11 327	755	7 510	897
Lubuskie	2 671	328	5 505	746	6 243	647
Łódzkie	4 992	554	7 953	1 067	7 135	894
Małopolskie	6 453	1 609	7 709	2 067	7 804	1 673
Mazowieckie	2 557	389	4 448	848	5 040	857
Opolskie	1 950	229	4 302	780	3 977	682
Podkarpackie	5 206	527	6 907	767	7 682	753
Podlaskie	6 376	478	7 428	602	7 687	525
Pomorskie	7 653	436	9 776	880	8 758	838
Śląskie	9 098	1 856	19 156	3 453	19 094	3 047
Świętokrzyskie	3 957	624	4 883	709	4 046	637
Warmińsko-mazurskie	1 991	333	2 568	370	2 660	354
Wielkopolskie	5 390	748	10 047	1 567	12 135	1 438
Zachodniopomorskie	3 511	471	5 266	936	5 096	807
Ogółem	80 632	9 960	122 647	17 346	120 048	15 738

Źródło: dane PIP

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- **braku lub nieterminowego potwierdzenia na piśmie rodzaju i warunków zawartej z pracownikiem umowy o pracę:**
 - 2021 r. - 1183 przypadki, tj. 1,5%,
 - 2022 r. - 2811 przypadków, tj. 3,0%,
 - 2023 r. - 2185 przypadków, tj. 2,4% osób badanych w tym zakresie,
- **braku lub nieterminowego zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych:**

- 2021 r. - 9184 przypadki, tj. 11,4%,
 - 2022 r. - 15005 przypadków, tj. 12,6%,
 - 2023 r. - 14076 przypadków, tj. 11,7% ogółu osób objętych kontrolą w tym zakresie,
- **niezawiadomienia przez bezrobotnych powiatowego urzędu pracy o podjęciu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności:**
- 2021 r. - 213 osób, tj. 0,3%,
 - 2022 r. - 183 osoby, tj. 1,9%,
 - 2023 r. - 152 osoby, tj. 2,0% objętych kontrolą w zakresie badanego zagadnienia.

Nielegalne zatrudnienie lub nielegalną inną pracę zarobkową najczęściej ujawniano w podmiotach działających w sektorach: handel i naprawy, przetwórstwo przemysłowe, budownictwo oraz zakwaterowanie i usługi gastronomiczne.

Tabela. Liczba osób nielegalnie zatrudnionych lub wykonujących nielegalnie inną pracę zarobkową w latach 2021 - 2023 (według wybranych sekcji PKD)

Sekcja PKD	2021 r.	2022 r.	2023 r.
Handel i naprawy	2 390	4 383	4 064
Przetwórstwo przemysłowe	1 664	2 679	2 463
Budownictwo	1 432	2 743	2 426
Zakwaterowanie i usługi gastronomiczne	1 073	1 835	1 773
Usługi administrowania i działalność wspierająca (w tym agencje pracy tymczasowej)	840	1 207	1 038
Transport i gospodarka magazynowa	683	1 225	1 055
Działalność profesjonalna	391	551	535
Pozostała działalność usługowa	368	741	651
Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	264	531	403
Edukacja	207	347	291

Źródło: dane PIP

W każdym z analizowanych lat najwyższy odsetek osób nielegalnie zatrudnionych lub wykonujących nielegalnie inną pracę zarobkową odnotowano w mikroprzedsiębiorstwach, a następnie w podmiotach zatrudniających od 10 do 49 osób.

Tabela. Odsetek osób nielegalnie zatrudnionych lub wykonujących nielegalnie inną pracę zarobkową w latach 2021 - 2023 (według wielkości zatrudnienia w danym podmiocie)

Zatrudnienie	2021r.	2022 r.	2023 r.
do 9 osób	15,3	18,3	15,8
od 10 do 49 osób	11,5	13,3	11,9
od 50 do 249 osób	7,9	8,5	9,6
250 osób i powyżej	8,0	6,2	6,9

Źródło: dane PIP

Tabela. Dane dotyczące ujawnionych w toku kontroli PIP tzw. wypłat pod stołem

	2022 r.	2023 r.
Liczba kontroli, w których badano zagadnienie	5 020	4 980
Liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości	259	257
Kwota	2,5 mln zł	2,2 mln zł

Źródło: dane PIP

4. Legalność zatrudnienia, powierzania innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców.

Analizując sytuację na rynku pracy i pracę w szarej strefie należy uwzględnić, że **praca w sektorze nieformalnym dotyczy także cudzoziemców**. Ostatnie lata to znaczny napływ obcokrajowców do Polski, przede wszystkim obywateli Ukrainy, uciekających ze swojego kraju przed działaniami wojennymi, ale nie tylko. Chłonny rynek pracy zasilają obecnie także cudzoziemcy z krajów geograficznie bardzo odległych, wykonując pracę na rzecz rodzimych przedsiębiorców w formule zatrudnienia bezpośredniego lub w ramach tzw. nietypowych form świadczenia pracy: pracy tymczasowej, z wykorzystaniem konstrukcji outsourcingu, czy w trybie delegowania w ramach świadczenia usług. Właściwe zarządzanie imigracją do Polski w celu wykonywania pracy jest niezbędne po to, aby cudzoziemcy, świadomie, lub nie, nie powiększali grupy osób świadczących pracę z naruszeniem przepisów o legalności powierzania i wykonywania przez nich pracy.

Zatrudnianie cudzoziemców w Polsce, regulują m.in. *ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, oraz rozporządzenia wykonawcze.

Warunkiem legalnego powierzenia pracy cudzoziemcowi z państwa trzeciego jest uzyskanie, co do zasady, **zezwolenia na pracę oraz legalny pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej**, którego podstawa nie wyklucza prawa do wykonywania pracy. O zezwolenie na pracę występuje do właściwego miejscowo 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. Pozwala ona na legalne wykonywanie pracy przez obywateli wybranych państw przez okres **do 24 miesięcy** (do dnia 28 stycznia 2022 r. dawało możliwość pracy 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 powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (wpisanie takiego oświadczenia do ewidencji prowadzonej przez urząd pracy), oraz posiadanie przez cudzoziemca dokumentu potwierdzającego tytuł pobytowy w RP uprawniający do wykonywania pracy na terytorium RP. Pierwotnie rozwiązanie to dotyczyło obywateli 6 państw: **Ukrainy, Republiki Armenii, Republiki Białoruś, Republiki Gruzji, Republiki Mołdowy, Federacji Rosyjskiej**. W dniu 27 października 2022 r. obywatele Rosji zostali wykluczeni z możliwości korzystania z tej procedury legalizacji ich pracy w Polsce.

Odrębne procedury związane z legalizacją pracy cudzoziemców wdrożono na mocy przepisów ustawy z dnia *12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, tj. na podstawie elektronicznego powiadomienia urzędu pracy, składanego w serwisie praca.gov.pl.

W celu realizacji zadań obejmujących przeciwdziałanie i zwalczanie nielegalnej pracy cudzoziemców (w tym obywateli Ukrainy) oraz naruszania ich praw pracowniczych, Państwowa Inspekcja Pracy wdrożyła procedury, zgodnie z którymi – obok planowanych kontroli legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców – inspektorzy pracy, co do zasady, dokonują weryfikacji legalności powierzenia pracy cudzoziemcom podczas każdej kontroli podmiotu, w którym stwierdzono wykonywanie pracy przez cudzoziemców spoza obszaru UE/EOG lub Szwajcarii. Poza tym na bieżąco reagujemy na wszelkie sygnały mogące świadczyć o naruszeniu regulacji dotyczących legalności zatrudnienia cudzoziemców lub przepisów prawa pracy wobec tej grupy osób (np. skargi złożone przez cudzoziemców, wnioski i powiadomienia otrzymane

Według wstępnych danych za 2023 r. inspektorzy pracy przeprowadzili **9 138 kontroli legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców**. Sprawdzono legalność powierzenia pracy 39,4 tys. cudzoziemcom, w tym 6,7 tys. (21%) wykonującym

pracę na podstawie oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi, 0,6 tys. (1,5%) pracującym na podstawie zezwolenia na pracę sezonową oraz 15,3 tys. (39%), dla których złożono powiadomienie o podjęciu pracy do powiatowego urzędu pracy.

Tabela. Kontrole legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców w latach 2021 - 2023

Wyszczególnienie	2021 r.	2022 r.	2023 r.
Liczba kontroli ogółem	6418	8 945	9 138
Liczba wszystkich cudzoziemców objętych kontrolą	29754	40 788	39 403
– w tym obywateli Ukrainy	23 525	32 996	29 610

Źródło: dane PIP

Zdecydowana większość objętych kontrolą cudzoziemców to **obywatele Ukrainy** – blisko 30 tys. osób, tj. 75% wszystkich sprawdzonych cudzoziemców (w 2022 r. było to 33 tys. osób - 81%, a w 2021 r. - 23,5 tys. osób - 80 %).

W 2023 r. wykazano powierzenie nielegalnej pracy **6 672 cudzoziemcom**, co stanowi **16,9%** wszystkich objętych kontrolą cudzoziemców (w 2022 r. było to 5 181 cudzoziemców – 12,7%).

Wykazano **powierzenie nielegalnej pracy 4 747 obywatelom Ukrainy**, co stanowi 16% wszystkich objętych kontrolą obywateli Ukrainy (w 2022 r. było to 3 948 obywateli Ukrainy – 12%).

W przypadku obywateli Ukrainy wykonujących pracę na podstawie oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi **odsetek nielegalnie zatrudnionych wyniósł 14%**, w grupie pracujących na podstawie zezwolenia na pracę sezonową – 4,1%, zaś wśród osób, dla których złożono **powiadomienie o podjęciu pracy do PUP – 13,4%**.

W 2022 r. nastąpiły duże zmiany w zasadach legalizacji pobytu i pracy najliczniej kontrolowanej grupy cudzoziemców, tj. obywateli Ukrainy. Obok zezwoleń na pracę oraz oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy, będących w latach ubiegłych podstawowymi dokumentami umożliwiającymi pracę cudzoziemców w Polsce, pojawiło się odrębne rozwiązanie prawne – powiadomienie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego praca.gov.pl – o podjęciu pracy przez obywatela Ukrainy. Ustawodawca wprowadzając w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa nową metodą legalizacji pracy po raz pierwszy zdecydował się na otwarcie rynku pracy dla obywateli jednego z państw trzecich w tak szerokim zakresie i w bardzo odformalizowany sposób. W przypadku obywateli Ukrainy wykazane przez inspektorów pracy nieprawidłowości z zakresu legalności zatrudnienia cudzoziemców nie występują na dużą skalę. **Warto jednak zwrócić uwagę na pewne niepokojące tendencje, które pojawiły się**

w związku z funkcjonowaniem przepisów dotyczących powierzania pracy obywatelom Ukrainy na podstawie powiadomień.

Inspektorzy pracy realizujący czynności kontrolne dotyczące legalności zatrudnienia obywateli Ukrainy zauważyli, że **powiększyło się zjawisko pracy nierejestrowanej. Wiąże się to z odejściem od obowiązku legalizacji pracy obywatela Ukrainy przed dopuszczeniem go do wykonywania pracy w ramach procedury powiadomienia.** Pracodawcy mogą złożyć powiadomienie o podjęciu pracy przez obywatela Ukrainy w terminie 14 dni od rozpoczęcia przez niego pracy, co w efekcie daje możliwość powierzania pracy niejako „na próbę”, bez zawarcia pisemnej umowy. W praktyce potwierdzonej doświadczeniami z kontroli występują sytuacje, gdy – w przypadku ujawnienia cudzoziemców świadczących pracę, dla których nie zostało złożone powiadomienie – inspektorzy pracy są informowani, że jest to np. dopiero pierwszy lub drugi dzień ich pracy, a zatem nie upłynęły jeszcze terminy na zgłoszenie do ZUS i dokonanie powiadomienia. Skutkiem kontroli jest wtedy legalizacja zatrudnienia cudzoziemców, do której mogłoby nie dojść, gdyby nie czynności kontrolne prowadzone przez inspektorów pracy.

