



**KANCELARIA SEJMU**  
**Biuro Komisji Sejmowych**

# **BIULETYN**

**Z 18. POSIEDZENIA**  
**RADY OCHRONY PRACY (IX KAD.)**  
**W DNIU 28 LUTEGO 2012 R.**



---

## Rada Ochrony Pracy (nr 18/IX kad.)

28 lutego 2012 r.

Rada Ochrony Pracy, obradująca pod przewodnictwem poseł **Izabeli Mrzygłockiej (PO)**, przewodniczącej Rady i **Zbigniewa Żurka**, zastępcy przewodniczącej, zrealizowała następujący porządek dzienny:

- 1. przyjęcie stanowiska Rady Ochrony Pracy w sprawie analizy i oceny kontroli związanych z problematyką prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze (ustawa o emeryturach pomostowych),**
- 2. wyrażenie opinii na temat wniosku głównego inspektora pracy pani Anny Tomczyk dotyczącego odwołania pana Krzysztofa Fiklewicza ze stanowiska okręgowego inspektora pracy w Poznaniu,**
- 3. przestrzeganie przepisów praca z zakresu ubezpieczeń społecznych – materiał przygotowany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Państwową Inspekcję Pracy, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Prokuraturę Generalną,**
- 4. sprawy bieżące.**

W posiedzeniu udział wzięli: **Anna Tomczyk** główny inspektor pracy wraz ze współpracownikami, **Cezary Gromadzki** główny specjalista w Departamencie Ubezpieczeń Społecznych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, **Anna Świtalska-Kozyra** prokurator Prokuratury Generalnej, **Ignacy Król** dyrektor Departamentu Kontroli Płatników Składek, **Hanna Markowska** wicedyrektor Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatnych, **Bogusław Wielemborek** naczelnik w Departamencie Realizacji Dochodów oraz **Marcin Mucha** specjalista w Departamencie Ubezpieczeń i Składek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Ewa Mierosławska**, **Joanna Mazurkiewicz-Kulka** – z sekretariatu Rady w Biurze Prawnym i Spraw Pracowniczych.

### **Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy Izabela Mrzygłocka:**

Otwieram posiedzenie Rady Ochrony Pracy. Witam panią minister Annę Tomczyk wraz ze współpracownikami, przedstawicieli Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Prokuratury Generalnej. Witam członków Rady Ochrony Pracy.

Porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia przewiduje: pkt 1 – Przyjęcie stanowiska Rady Ochrony Pracy w sprawie analizy i oceny kontroli związanych z problematyką prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze, pkt 2 – Wyrażenie opinii na temat wniosku głównego inspektora pracy. pani Anny Tomczyk. dotyczącego odwołania pana Krzysztofa Fiklewicza ze stanowiska okręgowego inspektora pracy w Poznaniu, pkt 3 – Przestrzeganie przepisów praca z zakresu ubezpieczeń społecznych – materiał przygotowany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Państwową Inspekcję Pracy, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Prokuraturę Generalną, pkt 4 – Sprawy bieżące.

Czy jest sprzeciw wobec proponowanego porządku dziennego? Nie widzę zgłoszeń. Stwierdzam, że Rada przyjęła porządek dzienny.

Przechodzimy do punktu pierwszego – przyjęcie stanowiska Rady Ochrony Pracy w sprawie analizy i oceny kontroli związanych z problematyką prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze.

Proszę przewodniczącą Zespołu ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Środowisku Pracy, panią prof. Danutę Koradecką o przedstawienie projektu stanowiska.

**Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy, dyrektor Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego prof. Danuta Koradecka:**

Na wspólnym posiedzeniu Zespołu ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Środowisku Pracy oraz Zespołu ds. Prawno-Organizacyjnych wypracowano projekt stanowiska w następującym brzmieniu: „Rada Ochrony Pracy na posiedzeniu w dniu 24 stycznia 2012 r. rozpatrzyła materiały dotyczące problematyki prac wykonywanych w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze, przygotowane przez Państwową Inspekcję Pracy oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Ustawa o emeryturach pomostowych obowiązująca od dnia 1 stycznia 2009 r. w sposób istotny zmieniła zasady kwalifikowania prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze. Z uwagi na istniejącą w zakładach pracy różnorodność nazywania przez pracodawców podobnych stanowisk pracy, a także fakt wykonywania pracy na stanowiskach o tej samej nazwie, ale w skrajnie odmiennych warunkach, ustawodawca oszczędził od obowiązujących w poprzednich przepisach, ustalanych ogólnie, wykazów stanowisk pracy bez określenia kryteriów ich kwalifikacji, na rzecz wskazania rodzajów prac uprawniających do wcześniejszej emerytury, których wykaz został zawarty w załącznikach do ww. ustawy. Jednocześnie prawo do emerytury pomostowej przysługuje pracownikom wykonującym prace wymienione w załącznikach tylko wtedy, gdy będą one wykonywane w warunkach określonych w definicji prac wykonywanych w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Istnieją więc ustawowo określone rodzaje prac, a nie wykazy zawodów czy stanowisk pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Natomiast tworzenie wykazów stanowisk pracy, na których są wykonywane prace spełniające kryteria zawarte w ustawie, zostało powierzone płatnikowi składek. W trakcie wdrażania przepisów ustawy ujawniły się różnice interpretacyjne, wynikające przede wszystkim z:

- nadal często mylonego pojęcia pracy w warunkach szczególnych regulowanego ustawą o emeryturach pomostowych z pracą w warunkach szkodliwych objętą innymi regulacjami prawnymi,
- odrębnego traktowania wykazów prac oraz definicji prac w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze,
- sprzecznego orzecznictwa sądów administracyjnych rozpatrujących w trybie postępowania administracyjnego odwołania od decyzji inspektora pracy o nakazie umieszczenia bądź wykreślenia pracownika z listy osób wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że badanie przez inspekcję pracy warunków pracy związane z koniecznością ustalenia czy wykonywana praca jest pracą wykonywaną w szczególnych warunkach, czy pracą o szczególnym charakterze, doprowadziło do ustalenia, że na 29% z około 10 tys. skontrolowanych stanowisk pracy przeprowadzono obowiązującą od 1996 r. ocenę ryzyka zawodowego w sposób powierzchowny, jedynie w celu wygenerowania dokumentu potwierdzającego formalne jej dokonanie. Utrudnia to prawidłową prewencję zagrożeń zawodowych, a także kwalifikację stanowisk pracy do wykonywanych w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze.

Rada Ochrony Pracy na podstawie przedłożonych materiałów uważa za celowe:

- 1) okresowe prezentacje informacji Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Państwowej Inspekcji Pracy o stanie realizacji ustawy o emeryturach pomostowych,
- 2) stałą i konsekwentną kontrolę przez Państwową Inspekcję Pracy prawidłowości przeprowadzania oceny ryzyka zawodowego i podejmowania na jej podstawie odpowiednich środków chroniących życie i zdrowie zatrudnionych,
- 3) wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości o zainicjowanie szkoleń dla sędziów sądów administracyjnych prowadzących sprawy dotyczące kwalifikacji prac do prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze,

4) zwrócenie się do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w trybie art. 264 ust. 2 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi o złożenie wniosku celem podjęcia uchwały w celu wyjaśnienia przepisów, których stosowanie spowodowało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Podjęcie tych działań jest niezbędne w celu zniesienia różnic w interpretacji ustawy o emeryturach pomostowych”.

Koordynatorem jest przewodniczący Zespołu ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Środowisku Pracy.

Otrzymują do realizacji: Państwowa Inspekcja Pracy, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Sprawiedliwości, Naczelny Sąd Administracyjny. Otrzymują do wiadomości: marszałek Sejmu i partnerzy społeczni.

**Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy Izabela Mrzygłocka:**

Czy ktoś z państwa chciałby zgłosić uwagi do zaproponowanego projektu stanowiska?

**Członek Rady Ochrony Pracy Magdalena Klimczak-Nowacka:**

Po posiedzeniu zespołów skonsultowałam projekt stanowiska z Departamentem Ubezpieczeń Społecznych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Chciałabym zgłosić wniosek, aby pkt 1 na str. 2 projektu otrzymał brzmienie: „okresowe prezentacje informacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Państwowej Inspekcji Pracy o stanie realizacji ustawy o emeryturach pomostowych”. Jako uzasadnienie propozycji podaję fakt, iż zgodnie z ustawą o emeryturach pomostowych, jej wykonawcami są Państwowa Inspekcja Pracy i Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Dlatego proponowane brzmienie tego punktu byłoby bardziej właściwe.

W posiedzeniu Rady uczestniczy pan Cezary Gromadzki – główny specjalista w Departamencie Ubezpieczeń Społecznych. Jeżeli byłby potrzebne dalsze wyjaśnienia, to – jeśli państwo pozwolą – przekazałabym mu głos.

**Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy Izabela Mrzygłocka:**

Opracowując projekt stanowiska mieliśmy na uwadze, iż Zakład Ubezpieczeń Społecznych podlega Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej. Za chwilę poddam wniosek pod głosowanie.

Czy są jeszcze uwagi do przedłożonego projektu?

**Członek Rady Ochrony Pracy Jerzy Langer:**

Proponuję zmianę stylistyczną. Zamiast sformułowania „na 29% z ok. 10 tys. skontrolowanych stanowisk pracy przeprowadzono...” proponuję sformułowanie „na ok. 10 tys. skontrolowanych stanowisk pracy w 29% przeprowadzono...”.

**Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy Izabela Mrzygłocka:**

Czy jest sprzeciw wobec przyjęcia zmiany stylistycznej? Nie widzę zgłoszeń. Rada przyjęła tę propozycję. Czy są inne uwagi?

**Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Zbigniew Żurek:**

Listę adresatów stanowiska należy rozszerzyć o Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

**Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy Izabela Mrzygłocka:**

Myślę, że w tym przypadku również nie będzie sprzeciwu. Wszyscy zgadzamy się na uzupełnienie proponowane przez pana przewodniczącego Żurka.

Pani Magdalena Klimczak-Nowacka zgłosiła wniosek o nadanie pkt 1 następującego brzmienia: „okresowe prezentacje informacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Państwowej Inspekcji Pracy o stanie realizacji ustawy o emeryturach pomostowych”. Kto jest za przyjęciem wniosku? Kto jest przeciw? Kto wstrzymał się od głosu?

Stwierdzam, że Rada przyjęła wniosek, przy 23 głosach za, braku przeciwnych i 2 wstrzymujących.

Kto jest za przyjęciem stanowiska w brzmieniu proponowanym przez Zespół ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Środowisku Pracy oraz Zespół ds. Prawno-Organizacyjnych wraz z wcześniej przyjętymi zmianami? Kto jest przeciw? Kto wstrzymał się od głosu?

Stwierdzam, że Rada jednogłośnie przyjęła stanowisko w sprawie analizy i oceny kontroli związanych z problematyką prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze.

Przechodzimy do pkt 2 – wyrażenie opinii na temat wniosku głównego inspektora pracy, pani Anny Tomczyk, dotyczącego odwołania pana Krzysztofa Fiklewicza ze stanowiska okręgowego inspektora pracy w Poznaniu.

