

GŁÓWNY INSPEKTOR PRACY

Roman Giedrojc

Warszawa, dnia 29 lipca 2016 r.

GNP-249-0799-9/16

Pan

dr Adam BODNAR

Rzecznik Praw Obywatelskich

Pan

Marek MICHALAK

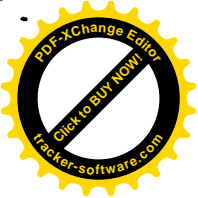
Rzecznik Praw Dziecka

Odpowiadając na pismo znak: V.7100.5.2016.JF i ZSS.422.25.2016.KT, dotyczące problemów wypracowania mechanizmów systemowych pozwalających na poprawę sytuacji w zakresie alimentacji dzieci, uprzejmie wyjaśniam, co następuje:

Od 1 lipca 2007 r. zakres kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy, obok kontroli przestrzegania praw pracowniczych oraz warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, obejmuje także zagadnienia dotyczące legalności zatrudnienia. Zakres działania Państwowej Inspekcji Pracy w obszarze legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej wyznaczają przede wszystkim przepisy *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*.

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 2 pkt 13 przywołanej ustawy nielegalne zatrudnienie lub nielegalna inna praca zarobkowa oznacza:

- zatrudnienie (rozumiane jako wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy o pracę nakładczą) przez pracodawcę (jednostkę organizacyjną, chociażby nie posiadała osobowości prawnej a także osobę fizyczną, jeżeli zatrudniają co najmniej jednego pracownika) osoby bez potwierdzenia na piśmie w wymaganym terminie rodzaju zawartej umowy o pracę i jej warunków,



- niezgłoszenie osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową (rozumianą jako wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umów cywilnoprawnych, w tym umowy agencyjnej, umowy zlecenia umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych) do ubezpieczenia społecznego,
- podjęcie przez bezrobotnego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy.

Zadania Państwowej Inspekcji Pracy obejmują następujące zagadnienia zasadnicze:

- kontrola legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej i wykonywania działalności,
- kontrola legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców,
- kontrola m. in. przestrzegania obowiązku:
 - ✓ informowania właściwych 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 *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*.
- ujawnianie i ściganie sprawców wykroczeń określonych w przepisach art. 119-123 ww. ustawy, w sprawach popełnienia których oskarżycielem publicznym jest inspektor pracy.

Działalność Państwowej Inspekcji Pracy ukierunkowana jest co do zasady na ujawnianie przypadków powierzania pracy zarobkowej bez zawarcia umowy, bez zgłoszenia do ubezpieczenia oraz ujawniania przypadków nieodprowadzania składek na Fundusz Pracy lub składania do organów ubezpieczeniowych nierzetelnych informacji mających wpływ na wymiar składki na Fundusz Pracy. W taki sposób określony katalog zadań Państwowej Inspekcji Pracy w dziedzinie legalności zatrudnienia i powierzania innej pracy zarobkowej powoduje, że w toku działań kontrolno-nadzorczych Państwowej Inspekcji Pracy dochodzi niekiedy do ujawnienia przypadków, gdy kwota wynagrodzenia



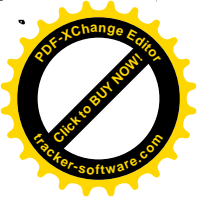
faktycznie wypłacana osobom zatrudnionym w ramach stosunku pracy lub wykonującym tzw. inną pracę zarobkową (na podstawie umów cywilnoprawnych, np. umów zlecenia, umów o dzieło, itp.) – jest wyższa niż wysokość wynagrodzenia wykazana w oficjalnych dokumentach, a także sytuacji, w której pracobiorcy świadczą pracę za wynagrodzeniem bez zawarcia umowy i zgłoszenia do ubezpieczeń. Fakt niezgłoszenia do ubezpieczenia społecznego czy też zgłoszenia nieprawdziwych danych mających wpływ na wymiar należnych składek na ubezpieczenie społeczne w tym Fundusz Pracy pozostaje bowiem w ścisłym związku z zagadnieniem wypłacania wynagrodzeń „pod stołem”.

Zjawisko zaniżania wynagrodzeń za pracę i wypłacania ich w kwocie faktycznie wyższej niż deklarowana stanowi także jeden z wymiarów tzw. „szarej strefy” gospodarki, której eliminowaniu czy też ograniczaniu winna sprzyjać działalność kontrolnych organów publicznych, w tym także Państwowej Inspekcji Pracy.