Tabela Liczba cudzoziemców nielegalnie wykonujących pracę w latach 2021-2023 (według wybranych obywatelstw)

Państwo	2021 r.		2022 r.		2023 r.	
	Objęci kontrolą	Nielegalna praca	Objęci kontrolą	Nielegalna praca	Objęci kontrolą	Nielegalna praca
Ukraina	23 525	3 754	32 996	3 943	29 610	4 747
Białoruś	2 390	427	2 979	458	3 800	581
Gruzja	814	204	1 114	273	1 057	336
Filipiny	187	72	248	62	539	129
Indonezja	154	75	82	51	239	122
Indie	239	30	281	22	513	115
Mołdawia	343	73	465	131	424	100
Uzbekistan	46	11	126	16	244	77
Rosja	250	31	313	37	257	51
Kolumbia	61	28	66	16	154	47
Bangladesz	219	29	204	6	249	39
Azerbejdżan	85	28	72	8	108	35
Turkmenistan	14	0	24	3	98	31
Wietnam	128	17	88	6	175	30
Republika Korei	87	13	82	10	134	28
Kirgistan	13	3	14	3	65	25
Tadżykistan	10	1	23	6	46	22
Turcja	112	4	168	14	351	21

Źródło: dane PIP

Tabela. Legalność zatrudnienia cudzoziemców w latach 2021 - 2023

Wyszczególnienie	Liczba cudzoziemców, których dotyczyły naruszenia przepisów		
	2021 r.	2022 r.	2023 r.
Brak wymaganego zezwolenia na pracę	2 548	2 852	4 282
Powierzenie pracy na innym stanowisku lub na innych warunkach niż określone w zezwoleniu na pracę	1 902	1 952	1 697
Brak wymaganych umów o pracę lub umów cywilnoprawnych	1 000	836	793
Podstawa pobytu na terytorium RP nieuprawnijająca do wykonywania pracy	30	51	54
Nielegalny pobyt na terytorium RP	20	16	9

Źródło: dane PIP

Tabela. Liczba ujawnionych cudzoziemców, którym powierzono nielegalne wykonywanie pracy w latach 2021 - 2023 (według województw)

Województwo	2021 r.			2022 r.			2023 r.		
	Liczba kontroli	Liczba cudzoziemców objętych kontrolą	Liczba cudzoziemców, którym powierzono nielegalną pracę	Liczba kontroli	Liczba cudzoziemców objętych kontrolą	Liczba cudzoziemców, którym powierzono nielegalną pracę	Liczba kontroli	Liczba cudzoziemców objętych kontrolą	Liczba cudzoziemców, którym powierzono nielegalną pracę
dolnośląskie	512	2 767	858	736	3 399	459	915	4 153	751
kujawsko-pomorskie	289	1 474	230	323	1 655	176	303	1 421	266
lubelskie	243	1 043	123	428	1 935	107	315	1 329	118
lubuskie	236	1 170	97	347	1 639	123	368	2 181	455
łódzkie	382	1 595	218	638	2 769	336	605	2 353	413
małopolskie	525	2 459	343	632	2 794	247	638	2 599	449
mazowieckie	720	2 774	393	832	3 215	451	972	4 047	766
opolskie	256	1 152	108	393	1 838	164	359	1 503	276
podkarpackie	209	847	37	345	1 434	81	303	1 053	138
podlaskie	307	1 613	390	390	2 048	427	442	2 162	470
pomorskie	651	3 478	578	955	4 522	545	997	5 076	612
śląskie	666	2 864	449	978	4 229	842	1 006	3 869	685
świętokrzyskie	138	563	57	247	1 066	172	245	969	146
warmińsko-mazurskie	156	700	131	244	1 132	139	244	883	137
wielkopolskie	616	3 180	657	798	4 208	516	868	3 626	622
zachodniopomorskie	474	2 075	289	609	2 865	398	558	2 179	368
Ogółem	6 380	29 754	4 958	8 895	40 748	5 183	9 138	39 403	6 672

Źródło: dane PIP

Uwaga! W przypadku kilku kontroli podmiotu w danym roku cudzoziemcy zostali uwzględnieni w statystykach obejmujących każdą z tych kontroli

Działania kontrolno-nadzorcze Państwowej Inspekcji Pracy obejmują także **podmioty świadczące usługi agencji zatrudnienia**. Praktyka pokazuje, że cudzoziemcy, szczególnie w początkowym okresie pobytu w naszym kraju, często korzystają z możliwości podjęcia pracy za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej. Kontrole prowadzone przez PIP mają na celu sprawdzenie, czy podmioty świadczące tego rodzaju usługi spełniają wymogi wynikające z przepisów *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, określających wymagania stawiane prawem dla tego typu przedsiębiorców, ale także, czy wobec osób świadczących pracę tymczasową, wykonywaną w ramach umowy z agencją zatrudnienia, ale na rzecz i pod

kierownictwem pracodawcy użytkownika, respektowane są przepisy *ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnieniu pracowników tymczasowych*.

W 2023 r. inspektorzy pracy przeprowadzili **168 kontroli** agencji pracy tymczasowej obejmujących ich zakresem także **legalność zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców**. Zjawisko to badano w 68% wszystkich kontroli tych agencji (w 2022 r. – 178 kontroli, 67% wszystkich kontroli w agencjach).

W 2023 r. w agencjach pracy tymczasowej ujawniono powierzenie nielegalnej pracy **554 cudzoziemcom**, co stanowi 27,6% wszystkich objętych kontrolą cudzoziemców zatrudnionych w tych agencjach (w 2022 r. było to 627 – 29%).

Najliczniejszą grupę cudzoziemców nielegalnie zatrudnionych stanowili **obywatele Ukrainy – 291 osób, tj. 20%** obywateli tego kraju objętych kontrolą w agencjach pracy tymczasowej (w 2022 r. – 27%), co stanowi 53% ogółu cudzoziemców zatrudnionych w tych agencjach, którym powierzono nielegalne wykonywanie pracy. Wykazano także nielegalne zatrudnienie obywateli Białorusi (95), Gruzji (68), Filipin oraz Indii (po 24).

Tabela. Liczba ujawnionych cudzoziemców, którym powierzono nielegalne wykonywanie pracy w agencjach pracy tymczasowej w latach 2022-2023 (według województw)

Województwo	2022 r.			2023 r.		
	Liczba kontroli	Liczba cudzoziemców objętych kontrolą	Liczba cudzoziemców którym powierzono nielegalną pracę	Liczba kontroli	Liczba cudzoziemców objętych kontrolą	Liczba cudzoziemców którym powierzono nielegalną pracę
Dolnośląskie	9	225	126	14	184	24
kujawsko-pomorskie	4	90	15	8	83	15
Lubelskie	3	39	12	4	31	5
Lubuskie	1	25	14	3	34	2
Łódzkie	19	227	35	15	157	5
Małopolskie	5	60	7	3	10	2
Mazowieckie	17	92	5	9	67	16
Opolskie	14	105	22	19	319	147
Podkarpackie	5	39	0	3	26	4
Podlaskie	18	355	118	12	219	132
Pomorskie	19	236	90	18	284	46
Śląskie	15	152	43	22	211	19
Świętokrzyskie	6	51	14	6	48	19
warmińsko-mazurskie	3	25	5	2	16	9
Wielkopolskie	25	300	77	19	181	74
Zachodniopomorskie	15	154	44	11	139	35
Ogółem	178	2175	627	168	2009	554

Źródło: dane PIP

Uwaga! W przypadku kilku kontroli podmiotu w danym roku cudzoziemcy zostali uwzględnieni w statystykach obejmujących każdą z tych kontroli

Najczęściej ujawnianą nieprawidłowością w zakresie legalności zatrudnienia w agencjach pracy tymczasowej było powierzanie wykonywania pracy cudzoziemcowi **bez wymaganego zezwolenia na pracę**. Taka sytuacja występuje, gdy cudzoziemiec świadczył pracę nie posiadając odpowiedniego zezwolenia na pracę i zarazem nie będąc zwolnionym na podstawie przepisów szczególnych z obowiązku jego uzyskania, jak i w przypadku niezłożenia oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi lub pracy cudzoziemca na odmiennych warunkach niż określone w oświadczeniu (np. w zakresie rodzaju umowy, wymiaru czasu pracy lub liczby godzin, miejsca świadczenia pracy, niezapewnienia cudzoziemcowi wynagrodzenia lub wypłacenia wynagrodzenia niższego niż zawarte w treści oświadczenia). W odniesieniu do obywateli Ukrainy ma to miejsce również w przypadku braku powiadomienia przez podmiot powierzający pracę - w terminie 14 dni od dnia podjęcia pracy przez obywatela Ukrainy - powiatowego urzędu pracy bądź powierzania obywatelowi Ukrainy pracy w wymiarze czasu pracy niższym niż wskazany w powiadomieniu lub liczbie godzin mniejszej niż wskazana w powiadomieniu oraz za wynagrodzeniem niższym niż ustalone według stawki określonej w powiadomieniu.

Tabela. Legalność zatrudnienia cudzoziemców w agencjach pracy tymczasowej w latach 2022-2023

Stwierdzone nieprawidłowości	Liczba cudzoziemców, których dotyczyły naruszenia przepisów	
	2022 r.	2023 r.
Brak wymaganego zezwolenia na pracę	357	322
Brak wymaganych umów o pracę lub umów cywilnoprawnych	153	55
Powierzenie pracy na innym stanowisku lub na innych warunkach niż określone w zezwoleniu na pracę	389	225
Podstawa pobytu na terytorium RP nieuprawnijająca do wykonywania pracy	-	-
Nielegalny pobyt na terytorium RP	1	-

Źródło: dane PIP

Przeprowadzone kontrole potwierdzają aktualność problemów związanych z powierzeniem cudzoziemcom legalnego wykonywania pracy, obejmujących brak wymaganego zezwolenia na pracę, jak również **zatrudnianie cudzoziemców niezgodnie z warunkami wskazanymi w oświadczeniu o powierzeniu wykonywania pracy lub zezwoleniu na pracę**, w zakresie przede wszystkim wymiaru czasu pracy albo liczby godzin pracy w tygodniu lub miesiącu, a w odniesieniu do obywateli Ukrainy – na warunkach mniej korzystnych niż określone w powiadomieniu o powierzaniu pracy obywatelowi Ukrainy.

Nadal znaczącą praktyką jest zawieranie z cudzoziemcami, w szczególności wykonującymi pracę tymczasową, **umów cywilnoprawnych w warunkach właściwych dla stosunku pracy**. Takie postępowanie pozwala na zmniejszenie kosztów pracy (np. w zakresie kosztów szkoleń, profilaktycznych badań lekarskich, dodatkowych składników wynagrodzenia

za pracę w godzinach nadliczbowych i porze nocnej, należności z tytułu podróży służbowej) oraz brak konieczności stosowania norm ochronnych Kodeksu pracy, w szczególności z zakresu czasu pracy. Kwestionowanie przez inspektorów pracy umów cywilnoprawnych w sytuacjach, gdy faktycznie istnieją przesłanki do ustalenia istnienia stosunku pracy, jest szczególnie utrudnione w przypadku pracy tymczasowej, gdyż wymaga wtedy prowadzenia kontroli w dwóch podmiotach: w zakresie analizy warunków wykonywania przez daną osobę pracy u pracodawcy użytkownika oraz zasad organizacji tej pracy przez agencję pracy tymczasowej.

Inspektorzy pracy wskazują, że nadal występuje tendencja **kierowania cudzoziemców do pracy na terenie województwa innego niż województwo, gdzie podmiot zatrudniający obcokrajowców ma siedzibę lub miejsce wykonywania działalności gospodarczej.**

W przypadku agencji pracy tymczasowej wynika to na przykład z faktu, że w różnych województwach inny jest czas oczekiwania na uzyskanie dokumentów legalizujących pobyt i pracę cudzoziemców. Pracodawcy użytkownicy korzystają więc z usług agencji zatrudnienia zarejestrowanej w tym województwie, w którym nie występuje zjawisko przewlekłego prowadzenia postępowań administracyjnych.

Podobny mechanizm stosowany jest także przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność z zakresu usług outsourcingu (tzw. **agencje outsourcingowe**). Podmioty te – w wielu przypadkach zatrudniające formalnie na własne potrzeby znaczną liczbę cudzoziemców – w ramach świadczenia usługi outsourcingowej, kierują obcokrajowców do pracy w zakładzie pracy zlokalizowanym w innym województwie. Taka praktyka znacznie utrudnia i wydłuża czas trwania kontroli, gdyż wymaga przeprowadzenia czynności kontrolnych nawet na terenie kilku okręgowych inspektoratów pracy. Ponadto w przypadku realizacji usługi outsourcingu, podmioty w których cudzoziemcy wykonują pracę, nie są zobowiązane do prowadzenia ewidencji godzin pracy, co znacznie utrudnia ustalenie faktycznego czasu pracy obcokrajowców.

Charakterystyczną cechą agencji zatrudnienia prowadzonych przez cudzoziemców spoza UE jest powierzanie pracy **głównie cudzoziemcom spoza UE**, najczęściej **na podstawie umów cywilnoprawnych**. Schemat działania tych podmiotów opiera się na rekrutacji osób zainteresowanych wykonywaniem pracy na terenie RP, prowadzonej na terenie RP lub bezpośrednio na terytorium państwa ich pochodzenia poprzez ogłoszenia o pracy zamieszczane bezpośrednio w krajach, z których cudzoziemcy pochodzą bądź za pomocą funkcjonujących komunikatorów internetowych lub mediów społecznościowych. Zdaniem kontrolowanych model rekrutacji wykorzystujący nowoczesne formy komunikacji internetowej jest aktualnie najbardziej popularny i uznawany jako skuteczne oraz opłacalne narzędzie pozyskania przyszłych pracobiorców. Podmioty te, poza zatrudnianiem lub

powierzaniem pracy, często **kompleksowo** zajmują się cudzoziemcami, którzy bardzo często nie władają w ogóle językiem polskim: realizują **formalności związane z legalizacją pracy oraz pobytu cudzoziemca, organizują zakwaterowanie cudzoziemców na terytorium Polski, jak i transport do miejsca zamieszkania lub wykonywania pracy.**

Uwagę organów kontroli zwraca także model współpracy agencji zatrudnienia zarejestrowanych w Polsce z podmiotami zagranicznymi, zlecających w ramach współpracy rekrutację cudzoziemców spoza UE do pracy w polskich podmiotach. Taki sposób pozyskania klientów nie jest regulowany przepisami prawa i pozostaje w sferze decyzji agencji co do przyjętego modelu prowadzonej działalności usługowej. Nie może on jednak naruszać obowiązujących przepisów, w tym zakazów związanych z **pobieraniem niedozwolonych opłat**, kreowaniem wielopoziomowych struktur dystrybucji osób do wykonywania pracy w Polsce lub za granicą czy też stanowić obejścia obowiązujących regulacji prawnych. Z uwagi, że pozyskiwanie cudzoziemców spoza UE przez zagraniczne firmy lub zagraniczne agencje zatrudnienia odbywa się poza terenem RP, w skomplikowanych, niemożliwych do zweryfikowania w ramach współpracy z odpowiednikiem PIP w państwach spoza UE/EFTA procesach rekrutacyjnych – istnieje ryzyko występowania nadużyć na szkodę tej grupy pracobiorców.

W obszarze pracy tymczasowej negatywną tendencją ujawnianą w odniesieniu do cudzoziemców, którym agencje pracy tymczasowej, jak też firmy outsourcingowe, powierzają wykonywanie pracy w Polsce są **usługi outsourcingu będącego w praktyce pracą tymczasową**. W 2023 r. w ramach badania naruszeń prawa polegających na omijaniu przepisów *ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych* przeprowadzono **203 kontrole** w 200 podmiotach (w 2022 r. 147 kontrole w 141 podmiotach). Wśród podmiotów objętych kontrolą znajdowały się świadczące usługi outsourcingu agencje zatrudnienia, jak i podmioty nieposiadające wpisu do rejestru agencji zatrudnienia, a także podmioty korzystające z usług outsourcingu.