Główny inspektor pracy, pani Anna Tomczyk, przesłała do Rady Ochrony Pracy pismo informujące o zamiarze dokonania zmiany na stanowisku okręgowego inspektora pracy w Poznaniu, w związku ze złożoną przez niego rezygnacją z zajmowanego stanowiska, uzasadnioną zamiarem skorzystania z uprawnień emerytalnych. Oto jego treść: „Uprzejmie informuję, że pan Krzysztof Fiklewicz – okręgowy inspektor pracy w Poznaniu 31 stycznia br. złożył na moje ręce rezygnację z zajmowanego stanowiska, uzasadnioną chęcią skorzystania z uprawnień emerytalnych.

Wobec zamiaru odwołania pana Krzysztofa Fiklewicza ze stanowiska oraz realizując obowiązek wynikający z art. 5 ust. 3 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy proszę o uwzględnienie w porządku obrad najbliższego posiedzenia Rady Ochrony Pracy punktu dotyczącego wyrażenia przez Radę opinii w tej sprawie.

W załączeniu przekazuję rezygnację pana Krzysztofa Fiklewicza z zajmowanego stanowiska”.

A oto treść załączonego pisma pana Krzysztofa Fiklewicza: „W związku z zamiarem skorzystania z uprawnień emerytalnych z dniem 26 marca 2012 r., składam rezygnację z funkcji okręgowego inspektora pracy w Poznaniu”.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, Rada Ochrony Pracy ma wyrazić opinię w sprawie odwołania pana Krzysztofa Fiklewicza ze stanowiska okręgowego inspektora pracy w Poznaniu. § 6 pkt 3 Regulaminu Rady przewiduje, że uchwały dotyczące spraw personalnych powinny zapadać w głosowaniu tajnym. Rada – oczywiście – może podjąć decyzję o innej formie głosowania, czyli o głosowaniu jawnym. Przypominam, że na poprzednim posiedzeniu Rady była analogiczna sytuacja i wówczas podjęto decyzję o głosowaniu jawnym.

Czy ktoś z państwa chce zabrać głos?

#### **Członek Rady Ochrony Pracy Michał Chałoński:**

Myszę, że w takich oczywistych sprawach – jak dzisiejsza – moglibyśmy dopuścić głosowanie jawne.

Korzystając z tego, że jestem przy głosie, chciałbym dowiedzieć się o przyszłość Okręgowego Inspektoratu Pracy w Poznaniu. Czy pan Krzysztof Fiklewicz będzie pełnił obowiązki do czasu powołania następcy? Czy też pani minister zastosuje inne rozwiązanie?

#### **Główny inspektor pracy Anna Tomczyk:**

Pan Krzysztof Fiklewicz złożył rezygnację z zajmowanego stanowiska. Ustaliliśmy, że odejdzie z końcem marca. Do tego czasu będzie pełnił funkcję okręgowego inspektora pracy w Poznaniu. Natomiast ze względów formalnych skierowałam wniosek na dzisiejsze posiedzenie Rady.

Od 1 kwietnia br. nowa osoba będzie miała powierzone obowiązki okręgowego inspektora pracy. W późniejszym terminie, po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady, zostanie powołana na to stanowisko.

#### **Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy Izabela Mrzygłocka:**

Czy są jeszcze pytania do pani minister? Nie widzę zgłoszeń. Przystępujemy do głosowania nad wnioskiem o jawne głosowanie. Kto jest za przyjęciem jawnej procedury? Kto jest przeciw? Kto wstrzymał się od głosu?

Stwierdzam, że Rada jednogłośnie podjęła decyzję o głosowaniu jawnym.

Przechodzimy do opiniowania wniosku głównego inspektora pracy. Kto jest za wyrażeniem pozytywnej opinii w sprawie odwołania pana Krzysztofa Fiklewicza ze stanowiska okręgowego inspektora pracy w Poznaniu? Kto jest przeciw? Kto wstrzymał się od głosu?



Stwierdzam, że Rada jednogłośnie podjęła uchwałę o pozytywnym zaopiniowaniu wniosku dotyczącego odwołania pana Krzysztofa Fiklewicza ze stanowiska okręgowego inspektora pracy w Poznaniu.

Przechodzimy do pkt 3 – Przestrzeganie przepisów prawa z zakresu ubezpieczeń społecznych – materiał przygotowany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Państwową Inspekcję Pracy, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Prokuraturę Generalną.

Udzielam głosu przedstawicielom Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

### **Specjalista w Departamencie Ubezpieczeń i Składek ZUS Marcin Mucha:**

Jesteśmy świadomi, że temat przestrzegania przepisów prawa z zakresu ubezpieczeń społecznych jest bardzo szerokim zagadnieniem. Przygotowaliśmy dwie prezentacje. Pierwsza koncentruje się na obowiązkach płatników składek nałożonych ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych oraz mechanizmach przeciwdziałania nieprzestrzeganiu przepisów prawa. W drugiej prezentacji skupiliśmy się na roli i wynikach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie kontroli zadań i obowiązków płatników w przedmiotowym zakresie.

Na mocy ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych – nowelizowanej już kilkadziesiąt razy – każdy płatnik składek jest zobowiązany do realizowania w szczególności następujących obowiązków:

- zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych lub ubezpieczenia zdrowotnego, w ustawowym terminie 7 dni, osób im podlegających. Dotyczy to m.in. pracowników i zleceniobiorców;
- wyrejestrowania w ustawowym terminie 7 dni osób, w stosunku do których wygasł obowiązek ubezpieczeń;
- zawiadamiania Zakładu o wszelkich zmianach w stosunku do danych wykazanych w przekazanych zgłoszeniach w terminie 7 dni od zaistnienia zmian, stwierdzenia nieprawidłowości we własnym zakresie lub otrzymania zawiadomienia o stwierdzeniu nieprawidłowości przez Zakład;
- zgłoszenia płatnika składek i wszelkich stwierdzonych zmian w stosunku do danych wykazanych w zgłoszeniu (w terminie 14 dni), jak też wyrejestrowania płatnika składek;
- terminowego obliczania, potrącania z dochodów ubezpieczonych, rozliczania oraz opłacania należnych składek, za każdy miesiąc kalendarzowy;
- składania za ubezpieczonych za każdy miesiąc, dokumentów rozliczeniowych, tj. deklaracji rozliczeniowych wraz z imiennymi raportami miesięcznymi, w ustawowym terminie, tj. w terminie płatności składek;
- składania deklaracji rozliczeniowych korygujących, łącznie z raportami miesięcznymi korygującymi, w ustawowym terminie 7 lub 30 dni, jak też po dokonaniu sprawdzenia prawidłowości danych przekazanych do ZUS za dany rok kalendarzowy – nie później niż do 30 kwietnia następnego roku.

W celu rozliczenia składek za dany miesiąc płatnik składa:

- deklarację rozliczeniową, z wykazanymi składkami należnymi do zapłaty i rozliczonymi w ciężar składek świadczeniami,
- załączone do deklaracji rozliczeniowej imienne raporty miesięczne za każdego ubezpieczonego z wykazaną podstawą wymiaru składek i należnymi za niego składkami lub świadczeniami.

Na podstawie danych z deklaracji rozliczeniowej, płatnik składek ma obowiązek opłacić składki w pełnej należnej wysokości, w terminie określonym w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Gdy zapłata składek odbywa się po terminie, obowiązkiem płatnika jest obliczenie i doliczenie do wpłaty należnych odsetek za zwłokę.

### **Naczelnik w Departamencie Realizacji Dochodów ZUS Bogusław Wielemborek:**

Jeżeli chodzi o przykłady nieprzestrzegania przepisów prawa przez płatników składek, to chcielibyśmy zwrócić uwagę na szczególne znaczenie obowiązku przekazywania do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych prawidłowych danych dotyczących sytuacji ubezpieczeniowej danej osoby. Chciałbym wyjaśnić, że ten obowiązek obejmuje przekazywanie do ZUS informacji o podleganiu ubezpieczeniom, czyli zgłoszenia i wyrejestrowania z ubezpieczeń we właściwych terminach, a także zgłoszenie i przekazanie prawidłowych danych, w tym dotyczących tytułu ubezpieczeń – czy dana osoba jest pracownikiem, zleceniobiorcą,

członkiem rolniczej spółdzielni produkcyjnej, czy też ma inny tytuł określony w przepisach ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych lub przepisach odrębnych.

Kolejnym istotnym obowiązkiem jest informowanie o podstawie wymiaru składek. Płatnik dokonuje tego w dokumentach rozliczeniowych. Jest to o tyle ważne, że u osób, które nie są płatnikami składek na ubezpieczenia własne, czyli u osób wykonujących – szeroko rozumianą – pracę najemną, podstawą do ustalenia ich uprawnień jest składka wykazana w dokumentach, niezależnie od jej opłacenia. Dlatego jest istotne, aby osoba, która realizuje obowiązki z zakresu ubezpieczeń społecznych, czyli rozlicza składki, wykazywała prawidłową podstawę ich wymiaru. Opłacanie składek jest ważne, wiąże się np. z przekazywaniem ich części do OFE, niemniej jednak gwarancją dla pracownika, czy zleceniobiorcy, jest wykazanie prawidłowej podstawy wymiaru składek.

Konsekwencją naruszenia tych obowiązków jest postępowanie wyjaśniające lub kontrolne prowadzone przez ZUS. Chciałbym zwrócić uwagę na pewną specyfikę. Zakład Ubezpieczeń Społecznych działa nieco inaczej niż wszystkie organy administracji. Wydaje decyzję tylko w sprawie spornej. Jeżeli w toku postępowania zostaje ujawniona nieprawidłowość i płatnik przyznaje rację Zakładowi, to składa dokumenty korygujące. W tym przypadku nie ma decyzji. Natomiast w przypadku, gdy płatnik nie zgadza się ze stanowiskiem Zakładu, ZUS jest zobowiązany do wydania decyzji administracyjnej. Od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

Jeśli ZUS stwierdzi nieprawidłowość u płatnika, która dotyczy większej liczby osób, to wydaje decyzję dla każdego z ubezpieczonych.

Po tych wyjaśnieniach chciałbym przejść do omówienia podstawowych danych dotyczących spraw spornych. Prezentowany wykres przedstawia liczbę decyzji dotyczących podlegania ubezpieczeniom społecznym – ogółem. Uwzględnia wszystkie tytuły ubezpieczeń osób wykonujących, szeroko rozumianą pracę najemną oraz osoby będące płatnikami składek na własne ubezpieczenia, czyli przede wszystkim prowadzących działalność pozarolniczą. To są decyzje dotyczące tylko i wyłącznie podlegania ubezpieczeniom. Nie uwzględniono tutaj materii związanej z podstawą wymiaru składek.

W I półroczu 2010 r. wydano 16.253 decyzje, w II półroczu 2010 r. – 24.424 decyzje, w I półroczu 2011 r. – 22.048 decyzji, w II półroczu 2011 r. – 23.792 decyzje.

Stwierdziliśmy nieprawidłowości, które w sposób istotny mogą naruszać uprawnienia osób wykonujących pracę najemną, czyli wadliwe zakwalifikowanie tytułu do ubezpieczeń. Jest to naruszenie przepisów prawa pracy lub prawa cywilnego, które powoduje skutki w sferze ubezpieczeń społecznych. Chodzi o przypadki niezgłaszania lub wadliwego zgłaszania osób do ubezpieczeń. Naruszenia, o których wspomniałem wyżej, polegają na zatrudnianiu na podstawie umów cywilnoprawnych osób, które w rzeczywistości świadczą pracę na podstawie stosunku pracy lub zatrudnianiu na podstawie umowy o dzieło osób będących zleceniobiorcami.

