

Dariusz Górski
Główny Inspektorat Pracy
Departament Legalności Zatrudnienia
dariusz.gorski@gip.pip.gov.pl

Zatrudnienie tymczasowe w praktyce funkcjonowania Państwowej Inspekcji Pracy

Temporary employment in the practice of Labour Inspection

Streszczenie

Niniejszy artykuł, opracowany przez przedstawiciela Państwowej Inspekcji Pracy, prezentuje ujawniane w trakcie kontroli naruszenia przepisów oraz przypadki obchodzenia obowiązujących regulacji prawnych, które wypaczają istotę zatrudnienia tymczasowego, ze szczególnym uwzględnieniem outsourcingu noszącego cechy pracy tymczasowej. Autor analizuje przyczyny negatywnych zjawisk na rynku pracy tymczasowej, omawia procedury wykorzystywane przez inspektorów pracy w przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów w tym zakresie, a także wskazuje propozycje zmian w obowiązującym prawie, które ułatwiłyby Państwowej Inspekcji Pracy zwalczanie ujawnionych nieprawidłowości oraz mogłyby przyczynić się do przywrócenia właściwego znaczenia pracy tymczasowej, zgodnie z jej istotą. Do takich propozycji należy m.in. umożliwienie inspektorom pracy wydawania decyzji administracyjnych ustalających istnienie stosunku pracy między osobą wykonującą pracę tymczasową a pracodawcą użytkownikiem oraz wprowadzenie konsekwencji w postaci wykreślenia danego podmiotu z rejestru agencji zatrudnienia w przypadku udostępniania pracowników w formie outsourcingu, będącego w rzeczywistości pracą tymczasową.

Słowa kluczowe: praca tymczasowa, outsourcing, Państwowa Inspekcja Pracy, inspektor pracy, kontrola, ustalenie istnienia stosunku pracy

Summary

The article written by a representative of the National Labour Inspectorate presents infringements of regulations exposed during inspections and examples of circumvention of the applicable legal regulations which misinterpret the nature of temporary employment, with particular focus on outsourcing bearing the characteristics of temporary employment.

The author analyses the reasons of negative phenomena on the temporary employment market, discusses the procedures used by labour inspectors when finding violations of provisions in this area, and also indicates proposals for changes in the applicable law that would facilitate the National Labour Inspectorate to combat the irregularities revealed and could contribute to restoring the proper meaning of temporary work, in accordance with its essence.

Such proposals include, the possibility for labour inspectors to issue administrative decisions establishing the existence of an employment relationship between a person performing temporary work and the employer-user and introducing consequences in the form of removing the entity from the register of employment agencies in the case of outsourcing in fact being temporary employment.

Keywords: temporary employment, temporary work, outsourcing, National Labour Inspectorate, labour inspector, determination /establishing the existence of an employment relationship

1. Negatywne zjawiska na rynku pracy tymczasowej

Doświadczenia Państwowej Inspekcji Pracy (dalej: PIP) dotyczące kontroli w agencjach zatrudnienia sięgają 2007 r., kiedy to z dniem 1 lipca – na mocy ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2022 r., poz. 1614; dalej: upip) – rozszerzono kompetencje urzędu, powierzając mu dodatkowe zadania, tj. prowadzenie kontroli legalności zatrudnienia (obywateli polskich i cudzoziemców) oraz kontrolę i nadzór nad działalnością agencji zatrudnienia.

Zgodnie z definicją legalną, zawartą w ustawie z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1563; dalej: uzpt), praca tymczasowa oznacza wykonywanie na rzecz danego pracodawcy użytkownika, przez okres nie dłuższy niż wskazany w ustawie¹, zadań:

- o charakterze sezonowym, okresowym, doraźnym lub
- których terminowe wykonanie przez pracowników zatrudnionych przez pracodawcę użytkownika nie byłoby możliwe, lub
- których wykonanie należy do obowiązków nieobecnego pracownika zatrudnionego przez pracodawcę użytkownika².