Usługi outsourcingu będące w praktyce pracą tymczasową stwierdzono w ramach 88 kontroli, co stanowi 43,3% ogółu przeprowadzonych (69 kontroli w 2022 r. - 47%).

Tabela. Kontrole usług outsourcingu będącego w praktyce pracą tymczasową

Wyszczególnienie podmiotów:	2022 r.		2023 r.	
	Liczba kontroli	Liczba osób	Liczba kontroli	Liczba osób
świadczących usługi outsourcingu	41	1 206	49	1 917
korzystających z usług outsourcingu	28	975	39	1 601

Źródło: dane PIP

W 2023 r. w 15 podmiotach (w 2022 r. w **10 podmiotach**) świadczących usługi outsourcingu, które w wyniku dokonanych przez inspektorów pracy ustaleń zostały uznane za podmioty faktycznie świadczące usługi pracy tymczasowej, stwierdzono brak wpisu do KRAZ, uprawniającego do świadczenia usług pracy tymczasowej, co skutkowało zastosowaniem odpowiedzialności wykroczeniowej.

Wśród przyczyn stosowania outsourcingu stanowiącego obchodzenie przez uczestników rynku pracy przepisów *ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych*, organy kontroli należy wymienić m.in.:

- **ograniczenia charakterystyczne dla pracy tymczasowej** (m.in. zakaz powierzania wykonywania na rzecz pracodawcy użytkownika pracy szczególnie niebezpiecznej czy maksymalne okresy wykonywania pracy tymczasowej);
- **obowiązek równego traktowania** – w zakresie warunków pracy i innych warunków zatrudnienia – pracowników tymczasowych w stosunku do pracowników własnych pracodawcy użytkownika;
- **obowiązki pracodawców użytkowników** (m.in. poddawania pracowników szkoleniom w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ewidencji czasu pracy oraz ewidencji osób wykonujących pracę tymczasową, czy wyposażania pracowników tymczasowych w odzież i obuwie robocze oraz ponoszenia kosztów z tym związanych).

Ponadto korzystanie z outsourcingu zapewnia **elastyczność kadrową**.

Rozwiązanie to stanowi **stały element polityki kadrowej** i nie jest uwarunkowane, w przeciwieństwie do pracy tymczasowej, ograniczeniami czasowymi. Decydujące znaczenie mają również **względy ekonomiczne i podatkowe** – zewnętrzna obsada kadrowa umożliwia ograniczenie kosztów osobowych oraz kwoty odprowadzanych podatków w porównaniu z zatrudnieniem pracowników w tradycyjnej formie.

Schemat zastępowania usług dostarczania personelu w ramach pracy tymczasowej świadczeniem usługi outsourcingu, która jest wykonywana w warunkach charakterystycznych dla pracy tymczasowej, jest stosowany zarówno przez agencje zatrudnienia, jak i podmioty nieposiadające takiego statusu. Opiera się on na zawarciu umowy między podmiotem oferującym outsourcing i podmiotem zamierzającym z niego skorzystać, której przedmiot określano jako świadczenie sprecyzowanych usług. Strony ustalają, że osoby kierowane do świadczenia usług **nie podlegają nadzorowi** ze strony przedstawicieli podmiotu korzystającego z outsourcingu. Jednakże **organizacja pracy** na terenie takiego podmiotu, w tym **rzeczywisty nadzór** sprawowany przez przedstawicieli podmiotu korzystającego z outsourcingu nad osobami z firm zewnętrznych i brak wyraźnego wydzielenia procesów technologicznych lub produkcyjnych, wskazują na cechy charakterystyczne dla pracy tymczasowej.

W odróżnieniu od **outsourcingu usług**, przedmiot outsourcingu będącego w praktyce pracą tymczasową stanowi **wynajmowanie osób do pracy**, gdzie faktyczny cel podmiotów zlecających usługi outsourcingu stanowi **pozyskanie pracowników** a nie konkretnej usługi.

Obecnie penalizacji podlegają usługi outsourcingowe stanowiące w rzeczywistości pracę tymczasową – świadczone przez podmioty, które nie zostały wpisane do rejestru agencji zatrudnienia. Kwalifikowane są one przez inspektorów pracy jako nielegalne prowadzenie usługi pracy tymczasowej i wiążą się z ponoszeniem odpowiedzialności za wykroczenie polegające na prowadzeniu agencji pracy tymczasowej bez wymaganego wpisu do rejestru. **Podmioty korzystające z usługi outsourcingu oraz agencje pracy tymczasowej, posiadające wpis do rejestru agencji uprawniający do świadczenia usługi pracy tymczasowej, nie podlegają żadnym sankcjom** w przypadku ustalenia, że świadczona przez nie usługa outsourcingu w praktyce wyczerpuje cechy pracy tymczasowej.

5. Przyczyny nielegalnego zatrudnienia i bariery w jego eliminowaniu

Powierzanie i wykonywanie pracy w „szarej strefie” warunkuje szereg przyczyn, leżących zarówno po stronie kontrolowanych podmiotów, jak i po stronie osób, które decydują się na wykonywanie pracy nielegalnej. Praca „na czarno” to zjawisko wielowymiarowe, które wykracza obecnie poza ramy wyznaczone definicją nielegalnego zatrudnienia. Na podstawie wyników kontroli Państwowej Inspekcji Pracy możliwe jest zdefiniowanie przyczyn nielegalnego zatrudnienia, przy założeniu, że katalog ten nie ma charakteru zamkniętego. Niemniej jednak, doświadczenia kontrolne ostatnich lat pokazują, że niektóre z podanych przyczyn pozostają od lat niezmiennie.

Według kontrolowanych **przedsiębiorców** zasadniczym powodem, dla którego uciekają się oni do powierzania pracy z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa, są **koszty pracy**. Przedsiębiorcy twierdzą, że są one zbyt wysokie, jak na ich możliwości i nieprzystające do realiów prowadzenia działalności gospodarczej w warunkach bardzo silnej, często nieuczciwej konkurencji. Chęć utrzymania się na rynku skutkuje poszukiwaniem rozwiązań obniżających wydatki na prowadzoną działalność, także kosztem pracowników – czy to poprzez oferowanie pracy nielegalnej, czy też propozycje świadczenia pracy na innej podstawie niż umowa o pracę (umowy cywilnoprawne lub samozatrudnienie). Zmniejszenie kosztów realizowane jest także poprzez **obniżenie zobowiązań wobec ZUS i organów podatkowych**, poprzez wypłacanie wynagrodzeń „do ręki” w kwotach faktycznie wyższych niż wskazane w zawartej umowie o pracę (tzw. wypłaty pod stołem). Zatrudnienie nierejestrowane pozwala także uniknąć kosztów związanych z nieobecnością legalnie zatrudnionego pracownika (absencja chorobowa, urlop wypoczynkowy).

W opinii pracodawców **krótki termin realizacji otrzymanych zleceń** oraz widmo utraty płynności finansowej z uwagi na niewywiązanie się kontrahentów z obowiązku zapłaty za świadczone usługi powodują, że ryzyko zatrudnienia pracownika, związane z koniecznością zawarcia umowy o pracę, zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego, opłacania należnych składek ZUS i podatków oraz wypłaty wynagrodzenia – jest zbyt duże. Dodatkowo przedsiębiorcy podnoszą, że ma miejsce porzucanie pracy przez pracobiorców, zwłaszcza tych o niskich kwalifikacjach lub ich braku, co powoduje, że przedsiębiorcy zatrudniają „na próbę”, chcąc „sprawdzić pracownika”. W tej grupie przedsiębiorców panuje opinia, że kodeksowe umowy na okres próbny nie spełniają swojej roli, gdyż koszty związane z zatrudnieniem trzeba i tak ponieść.

Pracodawcy podkreślają ponadto, że powierzenie pracy nierejestrowanej **zmniejsza również ryzyko ekonomiczne**, jakie wiąże się z zatrudnieniem w oparciu o przepisy Kodeksu pracy (np. obciążenia finansowe związane z wymogiem zagwarantowania wynagrodzenia minimalnego oraz obowiązkiem wypłaty dodatków do wynagrodzenia z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych, a także koniecznością odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne w pełnej wysokości, finansowaniem absencji chorobowej pracownika przez pierwsze 33 dni w roku kalendarzowym itd.). Powierzenie pracy w „szarej strefie” stanowi zatem ucieczkę od realizacji tych obowiązków. Zatrudnienie nierejestrowane daje możliwość doraźnego, elastycznego i bez żadnych formalności wykorzystywania siły roboczej, zwłaszcza w okresie nasilenia prac sezonowych (rolnictwo, sadownictwo, turystyka, mała gastronomia), a także możliwość obniżenia kosztów pracy.

Pracodawcy mają także świadomość, że powierzanie pracy nierejestrowanej daje daleko **większe korzyści** niż ewentualne straty związane z ryzykiem braku odpowiedniej siły roboczej. Dotyczy to zwłaszcza prac niewymagających kwalifikacji specjalistycznych, do wykonywania których pozyskanie pracowników jest stosunkowo łatwe.

Należy zaznaczyć, że korzyści finansowe pracodawców zatrudniających nielegalnie są **nieporównanie większe niż ewentualne kary**, nakładane zarówno przez organy kontroli, jak i sądy za tego typu naruszenia. Stosunkowo niewielkie jest niebezpieczeństwo poniesienia konsekwencji za nielegalne zatrudnienie w następstwie kontroli PIP, z jednej strony ze względu na małe prawdopodobieństwo wizyty inspektora pracy w zakładzie (statystycznie w danym roku kontrolowany jest co dwudziesty pracodawca), a także z uwagi na wzrost poziomu wiedzy kontrolowanych o tym, w jaki sposób obejść obowiązujące przepisy. To powoduje, że znaczna grupa przedsiębiorców świadomie i celowo narusza przepisy, wliczając zapłatę niewysokiej ciągle grzywny (1000 - 2000 zł) w ryzyko prowadzonej działalności.

W przypadku **osób świadczących pracę** przyczyny podejmowania pracy nielegalnej to przede wszystkim:

- brak możliwości znalezienia pracy zalegalizowanej formalnie oraz trudna sytuacja materialna (niewystarczające dochody);
- proponowanie przez pracodawcę wyższych wynagrodzeń bez rejestrowania umowy o pracę.

Dla znacznej grupy pracobiorców **oferta zatrudnienia nielegalnego jest jedyną**, jaką mogą otrzymać. Ponadto ze względu na utrzymującą się dużą konkurencję na rynku pracy, pracodawcy często narzucają osobom przyjmowanym do pracy niekorzystne warunki zatrudnienia, oferując im pracę niezadeklarowaną, a pracobiorcy, pozostając w sytuacji **przymusu ekonomicznego**, ofertę taką przyjmują. Z punktu widzenia pracownika praca nierejestrowana często stanowi źródło dochodu, którego brak zwiększa zagrożenie ubóstwem nie tylko samego pracującego, ale i jego rodziny. Potwierdza się zatem teza, że **tak długo pracodawcy będą proponować zatrudnienie nieformalne, jak długo znajdą się ci, którzy taką ofertę przyjmą**.

Pracownicy godzą się na wykonywanie pracy nierejestrowanej, gdyż często dzięki temu mogą zarobić więcej niż wówczas, gdy wykonują pracę legalną. Pracodawcy formułują te propozycje wprost, dając pracobiorcom wybór: zatrudnienie nielegalne z wyższą kwotą wynagrodzenia, albo legalne – z niższą. Argumentują to koniecznością „wyrównania kosztu” poniesionego przy zatrudnieniu formalnym tytułem odprowadzanych składek do ZUS i zaliczek na podatek dochodowy. Dla samych pracowników możliwość uzyskania wyższego wynagrodzenia „do ręki” znaczy dużo więcej niż poczucie działania zgodnie z obowiązującymi przepisami. Perspektywa uzyskania emerytury jest na tyle odległa, a ryzyko wypadku, choroby i związanych z nimi świadczeń z ZUS na tyle nieuświadomione lub zepchnięte na dalszy plan, że w obliczu realnej korzyści, jaką jest wyższe wynagrodzenie za pracę bez umowy i bez ubezpieczenia, okoliczności te nie stanowią dostatecznej bariery przed wykonywaniem pracy „na czarno”. Konieczność zaspokojenia bieżących potrzeb życiowych własnych i rodziny poprzez uzyskiwanie dochodów z pracy powoduje, że legalność jej wykonywania staje się kwestią drugorzędną.

Wiele osób, których legalność zatrudnienia jest kontrolowana przez PIP, w rozmowach z inspektorami pracy wskazuje, że pracują „na czarno” z uwagi na **niewywiązanie się pracodawców z obietnicy legalnego zatrudnienia**. Pracownicy świadczą pracę bez umowy o pracę i zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego, licząc na zalegalizowanie zatrudnienia. Pracodawcy z kolei tłumaczą fakt niepotwierdzenia warunków umowy o pracę na piśmie m.in. koniecznością sprawdzenia stopnia przydatności pracownika do wykonywania pracy określonego rodzaju. Tak zwane **nieformalne okresy próbne** trwają czasem przez dłuższy,

bliżej nieokreślony czas, po którym albo następuje zerwanie takiej „współpracy”, albo oferuje się jej kontynuację na podstawie umowy cywilnoprawnej (umowy o dzieło, umowy zlecenia). Umowa o pracę staje się „dobrem luksusowym”, dostępnym tylko dla nielicznych – wybranych i sprawdzonych pracowników.