Jakie są konsekwencje tych nieprawidłowości? Prezentowany schemat przedstawia zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym. Chciałbym zwrócić uwagę, że w sferze ubezpieczeń społecznych – paradoksalnie – najbardziej niekorzystne skutki dla ubezpieczonego wywołuje wadliwe i nieuprawnione zakwalifikowanie podstawy świadczenia pracy jako umowy o dzieło. Albowiem podstawa wymiaru składek za pracownika i zleceniobiorcę oraz zasady podlegania ubezpieczeniom w obu przypadkach są niemal identyczne. Jedyną istotną różnicą dotyczy ubezpieczenia chorobowego.

Przykładowo chciałbym wskazać zatrudnianie na umowę o dzieło prac polegających na zmywaniu naczyń, ochronie osób lub mienia, opiece nad dziećmi. W naszej ocenie, w tego rodzaju pracach powinna być zawierana umowa o świadczenie usług, a nie umowa o dzieło, która nie rodzi obowiązku ubezpieczeń społecznych.

Przeprowadziliśmy analizę na terenie działania pięciu oddziałów ZUS – w Gdańsku, Elblągu, Toruniu, Bydgoszczy i Słupsku. Funkcjonują one w zakresie terytorialnym Sądu Apelacyjnego w Gdańsku. W ubiegłym roku oddziały te wydały 747 decyzji stwierdzających podleganie ubezpieczeniom społecznym z tytułu pozostawania w stosunku pracy osób, które zawały umowy o dzieło i umowy te – jak stwierdzono – miały charakter umów o pracę. Wydano 5 decyzji stwierdzających podleganie ubezpieczeniom społecznym



z tytułu pozostawania w stosunku pracy osób, które zawarły umowy zlecenia lub umowy o świadczenie usług i umowy te – jak stwierdzono – miały charakter umów o pracę, 1032 decyzje stwierdzające podleganie ubezpieczeniom społecznym z tytułu wykonywania umów zlecenia lub umów o świadczenie usług osób, które zawarły umowy o dzieło i umowy te – jak stwierdzono – miały charakter umów zlecenia lub umów o świadczenie usług.

Chciałbym teraz przejść do orzeczeń sądów wydanych w ubiegłym roku. Zwracam uwagę, że nie chodzi o decyzje przedstawione w poprzedniej tabeli. Postępowania sądowe pochłaniają więcej czasu. Chodzi o sprawy, które zostały rozstrzygnięte w 2011 r.

Jeśli chodzi o decyzje stwierdzające podleganie ubezpieczeniom społecznym z tytułu pozostawania w stosunku pracy osób, które zawarły umowy o dzieło i umowy te – jak stwierdzono – miały charakter umów o pracę, to w jednym przypadku sąd utrzymał w mocy rozstrzygnięcie ZUS, a w jednym przypadku je zmienił.

W przypadku decyzji stwierdzających podleganie ubezpieczeniom społecznym z tytułu pozostawania w stosunku pracy osób, które zawarły umowy zlecenia lub umowy o świadczenie usług i umowy te – jak stwierdzono – miały charakter umów o pracę, sąd wydał cztery orzeczenia zmieniające rozstrzygnięcie ZUS.

Natomiast w przypadku decyzji stwierdzających podleganie ubezpieczeniom społecznym z tytułu wykonywania umów zlecenia lub umów o świadczenie usług osób, które zawarły umowy o dzieło i umowy te – jak stwierdzono – miały charakter umów zlecenia lub umów o świadczenie usług, sąd wydał 62 orzeczenia utrzymujące w mocy rozstrzygnięcia ZUS oraz 33 orzeczenia zmieniające rozstrzygnięcia Zakładu.

Chciałbym wyjaśnić, iż ZUS nie orzeka, że np. dana umowa jest umową zlecenia. Zakład wydając decyzję orzeka jedynie w zakresie kwestii związanych z ubezpieczeniami, że osoba z którą zawarto tę umowę podlega ubezpieczeniom społecznym jako zleceniobiorca. Natomiast, gdy strony wystąpią o ustalenie stosunku pracy, to sąd na podstawie art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego orzeka o charakterze danej umowy. ZUS orzeka jedynie w sferze ubezpieczeń społecznych.

Chciałbym teraz przejść do kwestii podstawy wymiaru składek. Prezentowany schemat przedstawia liczbę decyzji wydanych w przypadku osób wykonujących pracę najemną, czyli osób, które nie są płatnikami składek na własne ubezpieczenia – w szczególności pracownicy i zleceniobiorcy.

W I półroczu 2010 r. wydano 7899 decyzji w sprawie wymiaru podstawy składek, w II półroczu 2010 r. – 11.800 decyzji, w I półroczu 2011 r. – 14.364 decyzje, w II półroczu 2011 r. – 17.146 decyzji.

Chciałbym zwrócić uwagę, że stwierdzenie nawet jednej małej nieprawidłowości, dotyczącej chociażby uwzględnienia bądź nieuwzględnienia w podstawie wymiaru składek jakiegoś składnika wynagrodzenia, u płatnika, który zatrudnia dużą liczbę pracowników, rodzi obowiązek wydania decyzji każdemu z ubezpieczonych. Dlatego zaprezentowane dane mają charakter wzrostowy.

### **Specjalista w Departamencie Ubezpieczeń i Składek ZUS Marcin Mucha:**

Kolejne nieprawidłowości, które stwierdzamy w postępowaniu płatników składek, związane są z comiesięcznym obowiązkiem składania dokumentów łącznych bądź raportów imiennych. Wiąże się to również z wymienionym przeze mnie obowiązkiem corocznego weryfikowania rozliczenia za poprzedni rok, co powinno nastąpić do 30 kwietnia danego roku. Niestety, ten obowiązek nie jest przestrzegany. Blisko 100 tys. płatników złożyło korekty dokumentów za 2010 r. po 30 kwietnia 2011 r. Równocześnie, w ubiegłym roku wpłynęło do Zakładu ponad 1 mld dokumentów korygujących za okresy od stycznia 1999 r.

Jedną z podstawowych przyczyn wpływających na kondycję finansów systemu ubezpieczeń społecznych jest niewywiązywanie się z obowiązku terminowego opłacania składek. Zaległości dotyczą ok. 30% płatników. W 2011 r. zaległości z tytułu składek występowały na przeszło 750 tys. kontach płatników składek, z czego ok. 300 tys. płatników – ok. 40%, miało zaległości na kwotę 5 tys. zł.

ZUS podjął postępowania egzekucyjne wobec płatników zalegających z płaceniem składek. W 2010 r. skierowano 2,7 mln tytułów wykonawczych na zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, w 2011 r. – 2,9 mln tytułów wykonawczych.

Kolejne nieprawidłowości polegają na rozliczaniu w ciężar składek błędnie lub bezzasadnie wypłaconych zasiłków chorobowych. W latach 2008-2011 Zakład prowadził weryfikację prawidłowości rozliczenia w ciężar składek wypłacanych przez płatników zasiłków chorobowych. W podanym okresie zostały zakwestionowane rozliczone w ciężar składek świadczenia, z uwagi na niewyczerpanie okresu – odpowiednio 14 lub 33 dni – prawa do pobierania wynagrodzenia za czas choroby, wypłacanego ze środków pracodawcy, w odniesieniu do 64 tys. płatników składek. Płatnicy zostali zobowiązani do skorygowania dokumentów ubezpieczeniowych za 41 tys. ubezpieczonych oraz złożenia poprawnych dokumentów rozliczeniowych i dopłaty składek za 51 tys. ubezpieczonych, na łączną kwotę prawie 23 mln zł wraz z odsetkami.

Kolejne nieprawidłowości polegały na wykazywaniu nieprawidłowych danych w deklaracji rozliczeniowej i imiennych raportach miesięcznych, składanych za ubezpieczonych. W 2011 r. w Zakładzie był kontynuowany proces postępowań wyjaśniających nieprawidłowości w dokumentach ubezpieczeniowych, w celu prawidłowego zewidencjonowania danych na kontach ubezpieczonych za okres od 1999 r. W ramach tych postępowań, zostały wyjaśnione i skorygowane rozbieżności w dokumentach rozliczeniowych w sumach wykazywanych składek na łączną kwotę 197 mln zł. Do wyjaśnienia pozostały nadal rozbieżności na kwotę ponad 700 mln zł. Prowadzone były również działania związane z identyfikacją błędnie oznaczonych wpłat przez płatników składek.

Następną nieprawidłowością, która dowodzi braku właściwego nadzoru nad opłacaniem składek, dotyczy wpłat z tytułu składek na niewłaściwy rachunek bankowy Zakładu. Powodowało to problemy z prawidłowym rozliczeniem poszczególnych kont płatników składek oraz opóźnienia z rozliczaniem składek do otwartych funduszy emerytalnych. W 2011 r. przeksięgowano ponad 136 tys. wpłat, z czego na rachunek z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne z rachunków innych funduszy, tj. na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych, zostało przeksięgowanych 6,4 tys. wpłat na kwotę 36,3 mln zł.

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych oraz inne akty prawne wyposażyły ZUS w szereg instrumentów, które mogą być stosowane wobec płatników niewywiązujących się z obowiązków nałożonych tą ustawą. Art. 24 ust. 1 ww. ustawy przewiduje możliwość wymierzenia dodatkowej opłaty. W latach 2008-2010 ZUS wydał średniorocznie 13 tys. decyzji o wymierzeniu opłaty dodatkowej na kwotę od 12 do 17 mln zł.

Kolejną sankcją jest wystąpienie do sądu rejonowego z wnioskiem o ukaranie grzywną, przewidzianą w art. 98 ustawy. W latach 2008-2010 r. skierowano do sądów średniorocznie od 5 do 7 tys. wniosków o ukaranie grzywną. Kwota wymierzonych grzywien wynosiła od 3,5 mln zł w 2008 r. i 5,2 mln zł w 2010 r.

Następnym instrumentem jest możliwość złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa i dochodzenie naprawienia szkody z art. 218 § 1 Kodeksu karnego. ZUS korzysta z tego instrumentu w mniejszym zakresie. W 2010 r. zostało złożonych 1 tys. wniosków, zapadło 88 wyroków zasądzających na rzecz ZUS naprawienie szkody na łączną kwotę 4,1 mln zł.

Ponadto Zakład stosuje zabezpieczenie zadłużenia na majątku dłużników poprzez wystąpienie do sądu rejonowego z wnioskiem o założenie księgi wieczystej, wnioskiem o wpis hipoteki oraz złożenie wniosku do urzędu skarbowego o ustanowienie zastawu skarbowego. Zakład wykorzystuje także możliwość zgłoszenia do sądu wniosku o ogłoszenie upadłości dłużnika, czy też wystąpienia do sądu z wnioskiem o pozbawienie prawa prowadzenia działalności gospodarczej lub pełnienia określonej funkcji. Zgłaszane są również wnioski do sądu rejestrowego o dokonanie wpisu w Rejestrze Dłużników Niewypłacalnych.