Przyczyny nielegalnego zatrudnienia i powierzania innej pracy zarobkowej, a wśród nich także procederu wypłacania wynagrodzeń „pod stołem”, z pominięciem obowiązku ich opodatkowania i odprowadzania należnych składek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, na które najczęściej powołują się podmioty powierzające innym osobom pracę wbrew obowiązującym przepisom, są od lat takie same, tj. wysokie koszty pracy (obciążenia podatkowe, w zakresie odprowadzenia składek ZUS) oraz rygorystyczne i skomplikowane przepisy prawa pracy, które zniechęcają do powierzania pracy w sposób legalny.

Stosowanie nieuczciwych praktyk jest często tolerowane przez samych pracowników. Pracobiorcy decydujący się na zatrudnienie w „szarej strefie” wskazują na brak możliwości znalezienia pracy w legalnej formie. Relatywnie niższe płace oferowane przez pracodawców za pracę rejestrowaną oraz niskie zasiłki lub ich brak, skutkują zgodą na nielegalne zatrudnienie. W wielu przypadkach przyzwolenie na zatrudnienie nierejestrowane wiąże się z obawą o utratę pracy. Zatrudnienie nierejestrowane stanowi też dla wielu ludzi jedyną szansę aktywizacji zawodowej i uzyskiwania dochodów z pracy.

Stosunkowo niska jest również świadomość konsekwencji braku ubezpieczenia emerytalnego i zdrowotnego. Wypłacanie wynagrodzeń za pracę poza oficjalnym obiegiem skutkuje uzyskiwaniem świadczeń z ubezpieczenia społecznego w niższym wymiarze, gdyż ich podstawę stanowią dochody oficjalnie zadeklarowane, o czym pracobiorcy w wielu przypadkach przekonują się dopiero wówczas, gdy otrzymują



należności z ZUS ustalone w oparciu o kwotę wynagrodzenia zadeklarowanego, a nie faktycznie otrzymywanego.

Także korzyści na przyszłość związane z wysokością otrzymywanych świadczeń emerytalnych (wynikające z odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne od kwot wynagrodzenia rzeczywiście otrzymywanego w okresie zatrudnienia), w szczególności w zderzeniu z koniecznością realizacji codziennych potrzeb życiowych, pojmowane są jako iluzoryczne. Osoby świadczące pracę są w wielu przypadkach bardziej zainteresowane otrzymywaniem większych świadczeń pieniężnych na bieżąco, niż perspektywą otrzymywania wyższej emerytury w związku z odprowadzeniem zwiększonych składek ubezpieczeniowych.

Fakt, że w polskim systemie opieki zdrowotnej zakres świadczeń opieki lekarskiej oferowanej przez państwową służbę zdrowia nie jest zależny od wysokości składki na ubezpieczenie zdrowotne przekazywanej do Narodowego Funduszu Zdrowia powoduje, że osoby świadczące pracę tolerują nieuczciwe praktyki stosowane przez pracodawców, związane z wypłacaniem części wynagrodzenia „pod stołem”, gdyż nie stanowi to zagrożenia odmowy skorzystania z usług medycznych finansowanych ze środków Funduszu.

W wielu przypadkach z inicjatywą nielegalnego zatrudnienia czy też oficjalnego deklarowania wynagrodzenia zaniżonego (np. minimalnego) występują sami pracownicy. Dotyczy to osób obciążonych obowiązkami alimentacyjnymi, czy też zajęciami komorniczymi, a także osób pobierających różnego rodzaju świadczenia socjalne (dodatki rodzinne, zasiłki wychowawcze, dodatki mieszkaniowe, stypendia itp.), które nie są zainteresowane ujawnianiem rzeczywiście uzyskiwanych dochodów.

Na te aspekty nakłada się dodatkowo przyzwolenie społeczne na „zatrudnienie na czarno”, które nadal nie jest utożsamiane z popełnianiem czynu nagannego, wymagającego napiętnowania.

Problem zaniżania w umowach o pracę rzeczywistego wynagrodzenia ma charakter złożony i przybiera różne formy.