Śledząc funkcjonowanie pracy tymczasowej na polskim rynku, można jednak z łatwością zauważyć, iż w wielu przypadkach charakter i warunki, na których powierzana jest praca w tej formule, nie spełniają wymogów wynikających z przytoczonej definicji pracy tymczasowej. Sama uzpt nie przewiduje przy tym żadnych sankcji za powierzanie pracy tymczasowej z naruszeniem ustawowych przesłanek takiej pracy. W efekcie obserwujemy mechanizm rotacyjny, polegający na tym, że po upływie maksymalnego okresu wykonywania pracy tymczasowej na miejsce pracownika tymczasowego, który zakończył pracę dla danego pracodawcy użytkownika, jest kierowany następny pracownik tymczasowy. Dzieje się tak nawet w sytuacjach, kiedy na dane stanowisko u pracodawcy użytkownika istnieje zapotrzebowanie na pracownika stałego (etatowego).

Dla oddania całości obrazu sytuacji należy jednak wspomnieć, że w toku niektórych kontroli odnotowywano także pozytywną tendencję zatrudniania pracowników tymczasowych o wymaganych umiejętnościach u dotychczasowych pracodawców użytkowników, często nawet po krótkim, kilkumiesięcznym okresie świadczenia pracy tymczasowej bądź po upływie dopuszczalnego okresu jej wykonywania. Kontrolowane podmioty kierowały się w takich przypadkach zasadą, że zatrudnienie pracownika tymczasowego na stałe pozwala pracodawcy na oszczędność kosztów i czasu wyszkolenia specjalisty w danej branży.

¹ Zgodnie z art. 20 uzpt jeden pracownik tymczasowy (lub osoba wykonująca pracę tymczasową na podstawie umowy prawa cywilnego) może świadczyć pracę tymczasową na rzecz tego samego pracodawcy użytkownika, co do zasady, przez okres nieprzekraczający łącznie 18 miesięcy w okresie obejmującym 36 kolejnych miesięcy.

² Art. 2 pkt 3 uzpt.

W omawianym kontekście warto zwrócić uwagę, że zobowiązanie do podjęcia działań umożliwiających pracownikom tymczasowym podjęcie stałego zatrudnienia u pracodawcy użytkownika wynika wprost z przepisów uzpt. W art. 23 ust. 3 uzpt określono bowiem obowiązek pracodawcy użytkownika polegający na informowaniu pracowników tymczasowych, w sposób przyjęty u tego pracodawcy użytkownika, o wolnych stanowiskach pracy, na których zamierza zatrudnić pracowników. Regulacja ta harmonizuje z postanowieniami Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie pracy tymczasowej (Dz.U. UE. L 2008.327.9). Zgodnie z art. 6 ust. 1 powołanej Dyrektywy pracowników tymczasowych informuje się o wszelkich wolnych stanowiskach w przedsiębiorstwie użytkownika, by stworzyć im takie same możliwości znalezienia stałego zatrudnienia, jakie mają inni pracownicy tego przedsiębiorstwa. Informacje takie można przekazywać w formie ogólnego ogłoszenia umieszczonego w odpowiednim miejscu w przedsiębiorstwie, na rzecz którego i pod nadzorem którego wykonują pracę pracownicy tymczasowi. Realizacja powyższego obowiązku pracodawcy użytkownika jest jednym z zagadnień badanych przez inspektorów pracy w ramach kontroli dotyczących powierzania pracy pracownikom tymczasowym.

Na bazie konkretnych sytuacji, które były przedmiotem kontroli PIP, aż do momentu doprecyzowania – z dniem 1 czerwca 2017 r., na mocy nowelizacji uzpt³ – przepisów regulujących limity czasowe wykonywania pracy tymczasowej, można było obserwować powszechną, negatywną praktykę agencji pracy tymczasowej, której efektem było nawet wieloletnie wykonywanie pracy przez danego pracownika tymczasowego na rzecz jednego pracodawcy użytkownika. Wspomniana praktyka polegała na tym, że konkretny pracownik tymczasowy był kierowany kolejno do tego samego pracodawcy użytkownika przez formalnie różne, lecz faktycznie powiązane ze sobą biznesowo lub personalnie agencje pracy tymczasowej. Niejednokrotnie nowe agencje były rejestrowane i uruchamiane przez właścicieli dotychczas funkcjonujących agencji pracy tymczasowej bądź osoby z nimi powiązane – specjalnie w celu dalszego, permanentnego „wypożyczania” tego samego pracownika tymczasowego do tego samego pracodawcy użytkownika. Tego rodzaju praktyki, nazywane potocznie „pączkowaniem agencji pracy tymczasowej”, pozostawały w sprzeczności z istotą pracy tymczasowej, przede wszystkim z jej sezonowością i okresowością oraz doraźnym charakterem wykonywanych zadań czy też koniecznością zapewnienia zastępstwa za nieobecnego pracownika zatrudnionego przez pracodawcę użytkownika.