W stosunku do należności z tytułu składek nieopłaconych w terminie Zakład Ubezpieczeń Społecznych, wykorzystując posiadane uprawnienia i dostępne środki, podejmuje działania w zakresie przymusowego dochodzenia należności, jak również

poprzez stosowanie przewidzianych prawem bezegzekucyjnych, umownych form odzyskiwania należności. W ramach przymusowego dochodzenia należności w stosunku do przedsiębiorców posiadających zadłużenie z tytułu składek prowadzona jest egzekucja własna – przez dyrektora oddziału ZUS, jako organu egzekucyjnego, przy zastosowaniu środków egzekucyjnych, tj. zajęcia rachunku bankowego, wynagrodzenia za pracę, świadczeń z ubezpieczenia społecznego, np. z emerytury lub renty, renty socjalnej, wierzytelności pieniężnych. W sytuacji, gdy zastosowanie przez Zakład własnych środków egzekucyjnych nie przynosi efektu finansowego, czyli występuje częściowa lub całkowita bezskuteczność egzekucji własnej, a także w sytuacji, gdy wystąpi tzw. zbieg egzekucji, tj., gdy co najmniej dwa organy egzekucyjne prowadzą równolegle egzekucję do tego samego składnika majątkowego, dalszą egzekucję na rzecz Zakładu prowadzi podatkowy organ egzekucyjny, którym jest właściwy miejscowo naczelnik urzędu skarbowego.

Natomiast w zakresie bezegzekucyjnej formy odzyskiwania należności należy wskazać możliwość udzielenia płatnikom składek ulg w postaci układu ratalnego. Rozłożenie należności z tytułu składek na raty polega na możliwości uregulowania tych należności w dłuższym okresie czasu, określonym przez Zakład, bez konsekwencji przymusowego ich dochodzenia w trybie egzekucji.

### **Dyrektor Departamentu Kontroli Płatników Składek ZUS Ignacy Król:**

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych upoważniła Zakład do kontroli wykonywania przez płatników składek i przez ubezpieczonych obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych. Zakład Ubezpieczeń Społecznych w ramach prowadzonych kontroli posiada uprawnienia do badania następujących zagadnień:

- zgłaszania do ubezpieczeń społecznych,
- prawidłowości i rzetelności obliczania, potrącania i opłacania składek oraz innych składek i wpłat, do których pobierania zobowiązany jest Zakład,
- ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wypłacania tych świadczeń oraz dokonywanie rozliczeń z tego tytułu,
- prawidłowości i terminowości opracowywania wniosków o świadczenia emerytalne i rentowe,
- wystawiania zaświadczeń i zgłaszania danych do celów ubezpieczeń społecznych.

W określonych sytuacjach, gdy płatnik jest dłużnikiem, ZUS może dokonywać oględzin składników jego majątku.

W 2011 r. Zakład przeprowadził 67.481 kontroli płatników składek, w tym 63.173 kontrole planowe i 4308 kontroli pozaplanowych, mających charakter kontroli doraźnych. Kontrole planowe stanowiły 93,62% ogółu kontroli, kontrole pozaplanowe – 6,38% .

W wyniku kontroli pierwszego zakresu przedmiotowego – czyli zgłaszania do ubezpieczeń społecznych – zgłoszono do ubezpieczeń społecznych 11.444 osoby oraz wyłączono z ubezpieczeń społecznych blisko 4900 osób.

Przeprowadzając kontrole w zakresie zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych Zakład bada obowiązek zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych osób zatrudnionych lub wykonujących inną pracę zarobkową na podstawie dokumentów udostępnionych w toku kontroli przez płatników składek. Jest to zasadnicza różnica między Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i Państwową Inspekcją Pracy. ZUS nie jest uprawniony do badania nielegalnego zatrudnienia.

Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych płatnik składek jest zobowiązany w terminie 7 dni od daty powstania obowiązku ubezpieczenia zgłosić pracowników do ubezpieczeń społecznych.

Główne przyczyny nieprawidłowości ujawnione w trakcie kontroli w zakresie zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych to:

- nie zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych wszystkich pracowników,
- nie zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych osób wykonujących pracę na rzecz własnego pracodawcy na podstawie umów zlecenia,

- nie zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych osób wykonujących umowy o dzieło lub zlecenia w warunkach umowy o pracę,
- zgłaszanie pracowników do ubezpieczeń społecznych, mimo nie wykonywania umowy o pracę.

W latach 2009-2011 w wyniku kontroli zostało zgłoszonych do ubezpieczeń łącznie blisko 40 tys. osób. Należy zaznaczyć, że od 2009 r. maleje liczba osób zgłoszonych do ubezpieczeń w wyniku kontroli. Natomiast, jeśli chodzi o liczbę osób wyłączonych z ubezpieczeń społecznych w wyniku kontroli, to we wspomnianym okresie kształtuje się ona na poziomie ok. 5 tys. osób rocznie.

Przeprowadzając kontrole płatników składek uwzględniamy strukturę płatnika związaną z jego wielkością, mierzoną liczbą osób zatrudnionych czy ubezpieczonych. Na prezentowanym wykresie zielonym kolorem oznaczono największych płatników zatrudniający 21 i więcej osób. Ta grupa płatników wykonuje pełny zakres obowiązków nałożonych ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych. Natomiast pozostałe grupy płatników zatrudniające 1-4 i 5-20 ubezpieczonych mają ograniczony zakres wykonywania zadań. Nie wypłacają świadczeń w szczególności z ubezpieczenia chorobowego. Stąd nie ma rozliczeń z tego tytułu w aspekcie odprowadzanych składek.

Jeśli chodzi o wyłączenie z ubezpieczeń społecznych, to największą grupę – 3234 osoby, czyli 81% – stanowiły osoby wyłączone z grupy płatników zatrudniających 21 i więcej ubezpieczonych.

Kolejnym zagadnieniem badanym w trakcie kontroli przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest prawidłowość i rzetelność obliczania, potrącania i opłacania składek oraz innych składek i wpłat, do których pobierania zobowiązany jest ZUS. Jak wspomniałem, w ubiegłym roku przeprowadziliśmy 67.481 kontroli, w tym 63.173 kontrole planowe. Ujawniono nieprawidłowości w ponad 45 tys. planowych kontroli płatników składek, co stanowi ponad 66% wszystkich kontroli.

Wśród kontroli, w których ustalono wynik finansowy, najwyższy odsetek, tj. 98,09% stanowiły kontrole planowe.

Na wynik finansowy ustalony w trakcie kontroli w ub. r. składa się głównie:

- przypis składek – ponad 183 mln zł, 69,3 % kwoty ogółem ustalonych nieprawidłowości,
- odpis składek – blisko 65 mln zł, 24,6 % kwoty ogółem ustalonych nieprawidłowości.

Dokonując w wyniku kontroli płatników składek przypisu składek na ubezpieczenia społeczne Zakład stwierdza, o ile składki na ubezpieczenia społeczne zostały w danym okresie zaniżone poszczególnym ubezpieczonym i z jakiej przyczyny. Dokonując w wyniku kontroli płatników składek odpisu składek na ubezpieczenia społeczne Zakład stwierdza, o ile składki na ubezpieczenia społeczne zostały w danym okresie zawyżone poszczególnym ubezpieczonym i z jakiej przyczyny.

Uwzględniając wymienione wyżej kwoty należy stwierdzić, że zdecydowana większość nieprawidłowości ujawnianych w trakcie kontroli jest związana z zaniżaniem składek na ubezpieczenia społeczne.

W latach 2009-2011 r. przypis składek wyniósł ponad 520 mln zł, a odpis – blisko 160 mln zł. W zakresie przypisu zauważamy wzrastającą tendencję. W 2009 r. przypis wyniósł 158 mln zł, w 2011 r. – 183 mln zł.

Jeśli chodzi o strukturę przypisu składek, to na prezentowanym wykresie ciemnozielonym kolorem oznaczono największych płatników zatrudniających 21 i więcej ubezpieczonych. W tej grupie stwierdzamy najwięcej nieprawidłowości. Drugą grupę stanowią płatnicy zatrudniający od 5 do 20 ubezpieczonych. Trzecią – płatnicy zatrudniający od 1 do 4 ubezpieczonych. Kwota 16.102 tys. zł – to wynik kontroli doraźnych, nie klasyfikowanych według wielkości płatnika.

Podobna jest struktura odpisu składek. Gros zawyżania składek stwierdziliśmy u największych płatników, następnie w grupie płatników zatrudniających od 5 do 20 ubezpieczonych.

Główne przyczyny nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli to:

- nie deklarowanie składek od przychodów z tytułu zawartych umów o dzieło, zlecenia wykonywanych w warunkach umowy o pracę,



- nie deklarowanie składek na ubezpieczenia społeczne od przychodu pracowników osiąganych z tytułu delegowania za granicę do pracy,
- nie deklarowanie składek od świadczeń w naturze przyznawanych przez pracodawcę pracownikom delegowanym do pracy za granicę,
- nie deklarowanie składek od wypłat z zakładowego funduszu świadczeń bez uwzględnienia kryterium socjalnego,
- nie deklarowanie składek na ubezpieczenia społeczne od przychodu stanowiącego wypłaty zakwalifikowane jako świadczenia z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych,
- nie deklarowanie składek na ubezpieczenia społeczne od przychodów pracowników uzyskanych z tytułu sfinansowania przez pracodawcę składek z tytułu grupowej umowy ubezpieczenia na życie, płatnik nie złożył wniosku o rejestrację pracowniczego programu emerytalnego,
- nie deklarowanie składek na ubezpieczenia społeczne od wypłat pracownikom nazwanych zaliczkami na poczet podróży służbowych,
- deklarowanie składek na ubezpieczenia społeczne od przychodów pracowników nie stanowiących podstawy wymiaru składek.

Chciałbym teraz przejść do kwestii ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, wypłacania tych świadczeń oraz dokonywania rozliczeń z tego tytułu.

W latach 2009-2011 Zakład ujawnił nadpłaty świadczeń dla ponad 29.153 ubezpieczonych na łączną kwotę 13,2 mln zł oraz niedopłaty dla 30.341 ubezpieczonych na łączną kwotę 12,3 mln zł. W ub. r. nadpłaty objęły 6885 ubezpieczonych i wyniosły 4,2 mln zł. Niedopłaty objęły ponad 7 tys. ubezpieczonych i wyniosły 4,3 mln zł. Wśród nadpłat największą kwotę stanowiły nadpłaty zasiłków chorobowych – 8,6 mln zł dla 20.580 ubezpieczonych. Wśród niedopłat największą kwotę stanowiły niedopłaty zasiłków chorobowych – 6,8 mln zł dla 20.314 ubezpieczonych.

Główne przyczyny nieprawidłowości w zakresie przyznawania, ustalania i wypłacania świadczeń z ubezpieczeń społecznych to:

- wypłacanie świadczeń bez wymaganej dokumentacji,
- wypłacanie świadczeń przez okres dłuższy niż pozwalają obowiązujące przepisy,
- wypłacanie wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy powyżej 14 dni osobom, które ukończyły 50 lat,
- wypłacanie świadczeń w zawyżonej procentowo wysokości,
- uwzględnianie w podstawie wymiaru świadczeń wynagrodzenia z innego okresu niż obowiązujące w tym zakresie przepisy,
- nieprawidłowe obliczanie okresu zasiłkowego,
- wliczanie do podstawy wymiaru świadczeń składników przychodu nie stanowiącego podstawy ich wymiaru.

Art. 98 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi, że kto utrudnia lub udaremnia przeprowadzenie kontroli podlega karze grzywny. Korzystając z tego przepisu skierowaliśmy 437 wniosków do sądu o ukaranie płatników składek grzywną, z czego w 342 sprawach orzeczono karę grzywny, co stanowi 78,3% wszystkich wniosków.