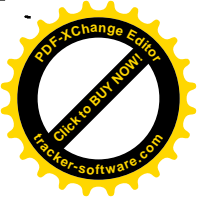
Najczęściej występującą nieprawidłowością jest zaniżanie w treści umów o pracę wysokości wynagrodzenia za pracę i wypłacanie go w kwocie wyższej niż deklarowana, w szczególności potwierdzanie w umowach o pracę wynagrodzenia minimalnego, gdy



faktycznie wypłacane jest wynagrodzenie wyższe. Powyższa praktyka skutkuje zaniżeniem należności publicznoprawnych na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organów skarbowych, gdyż podstawa wymiaru składek oraz zaliczki na podatek dochodowy ustalana jest na podstawie kwot zadeklarowanych w treści umowy, a nie faktycznie wypłacanych. Obejmuje nie tylko sytuacje, w których pracodawcy świadomie, w treści umów o pracę, wskazują minimalne wynagrodzenie od którego następnie odprowadzane są zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składki do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, ale także przypadki nieuwzględniania w treści umów o pracę różnego rodzaju dodatków do wynagrodzenia, premii i nagród, które wypłacane są pracownikom, w wielu przypadkach „do ręki”, z pominięciem obowiązku ich opodatkowania i składkowania. Nie są zatem ujmowane w dokumentacji płacowej sporządzanej przez pracodawców. Nieprawidłowości tego rodzaju stwierdzane były przez inspektorów pracy w trakcie kontroli przedsiębiorców świadczących różnego rodzaju usługi, w handlu oraz budownictwie.

Rzeczywista skala tych naruszeń jest trudna do oszacowania i zobrazowania danymi liczbowymi. Proceder ten wynika z utrzymywanego w tajemnicy porozumienia między pracodawcą a pracownikiem, wspólnie zainteresowanych ukryciem rzeczywistego wynagrodzenia. Przypadki takie trudno jest zatem wykryć i udowodnić w toku kontroli realizowanych przez Państwową Inspekcję Pracy. Zmowa milczenia, jaka ma miejsce w takich przypadkach, zostaje przerwana najczęściej w związku z wpływającymi do Państwowej Inspekcji Pracy skargami pracowników czy też – co jest częstszym zjawiskiem – byłych pracowników na tle odmowy przez podmiot powierzający pracę wypłaty wynagrodzenia w ustalonej nieformalnie wysokości.

Do najczęstszych zjawisk należy także ukrywanie faktu świadczenia przez pracowników pracy w godzinach nadliczbowych: Przepracowane godziny ponadnormatywne nie są ujawniane w oficjalnych ewidencjach czasu pracy, a wynagrodzenie za ich świadczenie nie znajduje odzwierciedlenia w listach płac. Tym samym dochodzi do zaniżenia kwoty rzeczywiście wypracowanego wynagrodzenia, a w konsekwencji także składek na ubezpieczenia społeczne i zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, które są odprowadzane wyłącznie od wynagrodzenia zasadniczego. W tych sytuacjach pracodawcy ukrywają rzeczywistą ilość godzin pracy świadczonej przez pracobiorców chcąc uniknąć odpowiedzialności za wykroczenia



związane z naruszaniem przepisów o czasie pracy i odpoczynku pracowników. Praktyka ta dotyczy przede wszystkim osób zatrudnionych w transporcie drogowym, w sektorze budowlanym, ochronie osób i mienia oraz innych, świadczących pracę w innych zawodach usługowych.

Kolejna zauważalna tendencja dotyczy przypadków zawierania umów o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy, w sytuacji w której pracownicy świadczą pracę w wymiarze pełnego etatu. W takich sytuacjach pracodawcy naliczają składki na ubezpieczenia społeczne i zaliczki na podatek dochodowy od wynagrodzeń wskazanych w treści umów o pracę i zgodnych z ustalonym wymiarem czasu pracy. W rzeczywistości pracownicy świadczą pracę w wyższym wymiarze czasu pracy. Pozostałą część wynagrodzenia, odpowiadającą rzeczywistej ilości godzin pracy, otrzymują poza oficjalnym obiegiem, z pominięciem obowiązku ich opodatkowania i oskładkowania. Nieuczciwe praktyki tego rodzaju ujawniane są głównie w placówkach handlowych oraz w firmach świadczących usługi z zakresu ochrony osób i mienia.

Skargi wpływające do Państwowej Inspekcji Pracy w tym zakresie tematycznym dotyczą w większości przypadków zaniżania wynagrodzeń osób wykonujących pracę bez jakiegokolwiek umowy. Do organów Państwowej Inspekcji Pracy zgłaszają się niekiedy osoby, które informują o fakcie wypłacania im przez podmioty powierzające pracę wynagrodzeń „pod stołem”. Pouczone o konsekwencjach tego procederu, obejmujących zarówno przedsiębiorcę zatrudniającego osobę w „szarej strefie”, jak i pracobiorcę (w sytuacji w której nie zgłosi on organom skarbowym uzyskanego dochodu do opodatkowania), nierzadko odstępują od formalnego złożenia skargi.