Wyniki kontroli wykazują ponadto, że proceder nielegalnego zatrudnienia obejmuje **nie tylko osoby o stosunkowo niskich kwalifikacjach, ale także osoby wykształcone** – absolwentów wyższych uczelni i studentów. Podejmują oni pracę w ramach tzw. bezpłatnych praktyk i staży z nadzieją na uzyskanie w przyszłości zatrudnienia etatowego, którego wielu z nich w efekcie nie otrzymuje. Taka sytuacja jest **szczególnie niebezpieczna dla osób młodych**, które dopiero zaczynają swoją aktywność zawodową. Wchodzą one na rynek pracy ze świadomością, że zatrudnienie nieformalne przez określony czas jest normą, po czym mogą liczyć co najwyżej na zawarcie umowy cywilnoprawnej, a następnie - w bliżej nieokreślonej perspektywie – być może umowy o pracę.

Odrębna kategoria osób świadczących pracę w „szarej strefie” to pracobiorcy, którzy są zainteresowani wyłącznie tą formą zatrudnienia, a **praca legalna stanowi dla nich przeszkodę**, np. w uzyskaniu określonych świadczeń z pomocy socjalnej, której przyznanie uzależnione jest od zadeklarowanego dochodu, łatwiejszego do ukrycia przy wykonywaniu pracy nierejestrowanej. To samo odnosi się do konieczności regulowania przez nielegalnych pracowników różnego rodzaju zobowiązań związanych z potrącaniem określonych sum z otrzymywanego wynagrodzenia za pracę. W szczególności dotyczy to:

- osób pobierających zasiłki i inne świadczenia (dodatki rodzinne, zasiłki wychowawcze, dodatki mieszkaniowe, stypendia itd.),
- osób, na których ciążyą zobowiązania pieniężne (alimenty, tytuły egzekucyjne itp.);
- osób pobierających rentę lub emeryturę;
- rolników ubezpieczonych w KRUS, podejmujących czasowo pracę w innej branży.

Należy też podkreślić, że rozmiary zatrudnienia w „szarej strefie” zależą nie tylko od różnorodnych czynników o charakterze finansowym, od elastyczności rynku pracy czy też od regulacji prawnych, ale także od mentalności społeczeństwa. Powszechność tego zjawiska powoduje budowanie w świadomości pracobiorców przekonania, że według takich patologicznych zasad funkcjonuje cały rynek pracy. Skutkuje to brakiem chęci do przeciwstawiania się tym niedozwolonym praktykom. Przedsiębiorcy działający w „szarej strefie” funkcjonują w ramach przyzwolenia społecznego na pracę „na czarno”, które od lat jest w Polsce – z różnych powodów – tolerowane. Fakt, że pracodawcy oferują pracę nielegalną, przestał budzić sprzeciw pracobiorców. Dla wielu z nich nie jest to już czyn naganny o znamionach oszustwa, wymagający napiętnowania.

Powierzenie i wykonywanie pracy w „szarej strefie” jest traktowane jako element składowy aktualnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej, na którą – zarówno w przekonaniu przedsiębiorców, jak i pracowników – nie mogą oni skutecznie wpływać. Pracodawcy, którzy chcieliby postępować zgodnie z obowiązującymi przepisami i zatrudniać legalnie pracowników, w obliczu konkurencji, która działa nieuczciwie (obniżając koszty pracy poprzez zatrudnianie nieformalnie) także zaniżają własne standardy. Nie chcąc się narażać na niezyskanie czy utratę zleceń, a tym samym eliminację z rynku, włączają się do gry według narzuconych reguł. Pracownicy z kolei trwają w „nielegalności” i w przekonaniu, że i tak nic nie mogą zrobić, bo mają do wyboru albo pracować w narzuconej formule, albo nie pracować wcale i tym samym nie zarabiać. Stąd też ich przyzwolenie na inne niedozwolone praktyki stosowane od lat przez pracodawców.

W ocenie Państwowej Inspekcji Pracy utrzymywaniu się nielegalnego zatrudnienia na wysokim poziomie **sprzyjają także obowiązujące regulacje prawne** (odnoszące się do relacji między przedsiębiorcami i pracownikami), jak i przyjęte rozwiązania organizacyjne i procedury, dotyczące postępowania służb publicznych, w zakresie działania których pozostają kwestie zapobiegania i zwalczania nadużyć związanych z legalnością zatrudnienia.

Państwowa Inspekcja Pracy od lat wskazuje, że hamulcem dla korzystnych zmian w tej materii są m.in. przepisy **ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych** (ustalające 7-dniowy termin na dokonanie zgłoszenia do ZUS). Regulacje te, poprzez stosunkowo dużą łatwość ich obejścia, pozwalają tym przedsiębiorcom, którzy decydują się na powierzenie pracy z naruszeniem obowiązujących przepisów, na nielegalne powierzenie pracy nawet przez dłuższy czas.

Negatywne skutki braku obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego przed dopuszczeniem do wykonywania pracy widoczne są przede wszystkim w stosunku do osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych. Z uwagi na to, że brak jest obowiązku zawierania ww. umów w formie pisemnej, w wielu przypadkach inspektorzy pracy, weryfikując legalność pracy ww. pracodawców, uzyskują od przedstawicieli kontrolowanych podmiotów informacje, że wykonują oni pracę na podstawie zawartej w formie ustnej umowy zlecenia czy też umowy o dzieło. Przy braku pisemnej umowy, która wskazywałaby wyraźnie datę jej zawarcia, trudno jest ustalić moment objęcia osób pracujących ubezpieczeniem społecznym, a tym samym termin, od którego winny być naliczane i odprowadzane składki na to ubezpieczenie. Powyższe daje możliwość utrzymywania stanu bezprawnego nawet przez dłuższy okres.

Barierę w ściganiu nadużyć i nieprawidłowości stanowią m.in. **luki w prawie**, które pozostawiają bez unormowań określone zdarzenia lub relacje między osobami czy podmiotami, pozwalając na powstawanie „szarej strefy”. Poza sferą jakiegokolwiek nadzoru

ze strony państwa pozostaje m.in. grupa **osób fizycznych**, niemających statusu pracodawcy ani przedsiębiorcy (w rozumieniu przepisów *ustawy Prawo przedsiębiorców*), które powierzają innym osobom pracę w ramach tzw. **zleceń prywatnych** (np. drobne prace remontowe). Sprzyja to istnieniu nieprawidłowości m.in. w zakresie zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz legalności powierzania i wykonywania pracy.

Poza kontrolą pozostaje także grupa tzw. „**pracowników domowych**”, dla których miejscem pracy są mieszkania prywatne. Osoby te, jak pokazuje praktyka, świadczą pracę bez umów o pracę, bez zgłoszeń do ubezpieczenia społecznego, często w nienormowanym czasie pracy. Inspektorzy pracy, co do zasady, nie prowadzą kontroli w lokalach prywatnych, w których trudno jest oddzielić strefę mieszkalną od tej, która stanowi *de facto* miejsce wykonywania pracy. Brak jednoznacznej regulacji prawnej, dotyczącej możliwości prowadzenia kontroli w stosunku do osób prywatnych powierzających pracę w tym sektorze powoduje, że ta sfera stosunków pracy pozostaje niezbadana i jest poza wszelkim nadzorem służb publicznych.

Brak jest również właściwych uregulowań prawnych odnośnie do **pracy świadczonej sezonowo**, w szczególności na rzecz **rolników indywidualnych**. Nie ma jednoznacznego rozstrzygnięcia np. w przedmiocie uprawnień inspektorów pracy do kontroli tej grupy podmiotów oraz do przeprowadzenia wstępnego rozpoznania na terenie gospodarstwa rolnego w razie powzięcia wiadomości o nielegalnym powierzaniu pracy. Sektor rolniczy jest jednym z tych, w których nieprawidłowości w obszarze legalności pracy również występują. Orzecznictwo sądów wskazuje, że rolnicy indywidualni mają szczególny status przedsiębiorców – w stosunku do których jednak nie znajdują zastosowania przepisy *ustawy Prawo przedsiębiorców*. Właściciele indywidualnych gospodarstw rolnych korzystają nierzadko z pracy najemnej innych osób, także cudzoziemców wykonujących pracę na podstawie oświadczeń rejestrowanych w powiatowych urzędach pracy. Pozostawienie tej sfery bez precyzyjnych unormowań prawnych sprzyja nadużyciom, związanym nie tylko z legalnością wykonywania pracy, ale także z niewypłaconymi wynagrodzeniami za pracę, czy też nieodpowiednimi warunkami bhp.

Skutecznemu przeciwdziałaniu nielegalnemu zatrudnianiu pracowników nie sprzyjają także ograniczenia proceduralne i przyjęte rozwiązania organizacyjne dotyczące funkcjonowania służb publicznych, w szczególności organów kontrolnych, których zadaniem jest przeciwdziałanie nadużyciom związanym z powierzaniem pracy w „szarej strefie”.

Należy wspomnieć przede wszystkim o ograniczeniach wynikających z przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, zakreślających **krań podmiotów, które podlegają kontroli PIP**. Zgodnie z *art. 13 ust. 1* tej ustawy kontroli podlegają pracodawcy, a w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia także przedsiębiorcy nie będący pracodawcami i inne jednostki organizacyjne,

na rzecz których świadczona jest praca przez osoby fizyczne, w tym również przez osoby wykonujące na własny rachunek działalność gospodarczą, bez względu na podstawę świadczenia tej pracy. W świetle definicji podmiotu kontrolowanego, zawartej w przytoczonym przepisie *ustawy o PIP*, warunkiem determinującym możliwość podjęcia kontroli jest zatem fakt powierzania pracy osobom fizycznym, ustalany na moment prowadzenia czynności kontrolnych. Powyższa konstrukcja powoduje, że poza sferą działania PIP pozostają te podmioty, które obecnie **nie powierzają pracy osobom fizycznym, ale miały status pracodawcy lub przedsiębiorcy korzystającego z pracy takich osób w przeszłości**. Z doświadczeń inspektorów pracy wynika, że wiele skarg jest kierowanych do jednostek PIP w czasie, kiedy skarżący nie wykonują już pracy na rzecz danego podmiotu. Podejmując czynności kontrolne, inspektorzy pracy dokonują często ustalenia, że w danym momencie **podmiot nie powierza już pracy żadnej osobie fizycznej**. Skutkuje to brakiem możliwości prowadzenia kontroli, podpisania protokołu i wydania środków prawnych, choć w niektórych przypadkach – w tych sprawach, które nie uległy jeszcze przedawnieniu – daje szansę ukarania za popełnione wykroczenia przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową. Powyższe wynika z tego, że postępowanie kontrolne i postępowanie w sprawach o wykroczenia są od siebie niezależne i mogą być prowadzone odrębnie, aczkolwiek inspektorzy pracy akcentują trudność w gromadzeniu dowodów na potrzeby postępowania w sprawie o popełnione wykroczenie, bez możliwości skutecznego przeprowadzenia uprzednio postępowania kontrolnego. Inspektorzy pracy sygnalizują także przypadki celowego rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami czy wręcz zawieszania przez przedsiębiorców prowadzonej działalności gospodarczej w trakcie trwających kontroli Inspekcji Pracy. Skutkuje to brakiem możliwości kontynuowania czynności kontrolnych przez inspektorów pracy.

Negatywny wpływ na efektywność prowadzonych czynności kontrolnych mają również przepisy *ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy*, określające **katalog osób**, od których inspektorzy mają prawo **żądać ustnych i pisemnych wyjaśnień i informacji** mających znaczenie dla właściwego ustalenia stanu faktycznego. Zgodnie z *art. 23 ust 1 pkt 3 ustawy o PIP* inspektor pracy w toku kontroli ma prawo żądania od podmiotu kontrolowanego oraz od wszystkich pracowników lub osób, które są lub były zatrudnione, albo które wykonują lub wykonywały pracę na jego rzecz na innej podstawie niż stosunek pracy, w tym osób wykonujących na własny rachunek działalność gospodarczą, a także osób korzystających z usług agencji zatrudnienia, pisemnych i ustnych informacji w sprawach objętych kontrolą oraz wzywania i przesłuchiwania tych osób w związku z przeprowadzaną kontrolą. Wskazany krąg osób **nie obejmuje osób postronnych**, które mogą być świadkami np.: zdarzenia wypadkowego lub mieć wiedzę co do faktu wykonywania pracy przez nielegalnie zatrudnionego pracownika. Zdarza się, że dokumenty lub wiedzę niezbędną

do ustalenia stanu faktycznego w toku kontroli posiada podmiot prowadzący działalność gospodarczą, który nie jest jednocześnie podmiotem kontrolowanym, np.: firma, na terenie której wykonywana jest praca – w zakresie przepustek upoważniających do przebywania na terenie danego zakładu bądź faktycznego czasu pobytu na tym terenie, pomocnych w badaniu legalności zatrudnienia lub czasu pracy pracowników.

Mając na względzie specyfikę kontroli legalności zatrudnienia, w przypadku których niebagatelną rolę odgrywa element zaskoczenia, jako niewystarczające należy ocenić typowe uprawnienia inspektorów pracy, o których mowa w *art. 23 ust. 1 ustawy o PIP* i **brak możliwości wykorzystywania w toku kontroli informacji uzyskanych przed jej formalnym rozpoczęciem, np. w drodze wstępnego rozpoznania.**

O skuteczności kontroli legalności zatrudnienia decyduje w znacznym stopniu właściwie dobrany moment jej rozpoczęcia, który ma kluczowe znaczenie zwłaszcza w kwestii ustalenia wiarygodnej liczby, tożsamości i charakteru pobytu osób wykonujących pracę lub przebywających na terenie podmiotu kontrolowanego. W większości przypadków tego typu kontrole należy odpowiednio zaplanować, dokonując stosownego rozpoznania celem ustalenia najdogodniejszego terminu i miejsca rozpoczęcia kontroli. W wielu wypadkach, pomimo ewidentnych sygnałów i powszechnej wiedzy o nielegalnym zatrudnieniu w danym zakładzie, inspektorzy pracy nie są w stanie udowodnić tego faktu, mając do dyspozycji jedynie uprawnienia określone aktualnie w *ustawie o PIP*. Wykazanie nielegalnego zatrudnienia wymaga bowiem niejednokrotnie zebrania odpowiednich dowodów, poprzez udokumentowanie zaistnienia naruszeń prawa np. formie zdjęć jeszcze przed formalnym rozpoczęciem kontroli, czego w chwili obecnej omawiana ustawa nie przewiduje.