W 29 przypadkach skierowano zawiadomienie do prokuratury, z czego w 5 przypadkach zapadły wyroki skazujące, natomiast w 10 sprawach postępowanie umorzono. W wyrokach skazujących orzeczono kary od 6 miesięcy do 2 lat pozbawienia wolności w zawieszeniu na 2 lata, w tym w jednej sprawie obowiązek zapłaty składek na ubezpieczenia społeczne w ciągu 1,5 roku.

Zawiadomienia do prokuratury były kierowane na podstawie art. 270, art. 271, art. 218, art. 219 Kodeksu karnego i dotyczyły następujących działań płatników składek: nie zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych pracowników, podrabianie dokumentacji finansowo-księgowej, poświadczanie nieprawdy w przedkładanych dokumentach.

Przedstawiliśmy podstawowe informacje na temat działań ZUS dotyczących przestrzegania przepisów prawa z zakresu ubezpieczeń społecznych.



**Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Zbigniew Żurek:**

Dziękuję za przedstawienie informacji. Udzielam głosu przedstawicielowi Państwowej Inspekcji Pracy.

**Dyrektor Departamentu Legalności Zatrudnienia GIP Jarosław Leśniewski:**

W świetle aktualnego stanu prawnego do kontroli wykonywania zadań i obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych, w szczególności przez płatników składek, powołany jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych – inspektorzy kontroli ZUS. Przedmiotem kontroli Państwowej Inspekcji Pracy są jedynie niektóre zagadnienia z powyższego zakresu, szczegółowo wskazane w ustawie o PIP lub innych aktach prawnych, np. w ustawie o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych czy w ustawie o emeryturach pomostowych. Wspomniane uprawnienia kontrolne Państwowej Inspekcji Pracy wiążą się zwłaszcza z problematyką legalności zatrudnienia, zagrożeń wypadkowych oraz wykonywania prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Dotyczy to kontroli legalności zatrudnienia, kontroli prawidłowości przekazanych danych służących do ustalenia składki na ubezpieczenie wypadkowe oraz kontroli ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

W ramach kontroli legalności zatrudnienia – prowadzonych od 1 lipca 2007 r. – inspektorzy pracy sprawdzają przestrzeganie przez podmioty kontrolowane obowiązku zgłoszenia osób zatrudnionych lub wykonujących inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego oraz terminowość tych zgłoszeń. Należy jednak zaznaczyć, że organy PIP nie są uprawnione do samodzielnego ścigania wykroczeń związanych z niewykonaniem ww. obowiązku.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości dotyczących zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego, inspektor pracy jest uprawniony do skierowania do podmiotu kontrolowanego wystąpienia lub wydania polecenia ustnego w sprawie ich usunięcia. O naruszeniu przepisów w zakresie ubezpieczeń społecznych inspektor pracy jest zobowiązany powiadomić ZUS, który podejmuje własne postępowania.

Inspektorzy pracy mogą również skierować do prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 219 Kodeksu karnego. Nie zgłoszenie danych dotyczących ubezpieczenia społecznego lub zgłoszenie – nawet za zgodą zainteresowanego – nieprawdziwych danych.

W 2011 r. inspektorzy Państwowej Inspekcji Pracy przeprowadzili łącznie 25 tys. kontroli, podczas których badali zagadnienia legalności zatrudnienia – w tym również kwestię dokonywania zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych – 153,6 tys. obywateli polskich oraz 7,5 tys. cudzoziemców. Stwierdzono nie zgłoszenie do ubezpieczenia społecznego w ponad 1,2 tys. skontrolowanych podmiotów. Obowiązek zgłoszenia nie został dopełniony wobec 3,1 tys. osób. Nasze kontrole wykazały wzrost liczby przypadków nieterminowego zgłaszania do ubezpieczenia społecznego. W ub. r. tego rodzaju nieprawidłowości dotyczyły prawie 17 tys. osób.

Zgodnie z kompetencjami ustawowymi i porozumieniem zawartym z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, powiadamiamy ZUS o stwierdzonych nieprawidłowościach. W ubiegłym roku skierowaliśmy blisko 1 tys. takich powiadomień.

Wśród efektów postępowań kontrolnych zrealizowanych w latach 2009-2011 warto wymienić przede wszystkim:

- zgłoszenie przez kontrolowane podmioty do ubezpieczenia społecznego 12,2 tys. osób;
- wpłacenie przez płatników zaległych składek na ubezpieczenie społeczne 13,7 tys. osób – na łączną kwotę 14,5 mln zł.

Z naszych kontroli wynika, iż wielu pracodawców nie przestrzega 7-dniowego terminu dokonania zgłoszenia osób wykonujących pracę do ubezpieczenia społecznego. Powierza osobom fizycznym pracę po jego upływie, niespełniając obowiązku zgłoszenia, a w razie kontroli oświadcza, iż dana osoba pracuje „od wczoraj” lub „od 2-3 dni”. W rzeczywistości te osoby świadczą pracę od dłuższego czasu. Ale – prawdopodobnie – obawiając się utraty pracy same potwierdzają tłumaczenia pracodawcy. Trudno jest w trakcie kontroli wykazać, że osoby te pracują nielegalnie, zwłaszcza że inspektorzy

pracy nie mają uprawnień do wykonywania czynności sprawdzających i rozpoznawczych przed formalnym wszczęciem kontroli.

W latach 2009-2011 inspektorzy pracy skierowali łącznie 381 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 219 Kodeksu karnego. W tym okresie prokuratorzy w 74 przypadkach skierowali do sądu akty oskarżenia przeciwko sprawcom omawianych przestępstw. Sądy dotychczas skazały 23 osoby na karę grzywny, 15 osób – na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, zaś w stosunku do 14 osób warunkowo umorzyły postępowanie. Chciałbym podkreślić, że nie było żadnego przypadku uniewinnienia ani umorzenia postępowania wobec oskarżonych.

Na podstawie art. 35 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych inspektorzy pracy sprawdzają w czasie kontroli prawidłowość danych zawartych w drukach ZUS IWA, służących do ustalenia składki na ubezpieczenie wypadkowe. W wyniku prawie 21 tys. kontroli przeprowadzonych w latach 2009-2011 inspektorzy powiadomili 789 razy terenowe jednostki ZUS o stwierdzonych przypadkach podawania nieprawidłowych danych w informacji ZUS IWA, podając równocześnie dane prawidłowe. Z informacji przekazanych przez ZUS wynika, że we wszystkich ww. przypadkach dokonano korekty danych oraz jednoczesnej weryfikacji wysokości składki wypadkowej.

Na podstawie art. 36 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych inspektor pracy jest uprawniony do wnioskowania do ZUS o podwyższenie o 100% składki wypadkowej płatnikowi, u którego w czasie dwóch kolejnych kontroli stwierdzono rażące naruszenie przepisów BHP. W latach 2009-2011 wystosowano 357 takich wniosków, z których 64% dotyczyło przedsiębiorstw budowlanych, natomiast 23% – zakładów przetwórstwa przemysłowego. Z informacji ZUS wynika, że we wszystkich wnioskowanych sprawach zostały wydane decyzje o podwyższeniu pracodawcy-płatnikowi składki wypadkowej ustalanej na najbliższy rok składkowy.

Od 1 stycznia 2010 r. obowiązują przepisy ustawy z 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, nakładające na Państwową Inspekcję Pracy obowiązek kontroli ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Ta problematyka była szczegółowo omawiana na posiedzeniu Rady w dniu 24 stycznia br. Dlatego nie będę jej rozwijał.

**Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Zbigniew Żurek:**

Dziękuję za przedstawienie informacji. Proszę o zabranie głosu przedstawiciela Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

**Członek Rady Ochrony Pracy, zastępca dyrektora Departamentu Prawa Pracy MPiPS Magdalena Klimczak-Nowacka:**

Zgodnie ze stanowiskiem przedstawiciela Departamentu Ubezpieczeń Społecznych, w zakresie właściwości ministerstwa dokument został również przygotowany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Dlatego resort nie będzie zabierał głosu.

**Członek Rady Ochrony Pracy Jan Rulewski:**

Wydaje mi się, że naruszono pewne zasady formalne. Przekazywanie obowiązków ministerstwa ZUS-owi jest sprzeczne z ustawą o działach administracji rządowej. To resort ma przekazać Radzie informacje. Należy to do jego obowiązków. Interesowałoby mnie m.in. czy będą podejmowane jakiegokolwiek inicjatywy legislacyjne. ZUS nie ma uprawnień w tym zakresie. Uważam, że nie można zwalniać Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z obowiązku przekazania informacji w tej sprawie.

**Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Zbigniew Żurek:**

Proszę o stanowisko pani dyrektor.

**Członek Rady Ochrony Pracy, zastępca dyrektora Departamentu Prawa Pracy MPiPS Magdalena Klimczak-Nowacka:**

Jeśli można, pozwolę sobie przekazać głos panu Cezaremu Gromadzkiemu – głównemu specjalistom w Departamencie Ubezpieczeń Społecznych.

**Główny specjalista w Departamencie Ubezpieczeń Społecznych MPiPS Cezary Gromadzki:**

Tematem obrad dzisiejszego posiedzenia jest przestrzeganie przepisów prawa z zakresu ubezpieczeń społecznych. Proszę pamiętać, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej istotnie nadzoruje ZUS w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących ubezpieczeń społecznych. Natomiast ten nadzór ma charakter ogólny. Nie wiąże się z załatwianiem poszczególnych spraw. Chciałbym zwrócić uwagę, że zgodnie z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych wykonawcą jej przepisów jest ZUS. Art. 68 ustawy jasno wskazuje wykonawcę przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych. Dlatego, w związku z planowanym tematem posiedzenia wystosowaliśmy pismo do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z prośbą o przedstawienie materiału dotyczącego przestrzegania przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych.

**Członek Rady Ochrony Pracy Michał Chałoński:**

Rada mogłaby sama wystąpić z pismem do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Nie potrzebuje Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej jako pośrednika. Jeżeli państwo nie potraficie przygotować informacji, to zwróćcie się do ZUS, ale proszę przedstawić nam tę informację.

**Członek Rady Ochrony Pracy Jan Rulewski:**

Przedstawiciel ministerstwa pominął część mojej wypowiedzi. W świetle zastrzeżeń członków Rady wydaje się oczywistym wniosek, aby ministerstwo przygotowało – nie dzisiaj – informację lub stanowisko w tej sprawie, zgodnie z obowiązkami, które na nim ciąży.

**Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Zbigniew Żurek:**

Rada wystąpi do ministerstwa z prośbą o przedstawienie stanowiska. Rozumiem, że na tym możemy zakończyć dyskusję proceduralną.

Proszę przedstawicieli Prokuratury Generalnej o przedstawienie informacji.

**Prokurator Prokuratury Generalnej Anna Świtalska-Kozyra:**

Postępowania w sprawach o przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową należą do właściwości prokuratur rejonowych. W wyniku kwerendy przeprowadzonej w prokuraturach rejonowych w kraju ustalono, że w 2011 r. we wszystkich prokuraturach rejonowych zarejestrowano 2252 sprawy, których przedmiotem było naruszenie praw pracowników wynikających z ubezpieczenia społecznego. Chodzi o przestępstwa z art. 218 i 219 Kodeksu karnego.