Przypadki zaniżania wynagrodzeń za pracę ujawniane są przez inspektorów pracy głównie w toku kontroli realizowanych w obszarze legalności zatrudnienia i wykonywania innej pracy zarobkowej.

Przyjęta w urzędzie metodyka prowadzenia kontroli z zakresu legalności zatrudnienia przewiduje między innymi odebranie w początkowej fazie czynności kontrolnych pisemnych oświadczeń w sprawie legalności zatrudnienia lub prowadzenia innej działalności zarobkowej. Oświadczenia te odbierane są od osób przebywających w chwili kontroli na terenie zakładu pracy i świadczących pracę. Osoby te mają obowiązek podać w jego treści m.in. kwotę rzeczywiście otrzymywanego wynagrodzenia, faktyczny wymiar czasu pracy, podstawę zatrudnienia (rodzaj zawartej umowy) oraz datę podjęcia



pracy. Pobieranie wspomnianych oświadczeń nie wyklucza stosowania przez inspektora pracy innych form dokonywania powyższych ustaleń – np. żądania pisemnych i ustnych informacji, sporządzenia dokumentacji fotograficznej, audiowizualnej, itp. Dalsze czynności kontrolne polegają na sprawdzeniu dokumentów i informacji otrzymanych od podmiotu kontrolowanego (pracodawcy lub przedsiębiorcy), w szczególności zawartych umów, w tym umów o pracę i umów cywilnoprawnych, list obecności, list płac, dokumentów zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego czy deklaracji rozliczeniowych ZUS. Treść uzyskanych na podstawie dokumentacji informacji jest następnie konfrontowana z oświadczeniami odebranymi na wstępie kontroli.

Jeśli w wyniku wskazanych czynności zostaną wykryte przypadki niezgodności pomiędzy wysokością faktycznie wypłacanego wynagrodzenia a kwotami oficjalnie zadeklarowanymi (tzw. „wypłata pod stołem”), inspektor pracy stosuje odpowiednie środki prawne. Tego typu sytuacje mogą być w szczególności zakwalifikowane jako wykroczenie określone w art. 122 ust.1 pkt 2 *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, polegające na zgłaszaniu przez pracodawcę (przedsiębiorcę) nieprawdziwych danych mających wpływ na wymiar składek na Fundusz Pracy. Jest to czyn zagrożony karą grzywny od 3 do 5 tys. złotych. W sprawach tych inspektorzy kierują wnioski o ukaranie do sądu przeciwko osobom odpowiedzialnym za popełnienie wykroczenia (brak jest możliwości stosowania postępowania mandatowego).

O stwierdzanych nieprawidłowościach, mających wpływ na wymiar składek na ubezpieczenia społeczne organy inspekcji pracy powiadamiają właściwe oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Instytucja ta jest uprawniona do kierowania wniosków o ukaranie do sądu przeciwko osobom odpowiedzialnym za popełnienie wykroczenia z art. 98 ust 1 pkt 2 *ustawy z dnia 6 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, dotyczącego zgłaszania przez płatnika składek albo osobę obowiązaną do działania w jego imieniu nieprawdziwych danych wymaganych ustawą. Wykroczenie to zagrożone jest karą grzywny do kwoty 5 tys. zł.

Z uwagi na fakt, że wypłacanie niezadeklarowanego wynagrodzenia stanowi również naruszenie przepisów prawa podatkowego, inspektorzy pracy informują właściwe organy, tj. urzędy kontroli skarbowej o stwierdzanych w tym zakresie nieprawidłowościach.