Mając na uwadze przedstawioną sytuację, PIP wielokrotnie sygnalizowała potrzebę ukształtowania regulacji prawnych w sposób pozwalający na skuteczne egzekwowanie ograniczeń czasowych wykonywania pracy tymczasowej.

³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 962).

Realizacja tego wniosku znalazła odzwierciedlenie w obowiązującej od 1 czerwca 2017 r. nowelizacji uzpt. Wprowadzono wówczas przepisy, które jednoznacznie stanowią, że agencja pracy tymczasowej może skierować danego pracownika tymczasowego do wykonywania pracy tymczasowej na rzecz jednego pracodawcy użytkownika przez okres nieprzekraczający łącznie 18 miesięcy w okresie obejmującym 36 kolejnych miesięcy i jednocześnie konkretny pracodawca użytkownik może korzystać z pracy tego samego pracownika tymczasowego również przez taki właśnie okres – niezależnie od tego, czy pracownik tymczasowy jest kierowany do wykonywania pracy z jednej, czy też z kilku agencji pracy tymczasowej, a także bez względu na rodzaj umowy zawartej z osobą wykonującą pracę tymczasową (umowa o pracę lub umowa cywilnoprawna).

Po uszczelnieniu tej luki zaczęło się jednak nasilać kolejne negatywne zjawisko na rynku agencji pracy tymczasowej, tj. obchodzenie przepisów regulujących zatrudnianie pracowników tymczasowych drogą stosowania tzw. usług outsourcingowych.

2. Niektóre formy outsourcingu to nielegalna usługa pracy tymczasowej

Jednym z priorytetowych zadań PIP w zakresie kontroli agencji zatrudnienia jest wykluczanie z rynku nielegalnie działających agencji. W praktyce najpoważniejszy problem, z którym w tej dziedzinie spotykają się inspektorzy pracy, obejmuje stosowanie formy outsourcingu stanowiącej w rzeczywistości usługę pracy tymczasowej.

W tym kontekście należy odróżnić outsourcing służący obchodzeniu przepisów uzpt od uznawanej za dozwoloną formy outsourcingu usług, opartej na przepisach prawa cywilnego. Ta druga forma outsourcingu jest rozumiana jako wydzielenie ze struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa niektórych realizowanych przez nie samodzielnie funkcji i przekazanie ich do wykonania innym, wyspecjalizowanym w tym obszarze podmiotom – przy pomocy własnych pracowników takiego podmiotu (np. usługi księgowo-kadrowe). W omawianym przypadku podmiot wykonujący usługę outsourcingu ponosi pełną odpowiedzialność za świadczoną usługę, przyjmuje na siebie ryzyko związane z jej wykonaniem oraz nadzoruje swoich pracowników w procesie świadczenia usług.

Usługi outsourcingowe będące w praktyce pracą tymczasową – świadczone przez podmioty, które nie zostały wpisane do rejestru agencji zatrudnienia – kwalifikowane są przez inspektorów pracy jako nielegalnie prowadzone usługi pracy tymczasowej. W myśl art. 121 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 690 ze zm.; dalej: upz), prowadzenie agencji zatrudnienia, która świadczy usługi w zakresie pracy tymczasowej bez wymaganego wpisu do rejestru