Na podstawie zawiadomień, w tym złożonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Państwową Inspekcję Pracy, w 2011 r. wszczęto 1519 postępowań przygotowawczych o czyny z art. 218 § 1 i 219 Kodeksu karnego. Spośród wskazanych postępowań: aktami oskarżenia zakończono 460 spraw, wnioskami o warunkowe umorzenie postępowania – 23 sprawy, umorzeniem zakończono – 829 spraw, w tym z powodu znikomej społecznej szkodliwości czynu tylko 17 postępowań, odmową wszczęcia – 529 spraw.

W 2011 r. zaskarżono 307 decyzji o umorzeniu i odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego. Godzi się zauważyć, że strony i podmioty uprawnione do złożenia zażaleń w sprawach o przestępstwa przeciwko prawom pracowników wykonujących pracę zarobkową uznawały decyzje prokuratora w znacznej mierze za słuszne, nie wnosząc środków zaskarżenia.

Znowelizowany ustawą z dnia 8 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw przepis art. 325e Kodeksu postępowania karnego przewiduje, iż w przypadku, gdy zawiadomienie o przestępstwie zostało złożone przez inspektora pracy, uzasadnienie postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia oraz umorzeniu dochodzenia sporządza się na jego wniosek. W przypadku złożenia wniosku prokurator sporządza uzasadnienie swojej decyzji o umorzeniu lub odmowie wszczęcia postępowania tak, aby strona składająca zawiadomienie o przestępstwie miała możliwość poznania argumentów przemawiających za podjęciem takiej decyzji.

Coraz częściej zdarza się, iż inspektorzy Państwowej Inspekcji Pracy zgadzają się z ustaleniami poczynionymi w toku postępowania karnego przez organy ścigania

i dokonują racjonalnego zaskarżania decyzji. Nie ulega bowiem wątpliwości, że podejmując decyzję kończącą postępowanie karne organy ścigania dysponują pełniejszym materiałem dowodowym niż inspektorzy czy pracownicy ZUS w momencie sporządzania zawiadomienia.

W 2011 r. – jak wspomniałam – zaskarżono 307 decyzji o umorzeniu i odmowie wszczęcia postępowania. Dotychczas sądy rozpoznały 203 zażalenia, utrzymując w mocy 156 zaskarżonych postanowień, 46 uchylili. Jedno zażalenie zostało pozostawione bez rozpoznania. Prokurator również skorzystał ze swoich uprawnień w tym zakresie, uwzględniając 7 zażaleń, natomiast w 5 przypadkach odmówił przyjęcia zażalenia.

Chciałabym w tym miejscu podkreślić, że postępowania prowadzone o przestępstwa dotyczące naruszenia praw pracowniczych, w tym naruszeń przepisów dotyczących ubezpieczeń społecznych, znajdują się w stałym zainteresowaniu prokuratora generalnego oraz prokuratorów apelacyjnych i okręgowych. W nowym podziale zadań i czynności prokuratorów w Departamencie Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Generalnej przewidziano koordynowanie postępowań o przestępstwa z Rozdziału XXVIII Kodeksu karnego – chodzi o przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową – oraz dalszą ścisłą współpracę z Państwową Inspekcją Pracy i innymi organami w zakresie skutecznego zwalczania tej przestępczości. Z uwagi na takie merytoryczne zainteresowanie postępowaniami w tego typu sprawach w prokuraturach nadrzędnych prowadzone są lustracje spraw, których przedmiotem są przestępstwa z Rozdziału XXVIII Kodeksu karnego. Te sprawy są również badane podczas wizytacji. Prokuratorzy – referenci spraw nadzorujący tego typu postępowania mają pełną świadomość zainteresowania tymi sprawami prokuratur nadrzędnych. Stąd obserwujemy daleko idącą poprawę jakości prowadzenia tych postępowań.

W prokuraturach apelacyjnych w Rzeszowie, Łodzi, Poznaniu i Katowicach wskutek realizowanych działań nadzorczych zostało podjętych kilka postępowań dotyczących czynów z art. 218 § 1 Kodeksu karnego.

W 2011 r. sądy za przestępstwa związane z naruszeniem praw pracowniczych wynikających z ubezpieczenia społecznego skazały 295 osób, zaś warunkowo umorzyły postępowania karne wobec 54 osób. Uniewinniono 6 osób. Wyniki postępowań sądowych pozwalają na wyrażenie poglądu, że prokuratorzy przedstawiają sądowi prawidłowo zebrany i ceniony z punktu widzenia prawno-karnego materiał dowodowy.

Odnosząc się do utrzymującego się znacznego odsetka umarzanych postępowań i odmów wszczęcia postępowania przez prokuratorów w związku z kierowanymi zawiadomieniami o podejrzeniu popełnienia przestępstw przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową podnieść przede wszystkim należy, że prokuratorzy nadal wskazują na nieostrość określeń zawartych w dyspozycji art. 218 § 1 Kodeksu karnego i powstające stąd w praktyce rozbieżności interpretacyjne pomiędzy oceną zachowania zawartą w zawiadomieniu o przestępstwie, a zebranymi przez prokuratora dowodami i ich oceną prawno-karną. Niezbyt wysoka efektywność ścigania jest wynikiem m.in. częstego kierowania zawiadomień w tych przypadkach, w których działanie sprawcy nie wyczerpuje dyspozycji art. 218 § 1 k.k.

Penalizowane w art. 218 k.k. zachowanie polega na złośliwym lub uporczywym naruszeniu prawa pracownika wynikającego ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego. Przestępstwo z art. 218 k.k. może być popełnione tylko z zamiarem bezpośrednim, nacechowanym dodatkowo szczególnym nastawieniem podmiotowym w postaci złośliwości lub uporczywości. Takie stanowisko prezentuje doktryna. Dostrzegamy je w orzecznictwie sądów. Zatem, w wielu przypadkach dopiero weryfikacja procesowa przekazanych materiałów pozwala na ustalenie, czy zostało popełnione przestępstwo i dokonanie oceny stopnia zawinienia. Bez wykazania, że naruszenie prawa pracownika było związane z uporczywością lub złośliwością nie można przesądzić o wyczerpaniu znamion przestępstwa z art. 218 § 1 Kodeksu karnego. W sytuacji, gdy czyn nie wyczerpuje znamion przestępstwa sprawę należy umorzyć. Złożoność zagadnienia odpowiedzialności za przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową była już sygnalizowana w poprzednich stanowiskach przekazywanych Radzie Ochrony Pracy przy Sejmie RP.



Efektywność ścigania w sprawach dotyczących naruszenia praw pracowników wynikających z ubezpieczenia społecznego zależy jednak w przeważającej mierze od kompletności oraz jakości merytorycznej materiałów przekazywanych – w większości – przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Na tę kwestię zwrócił uwagę m.in. prokurator apelacyjny w Poznaniu i prokurator okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim. W sprawozdaniach prokuratorów apelacyjnych wskazano, iż jedną z przyczyn stosunkowo niewysokiego wskaźnika skuteczności postępowań z zawiadomień Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Państwowej Inspekcji Pracy stanowi przedwczesne ich kierowanie, bez pogłębionej analizy zachowań pracodawców.

Do najczęstszych przyczyn wydawania decyzji o odmowie wszczęcia postępowania lub umorzeniu postępowań przygotowawczych zaliczyć należy:

- brak znamion czynu lub brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa,
  - istnienie negatywnych przesłanek procesowych, uniemożliwiających prowadzenie postępowania,
  - przedwczesność zawiadomień składanych przez ZUS oraz ich niekompletność.
- Weryfikacja tych zawiadomień często determinuje konieczność wydania decyzji o umorzeniu lub odmowie wszczęcia postępowania.

Niewątpliwy wpływ na procedowanie w powyższych sprawach i efektywność ścigania miał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 roku – sygn. P 29/09, uznający, że art. 218 § 1 k.k. oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych przez to, że dopuszczają wobec te samej osoby fizycznej za ten sam czyn odpowiedzialność za przestępstwo i dodatkową opłatę, o której mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP.

O sprawności i efektywności tej kategorii postępowań decyduje m.in. prawidłowe określenie wysokości zadłużenia, udostępnienie bez zbędnej zwłoki pełnej dokumentacji źródłowej w zakresie ubezpieczeń, ustalenie wszystkich osób pokrzywdzonych.

Postępowania w sprawach tego rodzaju są czasochłonne z uwagi na konieczność przesłuchiwania wielu osób, w tym w ramach pomocy prawnej, bowiem często pokrzywdzeni mieszkają poza obszarem właściwości jednostki prowadzącej sprawę lub opuścili stałe miejsce zamieszkania, zwłaszcza po ogłoszeniu upadłości większych podmiotów gospodarczych.

Prokurator apelacyjny w Poznaniu zasygnalizował prokuratorowi generalnemu długi okres oczekiwania na kompletną dokumentację opracowaną przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w szczególności gdy żądanie nadesłania danych dotyczących składek na ubezpieczenie społeczne obejmowało większą liczbę pracowników.

Trudności dowodowe w zakresie strony podmiotowej pojawiają się, gdy przed wprowadzeniem zmian w przepisach dotyczących opieki zdrowotnej i uprawnień do jej uzyskania, pokrzywdzeni nie weryfikowali stopnia realizacji ich praw przez pracodawcę.

W wielu prokuraturach okręgowych, w tym w Prokuraturze Okręgowej w Białymstoku, planowane jest badanie spraw merytorycznie zakończonych umorzeniem postępowania lub odmową wszczęcia o czyny z art. 218 § 1 k.k., w których naruszenie praw pracownika wynikało z ubezpieczenia społecznego. Prokuratorzy nadrzędni poprzez badania akt zmiierzają do podniesienia poziomu prowadzonych postępowań i ich skuteczności.

Duże znaczenie dla zwalczania przestępstw przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową i zjawisk patologicznych im towarzyszących ma ścisła współpraca z Państwową Inspekcją Pracy i jej organami terenowymi. Prokuratorzy z wielu prokuratur okręgowych wskazują, że nawiązali bardzo ścisłą współpracę z PIP. Mogą kontaktować się z inspektorami pracy w bieżącym prowadzeniu spraw.

Prokuratorzy apelacyjni i okręgowi zalecają prokuratorom rejonowym wzmocnienie wewnętrznego nadzoru służbowego nad postępowaniami prowadzonymi na podstawie zawiadomień Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Państwowej Inspekcji Pracy, w szczególności wykorzystywanie uregulowań zawartych w § 75 ust. 1 pkt 1 i 3 rozporządzenia ministra sprawiedliwości – Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek



organizacyjnych prokuratury, który odnosi się wprost do sprawowania wewnętrznego nadzoru służbowego nad postępowaniami przez bezpośredniego przełożonego.

Nadal podejmowane będą wszelkie działania, przewidziane prawem, zmierzające do skutecznego ścigania przestępstw przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową. Temu służy również koordynacja tych postępowań prowadzonych na szczeblu Prokuratury Generalnej.

**Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Zbigniew Żurek:**

Dziękuję, pani prokurator za przedstawienie informacji. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos?