Inspektorzy pracy nie dysponują uprawnieniami do prowadzenia działań o charakterze rozpoznawczym (np. obserwacja terenu zakładu pracy czy rejestracja osób, które wykonują pracę na danym terenie, za pomocą nowoczesnych technik audio - wideo) przed formalnym wszczęciem kontroli. Dowody potwierdzające fakt wykonywania pracy na rzecz danego podmiotu przed dniem kontroli (np. zdjęcia placu budowy, nagrania video itp.) nie mogą być wykorzystane w toku postępowania kontrolnego jako ustalenia stanu faktycznego będące podstawą do wydania środków prawnych. Nie mogą one również stanowić dowodu przed sądem, jako uzyskane w sposób prawnie niedozwolony.

Istotnym czynnikiem hamującym skuteczne zwalczanie pracy „na czarno”, wielokrotnie sygnalizowanym przez Państwową Inspekcję Pracy, jest **brak prawnej możliwości prowadzenia wspólnych kontroli** wespół z innymi służbami i organami, w obszarze działania których pozostaje zwalczanie nadużyć dotyczących legalności zatrudnienia, w szczególności z organami podatkowymi i Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. Powyższe świadczy o **braku systemowego podejścia** do kwestii przeciwdziałania naruszeniom prawa związanym z pracą wykonywaną w „szarej strefie”.

Aktualna współpraca PIP z innymi służbami ogranicza się właściwie do przekazywania przez inspektorów pracy informacji o podejrzeniach naruszeń przepisów do właściwych jednostek ZUS lub urzędów skarbowych (urzędów kontroli skarbowej), a liczba informacji zwrotnych na temat stopnia wykorzystania tych informacji, czy też rezultatów działań podjętych w następstwie ich przekazania, pomimo kierowanych w tym względzie próśb, pozostaje nieproporcjonalnie niska. Niekiedy nawet organy skarbowe odmawiają udzielenia informacji w tym zakresie, zasłaniając się przepisami o tajemnicy skarbowej.

Organy PIP nie mają też pełnego i bezpośredniego dostępu (online) **do baz danych i rejestrów** pozostających w dyspozycji innych urzędów, tj. w szczególności do: Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL), danych ZUS – w zakresie zgłaszania do ubezpieczenia społecznego. W chwili obecnej korzystanie przez inspektorów pracy z aktualnych informacji zawartych w bazach danych innych instytucji odbywa się **wyłącznie na wniosek** (w przypadku ZUS, kierowany elektronicznie poprzez platformę PUE-ZUS). Brak dostępu do tych informacji w czasie kontroli uniemożliwia bieżące weryfikowanie informacji podawanych przez pracodawcę lub inne podmioty. W tym zakresie narzędzia, którymi dysponuje Inspekcja, nie odpowiadają standardom przyjętym w innych państwach europejskich, np. w Belgii, Holandii, Luksemburgu, Bułgarii czy Portugalii.

6. Zapobieganie pracy nielegalnej poprzez działalność informacyjno-edukacyjną Państwowej Inspekcji Pracy

Jednym z ważniejszych obszarów naszej pozokontrolnej działalności są również działania prewencyjne i promocyjne zmierzające do zapewnienia przestrzegania prawa. Działania, które podejmujemy w tym zakresie, to nie tylko ustawowy obowiązek ale nasze głębokie przekonanie, że znaczącej poprawy praworządności nie da się osiągnąć jedynie kontrolami, którymi rokrocznie obejmujemy ok. 60 tys. podmiotów. Dla wdrażania wysokich standardów w zakresie przestrzegania przepisów prawa i bezpieczeństwa pracy oraz legalności zatrudnienia, a także budowania u pracowników pozytywnych wzorców zachowań w obszarze bezpieczeństwa, **niezbędne jest dotarcie do szerszej grupy** pracodawców, przedsiębiorców, pracowników, przedstawicieli służby bhp, rolników, a także młodych ludzi dopiero wchodzących na rynek pracy. Ustawowy zakres kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy nie obejmuje wszystkich przypadków, w których świadczona jest praca zarobkowa przez osoby fizyczne na rzecz pracodawców i przedsiębiorców.

Dlatego też działalność kontrolno-nadzorcza w obszarze legalności zatrudnienia wspierana jest inicjatywami informacyjno-edukacyjnymi, zmierzającymi do wzrostu wiedzy

na temat korzyści wynikających z wykonywania pracy legalnie oraz zagrożeń związanych z wykonywaniem pracy nierejestrowanej lub deklarowanej fałszywie.

Jako przykład takich działań można wskazać prowadzoną od 2022 r. ogólnopolską **kampanię informacyjno-edukacyjną „Legitna praca”**, skierowaną do osób w wieku 14-24 lata, które są w trakcie edukacji lub podejmują pierwszą pracę.



Logo kampanii

Cele kampanii są następujące:

- upowszechnianie wiedzy o przepisach prawa pracy dotyczących zatrudniania,
- kształtowanie świadomości zagrożeń zawodowych występujących w środowisku pracy,
- informowanie o możliwościach skorzystania z pomocy merytorycznej udzielanej przez Państwową Inspekcję Pracy przy eliminowaniu nieprawidłowości w zatrudnieniu,
- tworzenie kultury bezpieczeństwa wśród młodych pracowników poprzez kreowanie postaw i wartości związanych z eliminowaniem ryzyka zawodowego.

W 2023 r. w okręgowych inspektoratach pracy w całym kraju zorganizowano **573 szkolenia**, w trakcie których przeszkolono ponad 29 tysięcy osób, w tym m.in. 23 615 uczniów, 4 023 studentów, 621 nauczycieli, 382 młodocianych zatrudnionych w celu przygotowania zawodowego i 119 pracodawców.

Jako przykłady działalności szkoleniowej można wskazać:

- cykl szkoleń zorganizowanych przez Okręgowy Inspektorat Pracy w Krakowie na Uniwersytecie Jagiellońskim, Akademii Górniczo-Hutniczej oraz Uniwersytecie Rolniczym w Krakowie. Tematyką spotkań było prawo pracy, zmiany przepisów prawa pracy oraz praca zdalna,
- inspektorzy pracy OIP w Lublinie przeprowadzili prelekcje dla uczniów szkół podstawowych w Łaszczowie, Babcicach i Podhorcach. Zajęcia prowadzone były wśród uczniów ósmych klas. Celem spotkań było przybliżenie młodzieży zagadnień związanych z prawem pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy, a także kwestii zatrudniania pracowników młodocianych oraz wykonywania przez nich prac lekkich.

W całym 2023 r. przeprowadzono również **1 316 działań popularyzujących** tematykę kampanii „Legitna praca”, którymi objęto **8 478 osób**, w tym m.in. 2 358 studentów, 2 611 uczniów, 367 pracowników, 193 pracodawców i 448 nauczycieli.



Dzień otwarty w OIP w Rzeszowie

W ramach tych działań np. **OIP w Olsztynie** zorganizował, we współpracy z olsztyńskim oddziałem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Izłą Administracji Skarbowej w Olsztynie, webinar „Zatrudniasz w wakacje? Zatrudnij zgodnie z prawem”, podczas którego omawiano obowiązki pracodawcy związane z zatrudnianiem w wakacje.

W 2023 r. roku tematyka kampanii była promowana na **9 konferencjach i seminariach**, których organizatorem lub uczestnikiem była Państwowa Inspekcja Pracy. Przykładem takiej inicjatywy było zorganizowanie przez **OIP w Zielonej Górze** konferencji pt. „Pracownik młodociany na rynku pracy”. Partnerem wydarzenia były Ochotnicze Hufce Pracy.

W całej Polsce Państwowa Inspekcja Pracy zorganizowała **145 stoisk i punktów informacyjnych**, np.:

- pracownicy **OIP w Rzeszowie** uczestniczyli w XIV edycji Uniwersyteckich Targów Pracy. Dużym zainteresowaniem cieszyły się porady prawne dotyczące stosunku pracy oraz umów cywilnoprawnych, a także w szerszym ujęciu tematyka legalnego zatrudniania pracowników,
- ekspertów **OIP w Katowicach** można było spotkać m.in. na Targach Edukacji i Pracy zorganizowanych przez Powiatowy Urząd Pracy w Jastrzębiu-Zdroju w Zespole Szkół nr 2 im. Wojciecha Korfańskiego, na Targach Bezpieczeństwa, Higieny Pracy i Ochrony Przeciwpożarowej w Międzynarodowym Centrum Kongresowym w Katowicach, podczas 29 edycji Inżynierskich Targów Pracy, Przedsiębiorczości, Technologii i Dostępności oraz Targów Pracy zorganizowanych przez Politechnikę Śląską w Gliwicach.



Stoisko OIP Olsztyn w Węgorzewie podczas akcji letniej

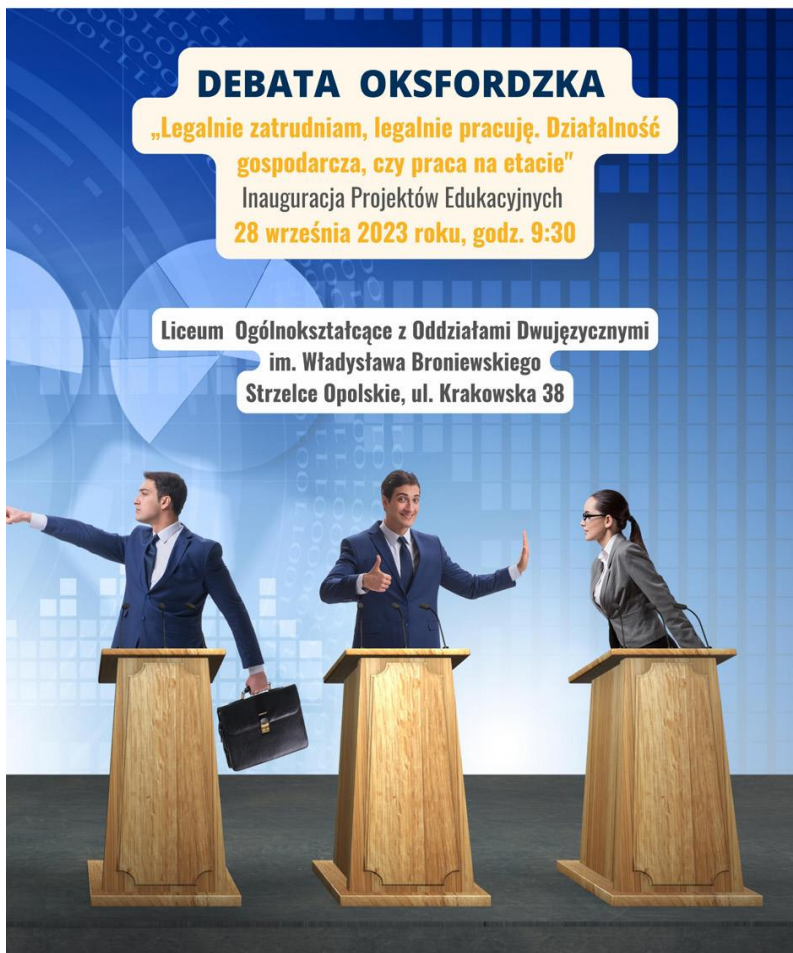
W ramach „akcji letniej” organizowano również stoiska informacyjne w miejscach wzmożonego ruchu turystycznego oraz miejscowościach wypoczynkowych. Celem tego zadania było rozpowszechnianie informacji na temat powierzania pracy sezonowej, zatrudnienia młodocianych, legalności zatrudnienia, zawierania umów o pracę, a także kwestii dotyczących wynagrodzenia za pracę. **OIP w Olsztynie** po raz trzeci prowadził akcję informacyjną promowaną pn. „Patent na pierwszą pracę”. Warto dodać, że ta lokalna inicjatywa została doceniona przez Europejski Urząd ds. Pracy (European Labour Authority), który w 2023 r. przyznał za powyższe przedsięwzięcie świadectwo uznania w kategorii dobrych praktyk. W miejscowościach turystycznych na terenie Warmii i Mazur pojawiły się stoiska, przy których można było skorzystać z pomocy ekspertów PIP. W ubiegłym roku do akcji dołączył również Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Olsztynie, Krajowa Administracja Skarbowa oraz Komenda Wojewódzka Ochotniczych Hufców Pracy w Olsztynie.

Tematyka kampanii promowana była również w mediach lokalnych. W 2023 r. ukazało się **318 informacji w telewizji, radiu, prasie i Internecie**. Jako przykład działań realizowanych z mediami można wskazać:

- wywiady, których udzielił specjalista z **OIP w Zielonej Górze** dla Radia Zielona Góra oraz TVP Gorzów Wielkopolski. Podczas tych wywiadów omówiono rodzaje form zatrudnienia, ograniczenia wynikające z obowiązków przy zatrudnianiu pracowników młodocianych oraz regulacje prawne dotyczące wynagrodzenia,
- w rozgłoszeniach: "Twoje Radio. Tylko Przeboje" ze Stargardu, Radio „Super Fm” ze Szczecina, Radio Koszalin, Radio Szczecin, Radio Plus zostały wyemitowane

audycje poruszające zagadnienia dot. zatrudniania młodzieży w sezonie wakacyjnym oraz przybliżano słuchaczom kampanię „Legitna praca”,

- **OIP w Poznaniu** zamieszczał wszelkie informacje związane z inicjatywami inspektoratu na stronie internetowej urzędu oraz na profilu OIP w serwisie X,
- **Okręgowy Inspektorat Pracy w Katowicach** zorganizował akcję informacyjną w 30 tzw. **infokioskach** zlokalizowanych w centrach przesiadkowych i węzłach komunikacyjnych w Katowicach w okresie lipiec-wrzesień 2023 r.