agencji zatrudnienia, jest wykroczeniem zagrożonym karą grzywny od 3 000 do 100 000 zł. Taki sposób postępowania inspektorów pracy nie jest jednak możliwy w odniesieniu do podmiotów mających status agencji zatrudnienia (wpisanych do odpowiedniego rejestru), które świadczą usługi outsourcingowe w warunkach pracy tymczasowej. Trudno bowiem zakwalifikować tego typu sytuacje jako naruszenie przepisów i zastosować sankcje związane z popełnieniem wskazanego wyżej wykroczenia.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że zdiagnozowanie zjawiska naruszenia i obchodzenia przepisów poprzez stosowanie outsourcingu, leasingu lub innych form tzw. zatrudnienia zewnętrznego wymaga, co do zasady, przeprowadzenia kontroli w dwóch podmiotach: świadczącym usługi outsourcingowe oraz korzystającym z takich usług.

Źródłem zjawiska zastępowania pracy tymczasowej innymi, zewnętrznymi formami zatrudnienia, które stanowią *de facto* pracę tymczasową, kontrolujący upatrują w chęci uniknięcia przez podmioty uczestniczące w procesie pracy tymczasowej wypełniania ustawowych obowiązków i ograniczeń. Takie postępowanie jest motywowane interesem wspomnianych podmiotów, ponieważ stwarza możliwość ominięcia ograniczeń czasowych powierzania pracy konkretnemu pracownikowi tymczasowemu na rzecz tego samego pracodawcy użytkownika, zakazu powierzania pracownikom tymczasowym prac szczególnie niebezpiecznych, a także obowiązku równego traktowania – w zakresie warunków pracy i innych warunków zatrudnienia – pracowników tymczasowych w stosunku do pracowników własnych pracodawcy użytkownika⁴. Ważną rolę odgrywają w tym przypadku również względy ekonomiczne i podatkowe, zewnętrzna obsada kadrowa pozwala bowiem przedsiębiorcom na ograniczenie kosztów osobowych oraz kwoty odprowadzanych podatków.

W dalszym ciągu za jedną z istotnych przyczyn świadczenia nielegalnych usług agencji zatrudnienia, w tym w szczególności niezgodnego z prawem outsourcingu, można uznawać niskie kwoty grzywien orzekanych przez sądy za wykroczenia polegające na prowadzeniu agencji zatrudnienia bez wymaganego wpisu do rejestru. Pomimo znaczącego podwyższenia z dniem 1 czerwca 2017 r. kwot grzywien z tego tytułu (w przypadku pracy tymczasowej oraz pośrednictwa pracy w zakresie kierowania osób do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych grzywna ta wynosi obecnie od 3 000 do 100 000 zł⁵), ostatnie doświadczenia inspektorów pracy wskazują, że nie przekłada się to na praktykę sądową. Orzekane przez sądy grzywny oscylują bowiem zazwyczaj w okolicach dolnej granicy ustawowego zagrożenia, co może nasuwać wątpliwości w zakresie prewencyjnego celu kary i jej efektywności.

⁴ Art. 20, art. 8 pkt 1 oraz art. 15 uzpt.

⁵ Art. 121 ust. 1 pkt 2 upz.

3. Stwierdzone praktyki agencji pracy tymczasowej i ich kontrahentów w celu obejścia przepisów

Jak już wspomniano, zastępowanie usług dostarczania personelu w ramach pracy tymczasowej świadczeniem usługi outsourcingu, która jest wykonywana w warunkach charakterystycznych dla pracy tymczasowej, ma miejsce zarówno w przypadku podmiotów niewpisanych do rejestru agencji zatrudnienia, jak i firm ujętych w takim rejestrze. Stwierdzone w trakcie kontroli naruszenia przepisów uzpt sprowadzają się głównie do sytuacji, w których podmioty oferujące usługi outsourcingowe zatrudniają pracowników (ewentualnie zleceniobiorców) w celu ich „wypożyczenia” innym firmom. Jednak po skierowaniu do takiego podmiotu osoby te nie są już bezpośrednio podporządkowane swojemu pracodawcy, lecz personelowi zarządzającemu firmy korzystającej z usługi outsourcingu. W takim przypadku charakter i warunki wykonywanych prac noszą znamiona pracy tymczasowej – praca jest świadczona na rzecz i pod kierownictwem podmiotu korzystającego z outsourcingu (pracodawcy użytkownika), który wyznacza takim pracownikom zadania i kontroluje ich wykonanie. Poza tym przeprowadzone kontrole wykazały, że – nawet w razie zapewnienia przez firmę outsourcingową osób kierujących wysłanym do kontrahenta personelem – na świadczoną usługę składa się jedynie dostarczanie pracy ludzkiej.