**Członek Rady Ochrony Pracy Bożena Borys-Szopa:**

Prosiłabym, aby przedstawiciele Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Państwowej Inspekcji Pracy odnieśli się do – skądinąd – poważnego zarzutu, sformułowanego w materiale Prokuratury Generalnej. Czytamy tam: „w sprawozdaniach prokuratorów apelacyjnych wskazano, iż jedną z przyczyn stosunkowo niewysokiego wskaźnika skuteczności postępowań z zawiadomień Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Państwowej Inspekcji Pracy stanowi przedwczesne ich kierowanie, bez pogłębionej analizy zachowań pracodawców”.

**Członek Rady Ochrony Pracy Stanisław Szwed:**

Otrzymaliśmy trzy materiały dość rozproszone. Dlatego ich ocena będzie trudna. Bowiem dane są w różnych materiałach.

Zacznę od materiału Prokuratury Generalnej. W tym materiale – w odróżnieniu od pozostałych – zawarte są wnioski. Liczba umorzonych postępowań i odmów wszczęcia z różnych względów, które są wymienione w tym piśmie, powoduje, że skuteczność działań nie może być zadowalająca.

Jeżeli ZUS przedstawia materiał informacyjny, to oczekiwałby, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przygotuje wnioski i propozycje. W przeciwnym razie nasza praca mija się z celem. Przedstawienie informacji to chyba za mało. Dlatego oczekuję przekazania przez ministerstwo pogłębionej analizy. Problem przestrzegania przepisów prawa z zakresu ubezpieczeń społecznych jest bardzo ważny ze względu, zarówno na sytuację finansową ZUS, jak i sprawy toczące się w Zakładzie.

ZUS ma różne problemy. Ostatnio dyskutowany temat związany jest z pracą nakładczą. ZUS ściga osoby prowadzące działalność gospodarczą i korzystające z możliwości odpisu przy pracy nakładczej w okresie sprzed 10 lat. Oczekiwałbym od ministerstwa zaangażowania w ocenę merytoryczną materiałów ZUS.

**Członek Rady Ochrony Pracy Maciej Duszczyk:**

Skoncentruję się na trzech kwestiach. Otrzymaliśmy wyłącznie informacje statystyczne. One nie odnoszą się do jakichkolwiek konkluzji dotyczących np. uproszczenia przepisów związanych z ubezpieczeniem społecznym.

Jako przykład chciałbym wskazać – słynną – ustawę o opiece zastępczej dotyczącą zatrudnienia niani. W informacji nie ma słowa na ten temat. Ustawa daje liczne przywileje osobie, która zatrudnia opiekunkę do dziecka do 3 lat. M.in. Zakład opłaca część składek na ubezpieczenie społeczne do wysokości minimalnego wynagrodzenia. Z mojej wiedzy – proszę o sprostowanie, jeżeli myślę się – nie wynika, że istnieje duże zainteresowanie skorzystaniem z tej oferty. Prowadzi to do wniosku, że zatrudnienie osoby w gospodarstwie domowym jest nadal gehenną. Co miesiąc trzeba składać deklaracje dotyczące wysokości wynagrodzenia i naliczenia składek.

W ustawie o opiece zastępczej przewidziano – moim zdaniem – bardzo dobre rozwiązanie, ale czy ktoś z niego korzysta? Istnieją jednak bariery biurokratyczne utrudniające legalne zatrudnienie niani. Otóż, jeżeli ktoś chce wypłacić wyższe wynagrodzenie, to wkracza w zupełnie nowy system opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Deklarujemy wypłatę pewnej kwoty niani, składamy odpowiedni dokument. Jeżeli nie zawiadomimy o zmianie, to ZUS w swoim systemie informatycznym powiela tę informację. Dlaczego nie można stosować tej praktyki do innych sytuacji? Dlaczego gospodarstwa domowe zatrudniając pomoc domową muszą co miesiąc potwierdzać to,

co było w poprzednim miesiącu? Taka praktyka zmusza zdecydowaną większość ludzi do zatrudniania tych osób nielegalnie i nie odprowadzania składek.

Druga kwestia dotyczy zatrudnienia cudzoziemców. Mamy – moim zdaniem – bardzo dobry system oświadczeń o powierzaniu zatrudnienia cudzoziemcom. Ale brak monitorowania powoduje, że wprawdzie te osoby przejeżdżają do Polski legalnie, dopełniając wszystkich formalności, ale duża część pracodawców nie opłaca składek z tytułu ubezpieczeń społecznych oraz nie rejestruje ich w urzędzie skarbowym. W materiale nie ma informacji na ten temat. Czy państwo podejmiecie jakiegokolwiek działania w tym zakresie? Czy istnieją koncepcje dotyczące potwierdzania formalnego zatrudnienia osób, które przyjechały na zasadzie oświadczeń oraz skłonienia pracodawców do opłacania składek na ubezpieczenie społeczne za cudzoziemców? Polska nie ma podpisanej umowy z Ukrainą o korelacji systemu zabezpieczenia społecznego. Składki, które wpływają do polskiego systemu są dochodem państwa polskiego. Zatem powinno nam zależeć, żeby one wpływały. Trudno przewidzieć, czy kiedykolwiek Ukraina przystąpi do Unii Europejskiej. Będziemy musieli rozliczyć się z nimi, tak jak obecnie rozliczamy się z Niemcami, czy innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

Pracownicy cudzoziemcy ubezpieczeni mogą korzystać z opieki zdrowotnej, co w przypadku dużej części prac, które wykonują, wydaje się całkowicie logiczne i konieczne. Bowiem są to prace w budownictwie i rolnictwie, które – jak wiemy z informacji Państwowej Inspekcji Pracy – są najbardziej wypadkogenne.

ZUS w swoim materiale pisze o cennej inicjatywie „Tydzień przedsiębiorcy”, ale nie chodzi o jednorazową pomoc dotyczącą np. rejestracji pracowników. Ten system powinien być przyjazny w każdym momencie. Znam problematykę zatrudniania cudzoziemców. Cudzoziemiec nie ma problemu z otrzymaniem zatrudnienia w Polsce. Problemem jest utrzymanie tego zatrudnienia i przestrzeganie związanej z tym procedury.

Otrzymuję liczne informacje, że ZUS przysyła wiele pism z żądaniem wyjaśnień dotyczących składek czy potwierdzenia rozbieżności na koncie. To jest zadanie dla księgowych. Osoby, które zdecydowały się na zatrudnienie pracownika w gospodarstwie domowym, twierdzą, że nigdy już tego nie zrobią, ewentualnie zatrudniają księgowego dla jednej osoby, która pracuje w gospodarstwie domowym jako pomoc domowa.

Te bariery powodują, że wspomniane osoby licząc, że nigdy nie zostaną skontrolowane i niczym nie ryzykują ze względu na znowę między pracodawcą a pracownikiem, nie rejestrują pracowników ze szkodą dla nich, dla pracodawców, a także systemu ubezpieczeń społecznych.

Rozumiem, że Rada skieruje pismo do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie informacji. Prosiłbym, żeby w materiale, który będzie rozpatrywany w przyszłości, poruszono kwestie, o których mówiłem, z bardzo konkretnymi propozycjami działań na rzecz poprawy sytuacji.

### **Członek Rady Ochrony Pracy Beata Mazurek:**

Mam pytanie do przedstawicielki Prokuratury Generalnej. W materiale, który otrzymaliśmy czytamy: „Prokurator apelacyjny w Poznaniu zasygnalizował długi okres oczekiwania na kompletną dokumentację opracowaną przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych”. Czy ten przykład ma charakter incydentalny? Materiały powinny być przekazywane bez zbędnej zwłoki. Państwo piszecie o długim okresie oczekiwania. Jak długo trwa oczekiwanie? Czy w tym czasie otrzymujecie informację, z jakiego powodu nie otrzymujecie tych materiałów bez zbędnej zwłoki albo w terminie 30 dni?

Pytanie do przedstawicieli ZUS – dlaczego państwo nie przekazujecie bez zbędnej zwłoki materiałów do prokuratury?

Gdyby okazało się, że istotnie okres oczekiwania jest dość długi i ten przypadek nie ma charakteru incydentalnego, to Rada Ochrony Pracy powinna przygotować odpowiednie stanowisko skierowane do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w celu wyeliminowania takich sytuacji w przyszłości.

### **Członek Rady Ochrony Pracy Zdzisław Trela:**

Czy prokuratura kiedykolwiek zainteresowała się kwestią pracy supermarketów w Polsce? Tracimy – nie wiedząc o tym – wiele miliardów złotych. Jako pracodawca daję

pewien towar np. chleb w cenie 2 zł. Od tego muszę odprowadzić supermarketowi 20%. A on do tego nalicza kolejne 30%. Potem woła na cały kraj, że ten chleb jest tani. To zaczyna być śmieszne.

W supermarketach działają piekarnie. Z zagranicy sprowadzają mieszanki. Praca piekarza staje się zbędna. Wystarczy wsypać do kotła, zamiesić, włożyć do pieca i jest chleb. Nie wiem, do czego chcemy doprowadzić – do fabryki chleba w Polsce, czy produkcji normalnego chleba?

Nie wiadomo, gdzie podziewają się te pieniądze. Kiedy przed 15 laty rozpoczynałem współpracę z supermarketami, nie płaciłem 20% od ceny netto. Nie było takiego pojęcia. Ludzie zachwycali się, że będą sprzedawać. Brali kredyty na zakup maszyn. Teraz mogą jedynie sprzedać domy, aby spłacać kredyty, bo nie ma innej możliwości. W ten sposób supermarket potrafił sprowadzić do parteru małego pracodawcę.

Niektórzy z państwa śmieją się, że poruszam ten temat. Ale to nie jest temat pracodawców. To jest kwestia państwa, które traci olbrzymie pieniądze. Środki przeznaczone na reklamę nie są wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem. Moje produkty nie były nigdy reklamowane przez supermarket. Zatem pytam – gdzie podziewają się te pieniądze, te 20% od ceny netto? Może wreszcie prokuratura zainteresuje się tą sprawą. Chyba, że chcemy być nadal okradani.

### **Członek Rady Ochrony Pracy Alicja Olechowska:**

Mam pytania do przedstawicieli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Po kontrolach w przedsiębiorstwach, szczególnie małych, często przesyłane są do tych podmiotów żądania dokonania korekty. Jest to swego rodzaju korowód. Przedsiębiorca po wysłaniu korekty proszony jest o następną itd., bowiem formularz korekty jest wysoce skomplikowany i zawily, że jedynie wyspecjalizowany pracownik ZUS wie o co w nim chodzi. Jest to ogromne obciążenie również dla pracowników ZUS, którzy z dobrej woli, a prawdopodobnie również z powodu zarządzeń wewnętrznych Zakładu, sami wypełniają formularz korekty zamiast osoby, która ma to uczynić. Korekta goni następną korektę. Osoba składająca korektę nie jest w stanie w sposób prosty, jasny i klarowny wypełnić formularza. Czy ten formularz nie może być uproszczony, aby przedsiębiorca mógł go wypełnić?

Kolejna kwestia związana jest z wypełnieniem deklaracji z tytułu trzynastki. Przejrzałam przepisy z prezentacji. Słuchałam państwa wypowiedzi na temat przestrzegania przepisów. Każdy poseł, który zatrudnia pracownika, otrzymuje z Kancelarii Sejmu tzw. trzynastkę na poczet należności pracowniczych. Co ma zrobić wypełniając deklarację ZUS? System nie przewiduje tzw. trzynastki.