Reklama debaty oksfordzkiej „Legalnie zatrudniam, legalnie pracuję. Działalność gospodarcza, czy praca na etacie” zorganizowana przez OIP Opole

Ciekawą inicjatywą była również, zorganizowana przez Okręgowy Inspektorat Pracy w Opolu wspólnie z ZUS, **debata oksfordzka „Legalnie zatrudniam, legalnie pracuję. Działalność gospodarcza, czy praca na etacie”**. Młodzież szkolna debatowała na temat form zatrudnienia, przekonując publiczność oraz jury, która opcja zatrudnienia jest korzystniejsza.

Zgodnie z regulaminem debaty wszyscy mówcy mieli do dyspozycji 4 minuty na wygłoszenie swojego przemówienia. Każda drużyna mogła trzy razy użyć formuły „ad vocem” – krótkiego kontr wystąpienia, którego celem było zdynamizowanie przebiegu debaty oraz dostarczenie obu drużynom narzędzia do taktycznego jej rozgrywania. Relacja z przeprowadzanego wydarzenia została opublikowana w mediach.

Kolejnym przykładem promocji legalnego zatrudnienia były **działania prewencyjno-promocyjne prowadzone na rzecz wykonywania przez obywateli Ukrainy legalnej pracy na terytorium RP**. W związku z działaniami wojennymi w Ukrainie i masowym napływem ludności ukraińskiej na terytorium naszego kraju, Państwowa Inspekcja Pracy, przewidując, że zdecydowana większość tych osób może chcieć podjąć zatrudnienie w Polsce, podjęła niemal niezwłocznie działania organizacyjne, mające na celu dostosowanie Urzędu do nowej sytuacji na rynku pracy. Nowe zadania Państwowej Inspekcji Pracy opisano w dokumencie pt. „**Strategia funkcjonowania Państwowej Inspekcji Pracy w sytuacji zwiększonego napływu cudzoziemców na terytorium RP w następstwie działań wojennych w Ukrainie**”. Stanowi on swoistego rodzaju instrukcję działania urzędu jako całości w niestandardowej sytuacji, w której osoby uciekające przed wojną znalazły schronienie w Polsce i należało przypuszczać, że przynajmniej część z nich zechce pozostać w naszym kraju i podjąć zatrudnienie. Strategia opracowana została na poziomie Głównego Inspektoratu Pracy i po uzyskaniu akceptacji Kierownictwa urzędu, przekazano ją także do jednostek terytorialnych PIP, celem jej realizacji także na szczeblu regionalnym. Jest dokumentem komplementarnym do przyjętego na 2022 r. programu działania Państwowej Inspekcji Pracy. Zakłada realizację określonych celów, które uznano za **strategiczne w ówczesnej sytuacji, celów operacyjnych**, którym przyporządkowano **konkretne działania**, mające na celu realizację celów operacyjnych, a tym samym także celów strategicznych.

Zgodnie z założeniami przyjętymi w *Strategii* działania Państwowej Inspekcji Pracy w sytuacji zwiększonego napływu cudzoziemców do Polski miały mieć **charakter proaktywny**, tzn. **nie tylko następczy** – jako reakcja na określone zdarzenia na rynku pracy, **ale także uprzedni**, zgodnie z założeniem, że urząd nasz poprzez jego usytuowanie w strukturze organów państwowych i współpracę z innymi instytucjami i służbami oraz realizowane zadania ustawowe – jest w stanie przewidywać określone zdarzenia na rynku pracy, a tym samym może inicjować przyjmowanie właściwych rozwiązań, w tym prawnych i organizacyjnych lub sam takie rozwiązania wdrażać.

W *Strategii* precyzyjnie wskazano **grupy docelowe** działań wynikających z przyjętego dokumentu, dokonując podziału na dwie ich kategorie: zewnętrzną (**pracodawcy i przedsiębiorcy powierzający pracę cudzoziemcom oraz sami cudzoziemcy wykonujący lub zainteresowani podjęciem i wykonywaniem pracy na terytorium RP** oraz

instytucje i organizacje pozarządowe udzielające **pomocy i wsparcia cudzoziemcom**) i wewnętrzną (pracownicy PIP). Działania w *Strategii* adresowane do kadr urzędu obejmują inspektorów pracy realizujący czynności kontrolno-nadzorcze w szczególności w obszarze legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców oraz pracowników merytorycznych urzędu, zarówno na poziomie Głównego Inspektoratu Pracy jak i jednostek terytorialnych PIP. Zdawaliśmy sobie sprawę, że w tak odmiennej od standardowej sytuacji funkcjonowania urzędu, musimy dokonać zmiany formuły naszego działania, tak aby realizowane przez nas zadania były jak najbardziej efektywne i dostosowane do aktualnych potrzeb zarówno pracowników jak i pracodawców.

Wśród **celów operacyjnych PIP w *Strategii*** założono m.in. **poprawę dostępności do wiedzy na temat przepisów i zasad powierzania cudzoziemcom pracy** na warunkach zgodnych z obowiązującymi przepisami prawa pracy i o legalności zatrudnienia poprzez:

- informowanie o przepisach prawnych regulujących podejmowanie pracy w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji prawnych wprowadzonych na mocy ustawy z dnia 12 marca 2022 r. (i jej nowelizacji) o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa;
- informowanie o formach i możliwościach skorzystania ze wsparcia w zakresie informacji prawnej i pomocy merytorycznej Państwowej Inspekcji Pracy przy eliminowaniu nieprawidłowości;
- propagowanie wyboru pracy legalnej w miejsce zatrudnienia w „szarej strefie” i pracy nielegalnej;
- wsparcie pracodawców w legalnym zatrudnianiu obywateli Ukrainy uciekających przed wojną.

W działaniach na rzecz imigrantów wojennych z Ukrainy wykorzystywane były, opracowane w Głównym Inspektoracie Pracy, materiały informacyjne dla uchodźców z tego kraju oraz dla pracodawców. Są one dostępne także w ukraińskiej wersji językowej. Na stronie internetowej urzędu, w specjalnie przygotowanej zakładce, opisano w przystępny sposób zasady podejmowania pracy w Polsce. Ponadto przygotowano serię porad wideo w języku ukraińskim (lub z napisami w tym języku), którą zamieszczono na stronie internetowej i na kanale YouTube inspekcji. Opracowano także serię broszur, dostępnych w formie papierowej (do bezpośredniej dystrybucji) i w wersji elektronicznej na stronie PIP.

Okręgowe inspektoraty pracy zobowiązano do prowadzenia, zgodnie z właściwością terytorialną, niżej wskazanych działań:

- organizowania szkoleń dla grup docelowych – obywateli Ukrainy i pracodawców zatrudniających lub planujących ich zatrudnienie,
- organizowania stoisk i punktów informacyjnych,

- promowania podejmowanych działań na stronie internetowej PIP i stronach internetowych okręgowych inspektoratów pracy za pomocą materiałów promocyjnych i podczas wydarzeń organizowanych przez jednostki organizacyjne PIP,
- nawiązywania współpracy z partnerami instytucjonalnymi i społecznymi (fundacjami, organizacjami pracodawców, związkami zawodowymi i innymi) w celu szerszego i skuteczniejszego dotarcia do adresatów programu.

Okręgowe inspektoraty pracy wybierały różne, odpowiadające potrzebom lokalnego rynku pracy, formy działań prewencyjno-promocyjnych.

Kontynuowały swoją działalność **infolinie PIP dla cudzoziemców** (aktualnie obsługiwane na 3 stanowiskach telefonicznych (zlokalizowanych w strukturach PIP: w Głównym Inspektoracie Pracy, w Olsztynie i w Rzeszowie), w ramach których w latach 2022-2023 zrealizowano ponad **8 tysięcy konsultacji**)



Informacja o wydarzeniu zorganizowanym przez Powiatowy Urząd Pracy w Kędzierzynie-Koźlu (z udziałem eksperta PIP)

Łącznie okręgowe inspektoraty pracy przeprowadziły **105** szkoleń, w których przeszkolono **752** obywateli Ukrainy i 1 848 pracodawców zatrudniających, bądź planujących ich zatrudnienie. Zorganizowano łącznie **139** punktów informacyjnych, konferencji i seminariów. W trakcie realizowanych działań przekazano blisko **5 tysięcy** wydawnictw PIP, a liczba doniesień w mediach lokalnych i regionalnych wyniosła **30**.



Stoisko informacyjne PIP na 16 Europejskich Targach Pracy w Rzeszowie

Warto podkreślić, że realizacja działań prewencyjno-promocyjnych na rzecz wykonywania legalnej pracy na terytorium RP przez obywateli Ukrainy ma wpływ na wzrost świadomości wśród nich, że Państwowa Inspekcja Pracy jest urzędem, do którego mogą zwrócić się o pomoc oraz że jest to instytucja godna zaufania.

7. Wnioski i rekomendacje

W ocenie Państwowej Inspekcji Pracy, kontrole legalności zatrudnienia prowadzone są efektywnie, przy wykorzystaniu dostępnych instrumentów prawnych. Ich skuteczność potwierdzają dane liczbowe, obrazujące wyniki realizowanych zadań kontrolno-nadzorczych. Działania mające na celu zapobieganie i zwalczanie nielegalnego zatrudnienia są od lat jednym z priorytetów Państwowej Inspekcji Pracy.

Na podstawie zgromadzonych danych statystycznych należy jednak stwierdzić, że skala naruszeń prawa związanych z legalnością zatrudnienia jest porównywalna na przestrzeni ostatnich kilku lat. Najczęściej ujawniane nieprawidłowości obejmują zatrudnianie bez zawarcia umowy o pracę na piśmie oraz bez zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego lub z uchybieniem terminów przewidzianych na dopełnienie tych obowiązków. Obserwowany jest natomiast spadek liczby nieprawidłowości związanych z realizacją przez osoby bezrobotne obowiązku powiadamiania właściwych powiatowych urzędów pracy o fakcie podjęcia zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej.

W większości przypadków dotyczy to jednakże osób, które figurując w rejestrze bezrobotnych, nie pobierały świadczeń z PUP.

Wyniki kontroli Państwowej Inspekcji Pracy nie oddają jednak w pełni rzeczywistej skali nielegalnego zatrudnienia – zwłaszcza w budownictwie i rolnictwie (znaczna część rynku pracy nie jest objęta nadzorem PIP). Jak od lat wskazujemy, sama **Państwowa Inspekcja Pracy poprzez swoją działalność nie jest w stanie w istotny sposób zmniejszyć skali zjawiska nielegalnego zatrudnienia ani też usunąć jego przyczyn**. Remedium na patologię, jaką jest zatrudnianie „na czarno”, nie mogą być tylko – choćby w zwiększonej liczbie – kontrole legalności zatrudnienia.

Rzeczywista skala ww. naruszeń jest trudna do ustalenia, a uchwycenie rozmiarów „szarej strefy” w zatrudnieniu wyłącznie z perspektywy jednego organu kontroli – ze względu na wielopłaszczyznowość oraz różnorodność przyczyn – wydaje się niemożliwe. Powierzanie i wykonywanie pracy w sektorze nieformalnym to element „szarej strefy” gospodarki – większej całości, w której łączą się i przenikają liczne zjawiska i patologie, wymagające reakcji ze strony służb publicznych oraz prowadzonej świadomie i długofalowo polityki, której zaledwie jedną ze składowych jest polityka rynku pracy.

Inspekcja Pracy zwracała już uwagę, że dla eliminowania „szarej strefy” w sferze pracy wymagane jest **współdziałanie organów nadzoru i kontroli**, oparte także na możliwości bieżącego wspólnego korzystania z gromadzonych przez właściwe służby danych dotyczących podmiotów powierzających pracę i pracobiorców, 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 procedur postępowania wszystkich organów kontrolnych, w gestii których pozostają kwestie ujawniania nielegalnego zatrudnienia i walki z uszczupleniami należności budżetu państwa, wynikającymi z powierzania pracy w „szarej strefie”. Dzięki temu również system doboru podmiotów do kontroli w większym stopniu mógłby opierać się na wynikach systematycznie prowadzonych analiz branżowych, terytorialnych i strukturalnych zjawiska, co pozwoliłoby lepiej rozpoznać obszary gospodarki charakteryzujące się dużą częstotliwością występowania pracy nierejestrowanej i jednocześnie zwiększyłoby skuteczność działania poprzez ukierunkowanie kontroli przede wszystkim na obszary objęte największym ryzykiem. **Zbudowanie algorytmów szacowania ryzyka pracy nierejestrowanej** na podstawie danych o przedsiębiorcach, którymi dysponują inne służby (ZUS, organy skarbowe, etc) np. w ramach współpracy ustanowionych **tzw. oficerów łącznikowych** tych instytucji, których miejsca pracy zlokalizowane zostałyby w jednostkach PIP (takie rozwiązania przyjęto m.in. w inspekcji pracy na Litwie).

Powyższe postulaty korespondują z tezami raportu Ekspertów Międzynarodowego Funduszu Walutowego, przygotowany we wrześniu 2023 r., w oparciu o przeprowadzone rozmowy z krajowymi urzędnikami departamentów Ministerstwa Finansów, Krajowej Administracji Skarbowej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Państwowej Inspekcji Pracy. We wnioskach zawartych w raporcie wskazano na potrzebę **opracowania rządowej strategii zwalczania szarej strefy w formie współpracy różnych agencji rządowych**, których działania eksperci uznali do tej pory za nie skoordynowane.

Zdaniem Państwowej Inspekcji Pracy niezbędna jest ponadto zmiana przepisu dotyczącego terminu **zgłoszenia pracobiorców do ubezpieczenia społecznego**. Zgodnie z obecnym brzmieniem *art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych* płatnik składek ma na to 7 dni od daty powstania obowiązku ubezpieczenia. Powyższa regulacja sprzyja popełnianiu nadużyć.