Kontrolujący zaobserwowali także zjawisko rezygnacji przez podmioty mające status agencji pracy tymczasowej z posiadanego wpisu do rejestru agencji zatrudnienia w celu kontynuowania działalności, ale polegającej na udostępnianiu personelu w ramach outsourcingu. Podmioty te świadczą usługi outsourcingowe na podstawie odpowiednio konstruowanych umów lub organizacji pracy, która ma potwierdzać wydzielenie usługi na zewnątrz. Powyższe zabiegi nie zawsze są skuteczne i w wielu przypadkach okazują się niewystarczające, aby dany podmiot był w stanie wykazać w trakcie kontroli, że świadczone przez niego usługi nie są w istocie pracą tymczasową.

Inną praktyką jest dokonywanie przez podmioty świadczące usługi outsourcingu (agencje zatrudnienia oraz podmioty niemające takiego statusu) zmian w Krajowym Rejestrze Sądowym lub w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, poprzez wskazywanie działalności produkcyjnej lub usługowej jako przeważającej, w połączeniu z wydzielaniem w zakładach będących odbiorcami usług odrębnych linii produkcyjnych bądź wyznaczaniem oddzielnych stanowisk pracy (np. spawania, montażu itp.), wyposażonych w specjalistyczny sprzęt. Służy to wykazaniu, w przypadku kontroli, że podmiot oferujący usługi outsourcingu prowadzi wyspecjalizowaną działalność usługową i dysponuje w tym celu odpowiednimi składnikami majątkowymi.

Spotykana jest też wielostopniowa struktura kierowania pracownikami tymczasowymi do podmiotów, w których wykonują oni pracę: np. kierowanie przez agencję zatrudnienia pracowników tymczasowych (lub zleceniobiorców) do

pracodawcy użytkownika, którym jest kolejna agencja (lub podmiot z nią związany), a następnie, przy pomocy tych osób, druga z agencji (bądź podmiot związany) wykonuje na rzecz podmiotu trzeciego usługi outsourcingu. Warto przy tym zaznaczyć, że ta trzecia firma, czyli faktyczny odbiorca pracy pracowników tymczasowych, nie występuje formalnie jako pracodawca użytkownika, a jedynie jako korzystający z usług outsourcingu.

Inspektorzy pracy nierzadko mają również do czynienia z rekrutowaniem i zatrudnianiem przez agencje pracy tymczasowej pracowników, z którymi poprzedni pracodawca rozwiązał umowy o pracę, a następnie kierowaniem ich przez takie agencje do wykonywania pracy u dawnego pracodawcy, jako u pracodawcy użytkownika – tzn. w tym samym zakładzie, przy tym samym rodzaju prac oraz pod tym samym kierownictwem, co przed ustaniem poprzedniego stosunku pracy.

Innym ujawnionym przez inspektorów pracy sposobem postępowania niektórych przedsiębiorców w przypadku wyczerpania limitów czasowych zatrudnienia tymczasowego, pozostającym w sprzeczności z obowiązującymi przepisami, jest kierowanie danego pracownika lub osoby zatrudnionej na podstawie umowy cywilnoprawnej do pracy u danego pracodawcy użytkownika po wyczerpaniu wspomnianego limitu – już nie w formule pracy tymczasowej, ale na podstawie umowy outsourcingowej, jednak nadal w warunkach charakterystycznych dla pracy tymczasowej. Skutkiem przedstawionych działań może być nawet wieloletnie korzystanie przez pracodawcę użytkownika z pracy tego samego pracownika tymczasowego. W tym kontekście aktualny pozostaje wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2019 r.⁶, z którego wynika, że w przypadku wykonywania zatrudnienia u tego samego pracodawcy użytkownika na podstawie umowy o pracę tymczasową przez okres dłuższy niż dozwolony przez art. 20 uzpt, gdy pracownik tymczasowy świadczy pracę materialnie na rzecz pracodawcy użytkownika, który organizuje faktycznie pracę pracownikowi oraz czerpie główne korzyści z wykonywania tej pracy i sprawuje władztwo kierownicze nad pracownikiem, pracodawca użytkownik staje się pracodawcą kodeksowym na podstawie art. 22 § 1 Kodeksu pracy (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1510 ze zm.; dalej: kp).