Dane statystyczne gromadzone w zasobach Państwowej Inspekcji Pracy dotyczące różnych form zjawiska zaniżania wynagrodzeń i dokonywania „wypłat pod stołem” obejmują jedynie wybrane przypadki ujawnione w toku działalności organów Państwowej Inspekcji Pracy i nie oddają pełnego obrazu tego rodzaju nieuczciwych praktyk stosowanych przez podmioty powierzające pracę innym osobom. Inspektorzy pracy ujawniają zaledwie od kilkunastu do kilkudziesięciu takich sytuacji rocznie, w większości obejmujących deklarowanie w treści umów o pracę wynagrodzenia na poziomie minimalnym i faktycznego jego wypłacania w kwocie wyższej niż wynikająca z treści zawartej umowy o pracę. System gromadzenia informacji o stwierdzanych nieprawidłowościach nie pozwala na wygenerowanie szczegółowego raportu dotyczącego ilości tego rodzaju zdarzeń ujawnianych w związku z realizacją działań kontrolno-nadzorczych. Dotyczy to zarówno wypłacania pracownikom wynagrodzeń w kwocie wyższej niż deklarowana w treści umów o pracę, jak i zawierania z pracownikami umów o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy w sytuacji, gdy praca jest świadczona w wymiarze wyższym. Są to zdarzenia, które nie są sankcjonowane przepisami prawa pracy i nie są przedmiotem regulacji środkami prawnymi, będącymi w dyspozycji organów Państwowej Inspekcji Pracy. Stanowią podstawę zawiadomień o uszczupleniach należności z tytułu odprowadzanych składek ubezpieczeniowych i zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych kierowanych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organów kontroli skarbowej.

Zagadnienia z zakresu omawianej problematyki są także przedmiotem działalności ustanowionych w jednostkach inspekcji pracy komórek poradnictwa prawnego. W sytuacjach, w których zgłaszające się do organów Państwowej Inspekcji Pracy osoby informują, że otrzymują wynagrodzenie w wysokości wyższej niż deklarowana w umowie o pracę, są informowane o konieczności zgłoszenia faktycznie uzyskanego dochodu w urzędzie skarbowym oraz Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych oraz pouczane o prawie złożenia skargi na tę okoliczność do Państwowej Inspekcji Pracy. Wiele osób jednakże z obawy przed konsekwencjami pobierania wynagrodzenia w „szarej strefie”, nie korzysta z tej możliwości.

Analiza ujawnionych przypadków nieprawidłowości dotyczących omawianego zagadnienia pozwala na przyjęcie wniosku, że co do zasady nieprawidłowości te występują generalnie w małych zakładach - mikroprzedsiębiorstwach zatrudniających



mniej niż 9 pracowników, gdzie wynagrodzenia za pracę – najczęściej w formie gotówkowej „do ręki” – wypłaca osobiście przedsiębiorca. W zakładach tych dochodzi niejednokrotnie do negocjowania wysokości wynagrodzenia za dany miesiąc na bieżąco, stąd powstałe różnice w wypłatach wynagrodzeń w poszczególnych okresach płatności (niezależnie od różnic wynikających z zapisów umownych, jeśli zostały dokonane). W zakładach dużych, gdzie wynagrodzenia naliczane są i wypłacane przez wyspecjalizowane kadry, rzadziej stwierdza się wypłaty poza listami płac skutkujące zaniżeniem podstawy wymiaru składek ZUS, w tym na Fundusz Pracy oraz zaliczek na podatek dochodowy.

Państwowa Inspekcja Pracy poza czynnościami o charakterze kontrolno-nadzorczym podejmuje także działania prewencyjne mające na celu zapobieganie nieprawidłowościom w tym obszarze. Począwszy od 2008 roku wydawane są ulotki i broszury informacyjne dla pracodawców, zawierające niezbędne informacje na temat legalności zatrudnienia, zawierające także ostrzeżenia dotyczące wypłacania i przyjmowania niezadeklarowanych wynagrodzeń.

W świetle aktualnego stanu prawnego do kontroli wykonywania zadań i obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych, w szczególności przez płatników składek, uprawniony jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych (inspektorzy kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych). Przedmiotem kontroli Państwowej Inspekcji Pracy są jedynie niektóre zagadnienia z powyższego zakresu, szczegółowo wskazane w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy lub innych aktach prawnych (np. w *ustawie o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych*). Wspomniane uprawnienia kontrolne Inspekcji Pracy wiążą się zwłaszcza z problematyką legalności zatrudnienia, obejmując między innymi obowiązek informowania oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o ujawnionych nieprawidłowościach dotyczących zaniżenia podstawy wymiaru składek na Fundusz Pracy i ubezpieczenia społeczne.

Na podstawie ustaleń dokonanych w toku kontroli inspektorzy pracy kierują również zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 219 Kodeksu karnego (niezgłoszenie danych dotyczących ubezpieczenia społecznego).

Łeuy Gray Szamb.
Roman Gledkoj