Dodatkowo, inspektorzy pracy powinni mieć możliwość **sprawdzenia w trybie online, mając dostęp do zasobów Zakładu, faktu objęcia ubezpieczeniem społecznym** przez określonego płatnika osoby, której status jest weryfikowany w kontroli PIP. Rozwiązaniem pomocnym, w dobie cyfryzacji Zakładu mogłyby być karty ubezpieczenia społecznego (social ID card) z kodem QR, którą każdy ubezpieczony winien posiadać przy sobie w miejscu wykonywania pracy, poprzez który inspektor pracy, z użyciem odpowiedniego narzędzia odczytałby dane dotyczące płatnika, kodu tytułu ubezpieczenia oraz daty objęcia ubezpieczeniem społecznym. **Aktualne stanowisko Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, wyrażone w piśmie adresowanym do Głównego Inspektora Pracy z dnia 10 kwietnia 2024 r., znak:991400/071/9/2020-PIP**, które wskazuje, że ustalenie czy określona osoba jest ubezpieczona w ZUS przez konkretnego płatnika, wymaga co najmniej dwóch identyfikatorów ubezpieczonego a pozyskanie danych dot. ubezpieczonych wyłącznie z konta płatnika składek nie jest możliwe, należy uznać za cofnięcie w procesie współpracy i wymiany informacji między PIP a Zakładem, które na przestrzeni ostatnich lat udało się wypracować i w naszej ocenie nie przyczynia się do eliminowania pracy w szarej strefie.

Do ograniczenia zjawiska nielegalnego zatrudnienia i powierzania innej pracy zarobkowej z pewnością przyczyniłyby się również zmiany regulacji prawnych odnoszących się do **umów cywilnoprawnych**, w szczególności umów o dzieło, od których nie ma obowiązku odprowadzania składki na ubezpieczenie społeczne. Z uwagi na to, że brak jest obowiązku zawierania umów cywilnoprawnych w formie pisemnej, w wielu przypadkach inspektorzy pracy uzyskują od przedstawicieli kontrolowanych podmiotów informacje, że osoby objęte kontrolą wykonują pracę na podstawie zawartej w formie ustnej umowy zlecenia czy też umowy o dzieło. Przy braku pisemnej umowy, która wskazywałaby wyraźnie datę jej zawarcia, trudno jest ustalić moment objęcia osób pracujących ubezpieczeniem

społecznym, a tym samym termin, od którego winny być naliczane i odprowadzane składki na to ubezpieczenie. Powyższe daje możliwość utrzymywania się stanu bezprawnego nawet przez dłuższy czas. Dlatego istotne jest, aby umowa taka zawierane była **na piśmie**, ze wskazaniem **istotnych warunków pracy, przed faktycznym dopuszczeniem osoby do jej wykonania**.

Ponadto, w ocenie Państwowej Inspekcji Pracy **eliminowanie przypadków powierzenia pracy na podstawie umów cywilnoprawnych w warunkach właściwych dla stosunku pracy**, bez konieczności wytaczania powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy, ułatwiłoby wyposażenie inspektorów pracy PIP w kompetencje regulowania takich przypadków przy wykorzystaniu środków prawnych którymi dysponuje kontrolujący, wydawanych w odniesieniu do kontrolowanego podmiotu (przekształcenie łączącej strony umowy w drodze decyzji inspektora pracy z możliwością odwołania do sądu pracy).

W ocenie PIP zasadne jest, aby na **nowo zdefiniować pojęcie pracy nielegalnej**. Nowa definicja nielegalnego zatrudnienia mogłaby uwzględniać różne aspekty pracy nierejestrowanej, w tym także wypłacanie wynagrodzenia poza oficjalnym obiegiem (tzw. wypłaty pod stołem), powierzenie pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej w sytuacji, w której powinna zostać zawarta umowa o pracę, powierzenie pracy tymczasowej wbrew ustawie np. w formule niedozwolonego outsourcingu, itp. (czyli te patologie, które skutkują zaniżeniem dochodów Państwa z tytułu należnych składek do ZUS i podatków)

Zmiana definicji ustawowej nielegalnego zatrudnienia, przy jednoczesnym **podwyższeniu sankcji za powierzenie pracy z naruszeniem obowiązujących przepisów, mogłaby służyć ograniczeniu skali zjawiska zatrudniania w „szarej strefie”**. **Kara grzywny za powierzenie nielegalnej pracy** mogłaby być nakładana za każdą osobę nielegalnie zatrudnioną, przy równoczesnym określeniu maksymalnej jej wysokości. Uzależnienie jej od liczby osób pracujących nielegalnie winno następować z jednoczesnym **podwyższeniem składki na Fundusz Pracy** (adekwatnie jak w przypadku podwyższenia składek na ubezpieczenie wypadkowe w przypadku naruszeń prawa z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy) wobec tych podmiotów, w których kontrola wykazała nielegalne zatrudnienie lub nielegalne powierzenie innej pracy zarobkowej. W ocenie PIP, sankcje powinny obejmować wszystkie aspekty nielegalnego zatrudnienia, w tym także brak zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego (w obecnym stanie prawnym dopełnienie tego obowiązku kontroluje PIP, jednak bez możliwości ukarania, informując jedynie ZUS o ujawnionych nieprawidłowościach). W obecnym kształcie przepisów, **nakładane sankcje należy uznać za nieodstraszające i niedolegliwe, co powoduje, że funkcja jaką ma pełnić kara, nie jest realizowana**.

W celu zwiększenia skuteczności kontroli legalności zatrudnienia, zasadne byłoby wyposażenie inspektorów pracy w uprawnienia do przeprowadzania **udokumentowanych czynności rozpoznawczych o charakterze jawnym**, poprzedzających kontrolę oraz do wykorzystywania zebranych w ten sposób informacji jako dowód w postępowaniu kontrolnym i postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

Doświadczenia kontrolujących wskazują, że w wielu przypadkach takie wstępne czynności weryfikacyjne, mające na celu dokonanie pierwszych ustaleń stanu faktycznego, byłyby niezbędne do prawidłowego przeprowadzenia kontroli, a w wielu sytuacjach pozwoliłyby wręcz na dokonanie oceny możliwości i zasadności jej podjęcia. Czynności takie mogłyby służyć m.in. ustaleniu statusu prawnego podmiotu kontrolowanego w zakresie spełnienia wymogów określonych w *art. 13 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy* czy też uzyskaniu informacji nt. faktycznego adresu prowadzenia działalności przez ten podmiot. Często okazuje się, że dany podmiot, prowadząc zarejestrowaną działalność, nie powierza już pracy żadnej osobie fizycznej i tym samym nie podlega kontroli Inspekcji Pracy. Ale żeby taką informację uzyskać, w świetle obowiązujących przepisów – należy formalnie wszcząć kontrolę, gdyż w inny sposób informacji tej uzyskać nie można.

W kontekście powierzania pracy cudzoziemcom z jednej strony za niezbędne uznajemy wdrożenie określonych rozwiązań, które skuteczniej chroniłoby tę grupę pracobiorców przed nadużyciami, w tym także poprzez zmianę tych przepisów, które sprzyjają występowaniu nieprawidłowości w obszarze legalności pracy obcokrajowców, z drugiej strony także takich, rozwiązań, które zwiększą skuteczność organów kontrolnych w ich działaniach ukierunkowanych na eliminowanie powierzania pracy które z uwagi na to, że najliczniej obejmuje ona obywateli Ukrainy, w związku z ujawnianymi nieprawidłowościami postulujemy **skrócenie 14-dniowego terminu** do złożenia powiadomienia, a także wprowadzenie obowiązku dokonania zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych **przed dopuszczeniem danej osoby (w tym cudzoziemca) do pracy**, nie zaś w terminie 7 dni, jak stanowią aktualnie obowiązujące przepisy.

W trakcie kontroli ujawniano także praktykę polegającą na tym, że niektóre podmioty powierzające pracę – w celu uniknięcia części obciążeń z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i należności podatkowych – starają się podawać w powiadomieniach przesyłanych za pośrednictwem systemu praca.gov.pl **jak najniższy wymiar czasu pracy lub liczbę godzin pracy** obywatela Ukrainy, podczas gdy w rzeczywistości są one znacznie wyższe. W myśl obecnie obowiązującego brzmienia art. 22 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, podmiot powierzający pracę może dowolnie podwyższać wskazany w powiadomieniu wymiar czasu pracy lub liczbę godzin pracy obywatela Ukrainy, odpowiednio zwiększając jego wynagrodzenie.

Zmiana ustawy, która wprowadziła dodatkowy warunek powierzenia legalnej pracy obywatelowi Ukrainy, polegający na tym, że praca ma być powierzana w wymiarze czasu pracy nie niższym niż wskazany w powiadomieniu lub liczbie godzin nie mniejszej niż wskazana w powiadomieniu oraz za wynagrodzeniem nie niższym niż ustalone według stawki określonej w powiadomieniu, proporcjonalnie zwiększonym w przypadku podwyższenia wymiaru czasu pracy lub liczby godzin pracy – miała na celu powiązanie treści złożonego powiadomienia z warunkami, na jakich obywatel Ukrainy rzeczywiście wykonuje pracę, w szczególności w zakresie wysokości wynagrodzenia za pracę. Należy jednak stwierdzić, że na skutek wyżej opisanych działań podmiotów zatrudniających regulacja ta nie spełnia zakładanych funkcji ochronnych.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Państwowej Inspekcji Pracy, należałoby rozważyć **wprowadzenie przepisów ustalających minimalny wymiar czasu pracy** oraz minimalną liczbę godzin pracy, którą podmiot zatrudniający miałby obowiązek zagwarantować cudzoziemcowi, przy czym wspomniane minimum musiałyby zostać ukształtowane co najmniej **na poziomie zapewniającym pokrycie kosztów utrzymania** cudzoziemca w okresie pobytu na terytorium Polski.

W obszarze pracy tymczasowej, utrudnieniem w skutecznej realizacji kontroli, jest brak informacji o pracodawcy użytkowniku w treści powiadomienia o podjęciu pracy przez obywatela Ukrainy. Przy kontrolach krzyżowych – które zgodnie z naszymi procedurami prowadzone są co do zasady równolegle w agencji zatrudnienia i u pracodawcy użytkownika – inspektor pracy musi rozpocząć postępowanie najpierw w agencji pracy tymczasowej, a dopiero po uzyskaniu od tego podmiotu informacji o pracodawcach użytkownikach, zaplanować kolejne kontrole w tych podmiotach. Postulujemy więc o **dodanie w treści powiadomienia o podjęciu pracy przez obywatela Ukrainy informacji o pracodawcy użytkownika.**

Państwowa Inspekcja Pracy na początku 2022 r. wystosowała do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej kilka wniosków o **zmianę przepisów**, których podstawę stanowiły wyniki kontroli prowadzonych przez inspektorów pracy. Wnioski te dotyczą nowelizacji przepisów, m.in. w celu wzmocnienia ochrony praw pracowników i innych osób wykonujących pracę zarobkową, w tym także cudzoziemców, oraz zwiększenia skuteczności działań kontrolnych. Z problematyką legalności zatrudnienia cudzoziemców łączą się wnioski legislacyjne skierowane w następujących kwestiach:

- wprowadzenie regulacji prawnych **obejmujących obowiązkiem posiadania zezwolenia na pracę** cudzoziemców w sytuacjach nazywanych potocznie „**spółką ukraińską**”, tj. w przypadku wykonywania przez obcokrajowców powtarzających się świadczeń niepieniężnych na rzecz spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółek akcyjnych

na podstawie Kodeksu spółek handlowych (wniosek ten jest uzasadniony tym, że w okresie kilku ostatnich lat nasila się zjawisko obchodzenia przepisów dotyczących obowiązku uzyskiwania zezwoleń na pracę dla cudzoziemców poprzez niewłaściwe stosowanie przepisów Kodeksu spółek handlowych);

- ustanowienie obowiązku zgłoszenia osób zatrudnionych lub wykonujących inną pracę zarobkową do ubezpieczeń społecznych **przed dopuszczeniem do pracy** (a nie – jak w chwili obecnej – w terminie 7 dni od daty powstania obowiązku ubezpieczenia) – aktualnie obowiązujące uregulowanie powoduje, że wiele podmiotów zatrudniających powierza pracę osobom fizycznym, w tym również cudzoziemcom, po upływie 7-dniowego terminu, nie spełniwszy obowiązku dokonania zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych, a inspektorzy pracy spotykają się z tłumaczeniem pracodawców, że dana osoba pracuje „od dzisiaj”, ewentualnie „od kilku dni” i rzekomo nie upłynął jeszcze termin zgłoszenia jej do ZUS, podczas gdy w rzeczywistości świadczy ona pracę już od dłuższego czasu – bez zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych.

Ponadto w dalszym ciągu aktualne pozostają również nasze uprzednio zgłaszane wnioski legislacyjne, które dotyczą m.in.:

- wdrożenia regulacji, które by zapewniły **skuteczną ochronę cudzoziemcom świadczącym pracę na podstawie umów cywilnoprawnych** – poprzez ograniczenie możliwości zatrudniania cudzoziemców tylko do umów o pracę oraz tych umów cywilnoprawnych, do których stosuje się obowiązek ubezpieczeń społecznych, w tym ubezpieczenia wypadkowego, tzn. **z wyłączeniem umów o dzieło**, które nie są objęte obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi;
- zobowiązania podmiotu powierzającego pracę cudzoziemcowi do przedstawienia mu dokumentów związanych z podjęciem i wykonywaniem pracy **w języku dla niego zrozumiałym** (np. instrukcji bhp, informacji o warunkach zatrudnienia, regulaminu pracy itd.);
- zapewnienia Państwowej Inspekcji Pracy **bezpośredniego dostępu do danych zawartych w systemie „POBYT”**, w których zamieszczone są informacje o wjeździe cudzoziemca na terytorium RP oraz wydanych dla niego decyzjach pobytowych;
- umożliwienia inspektorom pracy **wykorzystywania materiałów uzyskanych podczas rozpoznania bądź obserwacji** prowadzonej bezpośrednio przez wejściem na teren podmiotu kontrolowanego (np. zdjęć lub nagrań).