Ponadto doświadczenia inspektorów pracy mogą być podstawą spostrzeżenia, że agencje zatrudnienia oferują swoim kontrahentom – w zależności od rodzaju zgłoszonego zapotrzebowania na pracowników – usługę outsourcingu albo pracy tymczasowej. Nie zawsze jednak realizacja tego zapotrzebowania pozostaje w zgodzie z obowiązującym prawem, czego przykładem może być zawarcie w jednym z badanych przypadków umowy outsourcingowej zamiast zastosowania formuły pracy tymczasowej, celem ominięcia zakazu powierzania pracownikom tymczasowym prac szczególnie niebezpiecznych, pomimo że nadzór nad ich pracą pełniła osoba reprezentująca kontrahenta agencji pracy tymczasowej (faktycznego pracodawcę użytkownika).

⁶ Sygn. akt III UK 84/18, OSNP 2019/11/138.

4. Kompetencje PIP wykorzystywane w przypadku obchodzenia przepisów o zatrudnianiu pracowników tymczasowych

Outsourcing, definiowany jako wydzielenie ze struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa niektórych realizowanych przez nie samodzielnie funkcji i przekazanie ich do wykonania innym podmiotom⁷, nie został dotychczas uregulowany w polskim prawie.

Jak wskazuje się w piśmiennictwie prawniczym, intencją ustawodawcy było, aby Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych określała wyłączne i jedyne dopuszczalne przypadki „dzierżawy” pracowników. Tylko na potrzeby takiej „dzierżawy” wprowadzono konstrukcję rozdziału praw i obowiązków między agencję pracy tymczasowej a pracodawcę użytkownika. Dlatego wykładnia systemowa przemawia za tym, że „dzierżawa” pracowników nietymczasowych, zarówno przez agencje pracy tymczasowej, jak i inne podmioty – jest niedopuszczalna (Sobczyk 2009, 15). Mając na uwadze powyższe, PIP z dużą ostrożnością podchodzi do kwestii ewentualnego przyszłego uregulowania w przepisach prawa outsourcingu pracowniczego, czyli udostępniania innym podmiotom pracowników niemających statusu pracowników tymczasowych.

W sytuacji zastępowania pracy tymczasowej usługą outsourcingu, która jest wykonywana w warunkach charakterystycznych dla pracy tymczasowej – wobec braku regulacji umożliwiających bezpośrednie sankcjonowanie outsourcingu będącego pracą tymczasową – w zależności od dokonanych ustaleń faktycznych inspektor pracy może:

- stwierdzić obchodzenie przepisów uzpt i skierować wnioski o ukaranie osoby, co do której istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia wykroczenia polegającego na prowadzeniu usług pracy tymczasowej bez wymaganego wpisu do rejestru agencji zatrudnienia (możliwe tylko w odniesieniu do podmiotów niewpisanych do tego rejestru)⁸;
- wnieść powództwo do sądu pracy o ustalenie istnienia stosunku pracy między osobą wykonującą usługę outsourcingu a podmiotem będącym odbiorcą takiej usługi lub za zgodą osoby zainteresowanej wstąpić do takiego postępowania⁹;
- skierować powiadomienie do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w celu ustalenia rzeczywistego płatnika składek;
- zawiadomić właściwy organ administracji skarbowej celem oceny kwestii związanych z rozliczaniem podatku VAT¹⁰.

⁷ Wikipedia, pl.wikipedia.org/wiki/Outsourcing [dostęp 21.10.2021] i podana tam literatura.

⁸ Art. 121 ust. 1 pkt 2 upz.

⁹ Na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 11 upip, umożliwiającego inspektorowi pracy wnoszenie powództw, a za zgodą osoby zainteresowanej – uczestnictwo w postępowaniu przed sądem pracy, w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy.

¹⁰ W związku z treścią art. 37 ust. 2 upip inspektor pracy niezwłocznie powiadamia o naruszeniu przepisów prawa właściwe organy, a w szczególności: Zakład Ubezpieczeń

5. Propozycje zmian w prawie

Mając na uwadze nieprawidłowości ujawniane w kontrolowanych agencjach pracy tymczasowej i u pracodawców użytkowników, PIP w sprawozdaniach ze swojej działalności¹¹ proponuje szereg rozwiązań prawnych, które mogłyby przyczynić się do wyeliminowania lub przynajmniej znacznego ograniczenia naruszeń prawa w omawianej dziedzinie.

W celu przywrócenia właściwego znaczenia pracy tymczasowej, zgodnie z istotą tej formy zatrudnienia, pożądana byłaby rezygnacja z dopuszczalności wykonywania takiej pracy na podstawie umów prawa cywilnego, ewentualnie wprowadzenie rozwiązań ograniczających nadużywanie umów cywilnoprawnych w zakresie pracy tymczasowej. Należy bowiem podkreślić, że zgodnie z definicją przewidzianą w art. 2 pkt 1 uzpt pracodawca użytkownik wyznacza pracownikowi tymczasowemu zadania i kontroluje ich wykonanie, co jest charakterystyczne dla stosunku pracy, i jednocześnie jest to element odróżniający umowę o pracę od umów cywilnoprawnych.

Wprawdzie na mocy nowelizacji, która weszła w życie od 1 czerwca 2017 r., w art. 7 ust. 2 powołanej ustawy wprost dopuszczono kierowanie przez agencję pracy tymczasowej osób niebędących pracownikami do wykonywania pracy tymczasowej, jednak wyniki przeprowadzonych kontroli wskazują, iż nadużywanie umów cywilnoprawnych jako podstawy powierzania pracy tymczasowej stanowi poważny problem. Taka formuła jest zazwyczaj narzucana agencjom zatrudnienia przez pracodawców użytkowników, aby obniżyć koszty utrzymania personelu. W przypadku utrzymania możliwości powierzania pracy tymczasowej na podstawie umów cywilnoprawnych należałoby rozważyć zmiany legislacyjne umożliwiające stosowanie odpowiedzialności z tytułu wykroczenia polegającego na zawieraniu umów cywilnoprawnych w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy, nie tylko wobec agencji pracy tymczasowej, lecz także w stosunku do pracodawców użytkowników. Podmioty te mają bowiem rzeczywisty i bezpośredni wpływ na przestrzeganie obowiązku zachowania zgodności rodzaju zawartej umowy z charakterem świadczonej pracy (w przeciwieństwie do agencji zatrudnienia, która po skierowaniu pracownika tymczasowego do pracodawcy użytkownika ma ograniczoną możliwość oddziaływania na to, w jakich warunkach praca jest faktycznie wykonywana). W związku z tym uzasadnione byłoby również wprowadzenie obowiązku okresowego wizytowania przez przedstawicieli agencji miejsc pracy pracowników tymczasowych i osób,

Społecznych – o naruszeniu przepisów w zakresie ubezpieczeń społecznych; naczelnika urzędu celno-skarbowego – o naruszeniu przepisów prawa podatkowego.

¹¹ Sprawozdania Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w poszczególnych latach są dostępne na stronie internetowej: pip.gov.pl.

którym powierzono taką pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, celem sprawowania przez agencję kontroli rzeczywistych warunków powierzania pracy tymczasowej.