Przekazując powyższy materiał, chcemy podkreślić, że w ocenie Inspekcji Pracy, bardzo istotną kwestią jest podjęcie działań, które sprawią, że nielegalne zatrudnienie cudzoziemców przestanie się opłacać nieuczciwym przedsiębiorcom. Aktualnie obowiązują niskie i mało dotkliwe sankcje za naruszenie przepisów dotyczących legalności zatrudnienia. Przykładowo, maksymalna wysokość mandatu karnego, który może zastosować inspektor pracy, to 2.000

zł. Brak jest również bardziej dotkliwych represji niż tylko kary pieniężne. Dlatego też zaproponowaliśmy wprowadzenie regulacji prawnych, które by uzależniały wysokość nakładanych kar **od liczby cudzoziemców, którym dany podmiot powierzył nielegalną pracę.**

Poza tym warto rozważyć możliwość nakładania na podmioty nielegalnie zatrudniające cudzoziemców także **sankcji o charakterze niepieniężnym**, które z powodzeniem funkcjonują w innych krajach Unii Europejskiej, okazując się niejednokrotnie bardziej dotkliwą karą niż nawet wysoka grzywna. Może to być np. zakaz składania przez określony czas ofert w ramach zamówień publicznych czy wieloletni zakaz zatrudniania cudzoziemców.

W dalszym ciągu poważny problem stanowi **utrudnianie czynności kontrolnych** inspektorom pracy przez podmioty powierzające pracę cudzoziemcom, np. nieokazywanie wymaganych dokumentów, niestawianie się na wezwania, nieudzielanie wyjaśnień w sprawach objętych kontrolą itp. W powyższym zakresie względem osób odpowiedzialnych inspektorzy pracy wszczynają i prowadzą postępowania w sprawach o wykroczenia (w tym kierują wnioski o ukaranie do sądu) lub zawiadamiają prokuraturę o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. **Dlatego, wnosimy o wprowadzenie przepisów, które przewidują możliwość odmowy wydania zezwolenia na pracę oraz wpisania oświadczenia do ewidencji, w sytuacji gdy podmiot powierzający pracę cudzoziemcowi utrudnia kontrolę Inspekcji Pracy.**

Warto również zwrócić uwagę na pojawienie się w dużych miastach nowego modelu powierzania pracy cudzoziemcom – **za pośrednictwem aplikacji mobilnych** typu: UBER, UBER EAST, BOLT, iTAXI, MYTAXI, FREE NOW itp. W tym schemacie brak jest klasycznej relacji: podmiot powierzający pracę – osoba świadcząca pracę. Z cudzoziemcami są bowiem zawierane umowy, których przedmiotem jest zazwyczaj użyczenie samochodu i udostępnienie aplikacji, ale nie jest to równoznaczne z zatrudnieniem osoby w danym podmiocie. Skomplikowany (zwłaszcza dla cudzoziemców) system rozliczeń finansowych wynikający ze wspomnianych umów prowadzi często do sytuacji, że osoby wykonujące pracę nie otrzymują należnego wynagrodzenia lub jest ono obciążone karami pieniężnymi. Bardzo istotne byłoby zatem **ustanowienie przepisów regulujących uprawnienia osób wykonujących pracę z wykorzystaniem aplikacji mobilnych oraz obowiązków podmiotów, które powierzają pracę takim osobom.**

W tym kontekście, jako warte rozważenia Państwowa Inspekcja Pracy uznaje zmiany w przepisach Kodeksu pracy w kierunku wprowadzenia skuteczniejszych narzędzi ochrony osób świadczących pracę w tych formułach, m.in. poprzez ustawowe uregulowanie wzruszalnego **domniemania stosunku pracy**); warto przy tym zauważyć, że Rada EPSCO przyjęła w dniu 11 marca 2024 r. wstępne porozumienie co do projektu dyrektywy Parlamentu

Europejskiego i Rady w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform internetowych (dyrektywa powinna być jeszcze formalnie przyjęta). PIP popiera cel dyrektywy, jakim jest poprawa warunków pracy osób wykonujących pracę za pośrednictwem platform cyfrowych zwłaszcza poprzez wprowadzenie środków ułatwiających prawidłowe określenie statusu zatrudnienia takich osób (domniemanie prawne z odwróconym ciężarem dowodu).

Wprowadzenie mechanizmu domniemania istnienia stosunku pracy do krajowego porządku prawnego nie powinno jednak ograniczać się wyłącznie do tzw. pracowników platformowych, ale **powinno obejmować wszystkie osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych**, w przypadku gdy faktyczne warunki wykonywania pracy wskazują na umowę o pracę. Z takiej samej ochrony powinni bowiem korzystać wszyscy pracownicy znajdujący się w takiej sytuacji, a nie tylko pracownicy wykonujący pracę za pośrednictwem cyfrowych platform pracy.

Zważywszy na **rosnącą liczbę** ujawnianych **przypadków obchodzenia przepisów ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych** niezwykle istotne jest umożliwienie inspektorom pracy **sankcjonowania** przypadków obchodzenia przepisów powyższej ustawy. Także za niezbędne należy uznać wprowadzenie **dodatkowych konsekwencji** ze strony organu rejestrowego **wobec agencji zatrudnienia** posiadających certyfikat uprawniający do świadczenia usług pracy tymczasowej i stosujących tego rodzaju praktyki.

Kontrole przeprowadzone w latach 2022-2023 potwierdzają potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych, eliminujących obchodzenie przepisów *ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych* poprzez ustalenie **odpowiedzialności wykroczeniowej** w sytuacji:

- **korzystania z usług outsourcingu** w warunkach charakterystycznych dla pracy tymczasowej (odpowiedzialność podmiotu uznanego w wyniku kontroli za pracodawcę użytkownika takiej osoby), a także
- **świadczenia usługi outsourcingu** w warunkach charakterystycznych dla pracy tymczasowej, także przez podmiot posiadający wpis do rejestru agencji zatrudnienia.

Główny Inspektorat Pracy w roku 2023 r., nawiązując do wniosku legislacyjnego skierowanego do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w 2022 r., ponownie zwrócił się o zmianę przepisów *ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych*, która miałaby polegać na wprowadzeniu odpowiedzialności z tytułu wykroczenia, ponoszonej przez osoby fizyczne działające w imieniu podmiotów świadczących usługi udostępniania lub wynajmu pracowników oraz podmiotów korzystających z takich usług, w tym outsourcingu, wykonywanych w warunkach charakterystycznych dla pracy tymczasowej.

W uzasadnieniu ostatniego wniosku podniesiono **zaistnienie nowych okoliczności**, w tym wyrażonych w poglądach Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, a także Departamentu Prawa Migracyjnego Urzędu do Spraw Cudzoziemców, wskazujących na brak podstaw do wydania zezwolenia na pracę oraz zezwolenia na pobyt czasowy i pracę w przypadku cudzoziemca, który ma zostać udostępniony jako pracownik w ramach tzw. outsourcingu pracowniczego.

Podniesiono, że na gruncie obowiązujących przepisów usługa pracy tymczasowej stanowi **jedyną dopuszczalną formę wynajmu i udostępniania pracowników**. Podkreślono także **nierówną konkurencję firm oferujących tzw. outsourcing pracowniczy i agencji zatrudnienia**, które świadczą usługi pracy tymczasowej, a także nieuzasadnione różnice w kwestii odpowiedzialności w związku z obchodzeniem przepisów dotyczących zatrudniania pracowników tymczasowych, uzasadniające w ocenie PIP, dokonanie zmian legislacyjnych, polegających na wprowadzeniu odpowiedzialności z tytułu wykroczenia w związku ze stosowaniem innych form udostępniania lub wynajmu pracowników niż uregulowana w obowiązujących przepisach praca tymczasowa oraz korzystaniem z pracy takich osób. Za niezbędne wskazano **objęcie odpowiednimi sankcjami wszystkich uczestników rynku pracy**, czyli podmiotu świadczącego usługi udostępniania lub wynajmu pracowników noszące cechy pracy tymczasowej, z pominięciem przepisów powołanej ustawy, nawet jeżeli taki podmiot posiada wpis do rejestru agencji zatrudnienia jako agencja pracy tymczasowej oraz podmiotu korzystającego z takich usług – będącego pracodawcą użytkownikiem lub podmiotem uznanym w wyniku kontroli za faktycznego pracodawcę użytkownika.

Celem postulowanej zmiany jest zapewnienie organom PIP stosowania sankcji nie tylko – jak ma to miejsce obecnie – względem podmiotów nieposiadających wpisu do rejestru agencji zatrudnienia, a świadczących usługi outsourcingu w warunkach charakterystycznych dla pracy tymczasowej, w celu obchodzenia przepisów ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, ale także wobec stosujących taki pozorny outsourcing agencji zatrudnienia, jak również w stosunku do pracodawców użytkowników korzystających z usług wspomnianych podmiotów i agencji.

W odpowiedzi na przedmiotowy wniosek Minister Rodziny i Polityki Społecznej, biorąc pod uwagę zgłaszany przez Głównego Inspektora Pracy wzrost przypadków wykorzystywania mechanizmu outsourcingu do powierzania pracy (m.in. cudzoziemcom) w warunkach charakterystycznych dla pracy tymczasowej oraz zagrożenia wiążące się z taką praktyką, poinformowała, że resort pracy będzie analizował wnioskowaną zmianę przepisów ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Jednocześnie zwrócono się do PIP o zaproponowanie rozwiązań, które byłyby skuteczne, ale także miały charakter odstrasżający przed obchodzeniem przepisów dotyczących zatrudniania pracowników tymczasowych.

W związku z powyższym Główny Inspektorat Pracy zaprezentował szczegółowe rozwiązania, które podkreślają konieczność wyposażenia organów PIP w instrumenty prawne umożliwiające pełne i skuteczne egzekwowanie przepisów regulujących zatrudnienie tymczasowe. Doprecyzowano propozycję wprowadzenia odpowiedzialności z tytułu wykroczenia, którą miałyby ponosić osoby fizyczne działające w imieniu podmiotów świadczących usługi udostępniania lub wynajmu pracowników (w szczególności usługi outsourcingu), jak również w imieniu podmiotów korzystających z takich usług, jeśli są one wykonywane w warunkach charakterystycznych dla pracy tymczasowej. Za niezbędne wskazano dodanie w ustawie o zatrudnianiu pracowników tymczasowych nowego przepisu, ustanawiającego **zakaz udostępniania pracowników w innych formach, aniżeli praca tymczasowa**, jak też zaproponowano wprowadzenie do ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych nowych wykroczeń, określających odpowiedzialność wszystkich uczestników procesu wadliwego outsourcingu.

Postulowano także, że w przypadku stosowania wadliwego outsourcingu (popelnienia wykroczenia w tym zakresie) **dodatkową sankcją dla nieuczciwych agencji zatrudnienia** powinna stanowić utrata wpisu do rejestru agencji zatrudnienia, jak również odmowa dokonania takiego wpisu dla nowych podmiotów.

Proponowane zmiany uznano za konieczne pod kątem zapewnienia **przejrzystych zasad pozyskiwania cudzoziemców**, w szczególności pochodzących z państw trzecich, jak również nadmieniono, że problematyka obchodzenia przepisów ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych poprzez niewłaściwe stosowanie outsourcingu – poza obszarem prawa pracy – dotyczy zagadnień z zakresu prawa podatkowego i przepisów dotyczących ubezpieczeń społecznych, co uzasadniałoby w ocenie PIP powołanie **zespołu ekspertów** reprezentujących odpowiednie resorty i instytucje, którzy dokonaliby kompleksowej oceny omawianego zjawiska we wszystkich tych obszarach, na podstawie której można by wypracować rozwiązania służące systemowemu przeciwdziałaniu ujawnianym nieprawidłowościom w tym obszarze.

Problem niedozwolonego outsourcingu wybrzmiewa także w toku dyskusji **prowadzonych w związku ze wznowieniem prac nad nową polityką migracyjną, prowadzoną pod przewodnictwem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji**, w tym także w ramach międzyresortowego zespołu, z udziałem między innymi przedstawicieli Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Straży Granicznej, Państwowej Inspekcji Pracy oraz wielu innych instytucji publicznych, w zakresie działania których pozostają kwestie związane z obecnością w Polsce określonych kategorii cudzoziemców, w tym także migrantów zarobkowych.

Dla ograniczenia skali nielegalnego powierzania pracy niezbędne jest prowadzenie zakrojonej na szeroką skalę **działalności edukacyjnej i informacyjnej**, skierowanej do pracodawców i pracobiorców. W świadomości pracujących należy wykształcić przekonanie, że zatrudnienie nielegalne przynosi szkody przede wszystkim samym pracownikom, a organy publiczne, powołane do zapobiegania i zwalczania tej patologii, są w stanie skutecznie egzekwować ich prawa. W świadomości pracodawców potrzebne jest ugruntowanie przekonania, że państwo – poprzez swoje służby i odpowiednie regulacje prawne – skutecznie zwalcza nielegalne zatrudnienie, uznając te działania za jedno z zadań o charakterze priorytetowym i jednocześnie stwarza pracodawcom odpowiednie warunki, w których nie będą oni oferowali pracobiorcom pracy nierejestrowanej.

Promowanie pracy legalnej winno się opierać na przedstawieniu, tak potencjalnym pracodawcom, jak i pracobiorcom, realnych propozycji, np. **dotyczących obniżenia kosztów pracy i uświadomieniu korzyści wynikających z legalnego 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 ze strony tych instytucji. Zbudowanie przekonania o nieuchronności kary może być także czynnikiem zniechęcającym przed powierzaniem pracy w sektorze nieformalnym. Dla osiągnięcia tego stanu rzeczy niezbędne jest prowadzenie działań informacyjnych przez wszystkie służby publiczne, we właściwości których pozostają kwestie zapobiegania i zwalczania negatywnych praktyk na rynku pracy, powodujących uszczerbek nie tylko w dochodach budżetu państwa, ale i znaczne szkody dla samych pracujących (MRPiPS, PIP, ZUS, organy skarbowe itp.).

Niezbędne jest wypracowanie w powszechnej świadomości opinii, że warto zatrudniać i pracować legalnie, a powierzanie i wykonywanie pracy z naruszeniem obowiązujących przepisów jest nieopłacalne.