Z punktu widzenia skuteczności egzekwowania zakazu zastępowania umów o pracę tymczasową umowami cywilnoprawnymi oraz powierzania pracy tymczasowej w sytuacjach nieobjętych definicją takiej pracy najlepszym rozwiązaniem wydaje się jednak ustanowienie możliwości wydawania przez inspektorów pracy decyzji administracyjnych w przedmiocie ustalenia istnienia stosunku pracy między osobą świadczącą pracę tymczasową a pracodawcą użytkownikiem. Za takim kierunkiem przyszłych zmian legislacyjnych przemawia przede wszystkim fakt, że u podstaw ujawnianych przez inspektorów pracy nieprawidłowości, związanych z powierzaniem pracownikom tymczasowym zadań niezgodnych z definicją pracy tymczasowej, leży unikanie przez wielu przedsiębiorców zatrudniania pracowników własnych, nawet w przypadku stałego zapotrzebowania na siłę roboczą na danym stanowisku. Dlatego też w obecnych okolicznościach okresowość pracy tymczasowej wynika raczej z ustanowionych przez prawo ograniczeń czasowych korzystania przez jednego pracodawcę użytkownika z pracy konkretnego pracownika tymczasowego niż z ustawowej definicji pracy tymczasowej.

W odniesieniu do kwestii uporządkowania polskiego rynku pracy w zakresie udostępniania pracowników w formie outsourcingu, będącego w istocie pracą tymczasową, właściwym rozwiązaniem wydaje się przede wszystkim uznanie za wykroczenie nie tylko prowadzenia tego rodzaju działalności, ale również korzystania ze wspomnianej usługi (tj. zarówno po stronie podmiotu kierującego pracownikami, jak i korzystającego z ich pracy). Dodatkowo, w stosunku do legalnie działających agencji zatrudnienia warto rozważyć wprowadzenie konsekwencji w postaci możliwości wykreślenia w takich sytuacjach danego podmiotu z rejestru agencji zatrudnienia.

6. Podsumowanie

Zaprezentowane w niniejszym opracowaniu uwagi na temat funkcjonowania pracy tymczasowej w świetle doświadczeń PIP wskazują, że na polskim rynku pracy niewątpliwie istnieje zapotrzebowanie na elastyczne formy zatrudnienia, którego nie jest w stanie zaspokoić aktualna formuła pracy tymczasowej, również w kształcie nadanym przez nowelizację uzpt, wprowadzoną z dniem 1 czerwca 2017 r. Niewątpliwie jednak nie można uznać, że dodatkową formą elastycznego zatrudnienia, wychodzącą naprzeciw wspomnianym potrzebom, powinien być outsourcing noszący cechy pracy tymczasowej, jego stosowanie jest bowiem nielegalne. Z kolei ewentualne uregulowanie outsourcingu pracowniczego, jako sposobu udostępniania innym podmiotom personelu niebędącego pracownikami

tymczasowymi, może przyczynić się jedynie do utworzenia formy quasi-pracy tymczasowej, jeżeli nie byłaby ona obwarowana regulacjami ochronnymi w takim samym stopniu jak właściwa praca tymczasowa.

Mając powyższe na względzie, za priorytetowe trzeba uznać utrzymanie zasady, iż jedyną dopuszczalną formą „wypożyczenia” pracowników jest praca tymczasowa, uregulowana w uzpt. Dotychczasowe doświadczenia PIP przemawiają jednocześnie za dokonaniem zmian legislacyjnych, które umożliwiłyby inspektorom pracy sankcjonowanie przypadków obchodzenia przepisów powyższej ustawy (wprowadzenie nowych wykroczeń), a także za możliwością wykreślenia agencji stosujących tego rodzaju praktyki z rejestru agencji zatrudnienia (np. na wniosek PIP).

Bibliografia

- Latos-Miłkowska Monika, Pisarczyk Łukasz (2016), *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, Warszawa.
- Paluszkiewicz Magdalena (2011), *Zatrudnienie tymczasowe w polskim prawie pracy. Konstrukcja i charakter prawny*, Warszawa, LEX.
- Piszczyk Anna (2019), *Przeciwdziałanie nadużyciom w zatrudnieniu tymczasowym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 4, s. 45–49.
- Reda-Ciszewska Anna, Rycak Magdalena (2017), *Zatrudnianie pracowników tymczasowych. Komentarz*, Warszawa.
- Sobczyk Arkadiusz (2009), *Zatrudnienie tymczasowe. Komentarz*, Warszawa.
- Sobczyk Arkadiusz (red.) (2011), *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego*, Warszawa, LEX.