Zatrudniam pracownika. Opłacam składki. Staralam się dowiedzieć w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, jak należy wypełnić deklarację z tytułu trzynastki. Niestety, nie otrzymałam informacji, choć kilka razy telefonowałam do Zakładu. W związku z tym zwłoka moich rozliczeń z Kancelarią Sejmu spowodowała, że zapytałam urzędniczkę Kancelarii, w jaki sposób mamy rozliczyć trzynastkę. Pracownica Kancelarii odpowiedziała metodą rozliczenia, trzeba podwoić składkę ZUS. Ale nie ma gdzie wpisać informacji z jakiego tytułu ta składka jest podwojona.

Czy moglibyście państwo odpowiedzieć na te pytania?

### **Członek Rady Ochrony Pracy Elżbieta Rafalska:**

Dzisiejsze posiedzenie Rady jest chyba drugim, na którym prezentowana jest informacja ZUS, do której zgłaszamy uwagi. Przypomnę, że kiedy mówiliśmy o Funduszu Emerytur Pomostowych, to gdyby nie uzupełnienie, sytuacja powtórzyłaby się. Materiał zawierał dane statystyczne, ale bez konkluzji i wniosków. Myślę, że to, co z jednej strony stanowi bogactwo ZUS – łatwa dostępność do danych statystycznych i informatycznych, z drugiej – jest przeszkodą w postrzeganiu problemów.

Jeżeli otrzymujemy informację na temat głównych przyczyn nieprawidłowości, to chciałabym wiedzieć np. jak państwo widzicie możliwość rozwiązania tego problemu, jaka jest tendencja i dynamika zjawiska. Tego brakuje. Gdyby materiał został uzupełniony o te kwestie, to zapewne nie byłoby uwag do ministerstwa, które dysponuje nieporównywalnie mniejszymi zasobami kadrowymi niż ZUS.

Proszę, aby ZUS, który dysponuje tak wielką liczbą danych, mówił co należy zmienić. Rozumiem, że skala nieprawidłowości w aspekcie finansowym nie jest wielka, ale bardzo prosimy, aby w przyszłości materiał zawierał wnioski. Wówczas okaże się, że instytucja, która ma charakter wykonawczy ma pomysł i wie, co należy zmienić, aby efektywniej robić to, co dotychczas robi. Nie chodzi jedynie o mówienie, że realizujemy ustawy. Coraz częściej uwag i wniosków brakuje w materiałach ZUS przedkładanych nie tylko Radzie Ochrony Pracy.

Proszę nie epatować nas bogatym materiałem opisowym i klasyfikacjami, ale prezentować uwagi i wnioski. To jest bardzo nam potrzebne. System informatyczny tego nie zastąpi.

Jaka jest tendencja i dynamika wzrostu przyczyn nieprawidłowości? Czy obserwujecie państwo zmiany? Czy sygnalizujecie ministerstwu potrzebę zmiany przepisów?

### **Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Zbigniew Żurek:**

Lista mówców została wyczerpana. Chciałbym odnieść się do wypowiedzi przedstawicieli ZUS. Ochrona osób i mienia nie może być świadczona na podstawie umowy o dzieło, ale zmywanie naczyń może. Jest to tylko kwestia odpowiedniego sformułowania.

Proszę o udzielenie odpowiedzi.

### **Specjalista w Departamencie Ubezpieczeń i Składek ZUS Marcin Mucha:**

Czym jest dzieło? Dzieło ma zakończyć się wytworzeniem nowego produktu. Nie jest czynnością powtarzalną. Zakład Ubezpieczeń Społecznych stara się – co wynikało jednoznacznie z naszych wypowiedzi – wskazywać na nieprawidłowość. Nie ma uprawnień do decydowania w tym zakresie. Staraliśmy się przedstawić to w naszej prezentacji.

Temat jest trudny. Pojawił się szczególnie mocno w latach 90-tych. Do dzisiaj nie został rozstrzygnięty problem, który należy do obszaru ochrony ubezpieczonych. Nie jest tak, że rozmawiamy o sytuacji, która ma uprawniać zatrudniającego do obejścia przepisów. Trzeba zapewnić zatrudnionemu należną ochronę.

ZUS dostrzega znamiona nieprawidłowości w zatrudnianiu. Osoby zatrudnione na zmywaku mają mieć również ochronę ubezpieczeniową. Mogą pośliznąć się lub ulec wypadkowi. Umowę podpisywały dwie strony, deklarując, iż rozumieją co podpisują. Kiedy zdarzy się wypadek, to zmienia się punkt widzenia. W sytuacji groźnej, która powoduje inwalidztwo, strona zazwyczaj odwołuje się do sądu, bo okazało się, że nie była ubezpieczona.

### **Dyrektor Departamentu Kontroli Płatników Składek ZUS Ignacy Król:**

Chciałbym odnieść się do informacji, że prokurator apelacyjny w Poznaniu zasygnalizował długi okres oczekiwania na kompletną dokumentację opracowaną przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Nie znamy tego konkretnego przypadku. Natomiast możemy domyślać się, że jest to sprawa, która dotyczyła dużej – ponad 1 tys. – liczby ubezpieczonych. Każdego trzeba było rozliczyć i założyć teczkę akt.

Nie zawsze posiadamy kompletną informację od kontrolowanego płatnika składek. Wydaje się naturalne, że w określonych sytuacjach płatnik nie chce udostępnić inspektorowi kontroli materiałów obciążających. Dlatego niekiedy materiał dowodowy jest niepełny. Natomiast później w trakcie postępowania jest uzupełniany.

### **Specjalista w Departamencie Ubezpieczeń i Składek ZUS Marcin Mucha:**

Nawiązując do wypowiedzi pana dyrektora, chciałbym wyjaśnić, iż punkt widzenia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i prokuratury nie muszą być identyczne.

Dlaczego wnioski ZUS są odrzucane? Zwracam uwagę na sformułowanie „złośliwe i uporczywe”. Z naszych analiz wynika, że prokurator musi wykazać determinację w działaniu sprawcy, chęć wyrządzenia krzywdy danej osobie oraz to, że podejmowane działania nie mają realnego wytłumaczenia. Dalej – „uporczywe i długoterminowe” działanie. Nie został jednoznacznie określony okres – czy pięć-, cztero-, dwumiesięczne niepłacenie składek, szczególnie w części finansowanej przez ubezpieczonego, jest uporczywym działaniem i czy wiąże się ono z innymi uwarunkowaniami, na które pracodawca ma lub nie ma wpływu? Czy pracodawca może dysponować potrąconą



z przychodów ubezpieczonego częścią, która powinna być odprowadzona do ZUS? Czy może ją przeznaczyć na – inne preferencyjnie traktowane przez niego – cele, czy nie? W postępowaniu prokuratorskim zazwyczaj zostają ujawnione nowe fakty. Skala problemu nabiera innego charakteru.

Zakres informacji oczekiwany przez prokuraturę jest nieco inny niż posiadany przez Zakład. Wymaga to określonych działań. Prowadzona jest korespondencja między ZUS a prokuraturą. Nie znamy przypadków niedopełnienia obowiązków w tym zakresie.

**Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy, dyrektor CIOP-PIB prof. Danuta Koradecka:**

Kategoria „uporczywości i złośliwości” jest określona w prawie karnym. Ma długą tradycję. Nie możemy akceptować sytuacji, że jest problem interpretacyjny na szczeblu instytucji, takiej jak ZUS, a po drugiej stronie jest ubezpieczony, który nie ma żadnych szans. Proporcja między liczbą zgłoszeń problemu a możliwością wydania sprawiedliwego orzeczenia jest porażająca. Myślę, że należy uściślić te sformułowania, powrócić do wykładni i zmienić tę praktykę. Trzeba podjąć wysiłek, aby prokurator mógł podejmować adekwatne decyzje.

W wielu innych obszarach słyszemy argument o niewielkiej społecznej szkodliwości czynu, np. w przypadku ciężkich wypadków. Trudno nam tolerować tę sytuację. Mamy ogromny szacunek dla ZUS. Proponowałabym znalezienie rozwiązania, które spowoduje zmianę tych proporcji, bo ważny jest człowiek, który ma osobisty problem. Jest pracownikiem i nie uchyla się od płacenia składek.

**Specjalista w Departamencie Ubezpieczeń i Składek ZUS Marcin Mucha:**

Chciałbym teraz odnieść się do kwestii związanej z trzynastkami. Dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zaskakująca jest informacja o problemach interpretacyjnych w tej sprawie. Chciałbym wyjaśnić, że od początku reformy systemu ubezpieczeń społecznych przeszliśmy na system podstawy przychodowej. Zatem przychody wypłacone w ciągu miesiąca kalendarzowego – bez wyłączeń ściśle określonych w rozporządzeniu z 1998 r. – stanowią podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Podkreślam, chodzi o wszystkie przychody wypłacone w ciągu danego miesiąca, bez względu czy dotyczą danego, czy poprzedniego roku kalendarzowego.

Jeżeli chodzi o trzynastkę, która jest wypłacana w styczniu czy lutym następnego roku, to wchodzi ona do podstawy wymiaru składek za styczeń czy luty tego roku, w którym została wypłacona. Nie wiem, dlaczego nie potrafiiono udzielić informacji pani poseł. Sprawa jest jasna. Być może pytanie było źle postawione.

**Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy, dyrektor CIOP-PIB prof. Danuta Koradecka:**

Myślę, że pani poseł byłoby miło uzyskać tę informację. Istotnie tak jest, jak pan referuje. Jest to po prostu większy w danym miesiącu przychód, od którego odprowadza się składkę na bieżąco.

**Specjalista w Departamencie Ubezpieczeń i Składek ZUS Marcin Mucha:**

Składkę odprowadza się od łącznego przychodu.

**Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy, dyrektor CIOP-PIB prof. Danuta Koradecka:**

Ale jest to większy przychód niż w pozostałych miesiącach.

**Specjalista w Departamencie Ubezpieczeń i Składek ZUS Marcin Mucha:**

Tak. Chciałbym dodać, że dotyczy to nie tylko trzynastki, ale również nagród, premii, wszystkiego co powoduje, że w danym miesiącu przychód jest większy. Mogą również wystąpić przejściowe problemy z wypłatą. Wówczas w jednym miesiącu przychód może być zerowy, w następnym – podwójny.

Udzielimy na piśmie odpowiedzi pani poseł, w której potwierdzimy przedstawioną przeze mnie zasadę.

Jeśli chodzi o problematykę niań, to nie jesteśmy przygotowani do przekazania wiążącego i jednoznacznego stanowiska. Możemy jedynie potwierdzić, że w odniesieniu



do tej grupy ubezpieczonych obowiązują ogólne zasady rozliczeń i częściowo uproszczone zasady opłacania składek. Na koniec grudnia ub.r. zgłoszono 5200 niań. Postaramy się przedstawić w tym zakresie pogłębioną informację na piśmie.

**Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Zbigniew Żurek:**

Dziękuję przedstawicielom ZUS za udzielenie odpowiedzi. Proszę o zabranie głosu panią minister Annę Tomczyk.

**Główny inspektor pracy Anna Tomczyk:**

Pytanie kierowane do Państwowej Inspekcji Pracy dotyczyło zarzutu prokuratury przedwczesnego kierowania zawiadomień. Przypomnę, iż w tym gronie zabiegaliśmy o m.in. nowelizację przepisów Kodeksu postępowania karnego, żeby były jasne powody dużej liczby umarzanych postępowań bądź odmów wszczęcia postępowań na wnioski PIP. Od 8 sierpnia ub. r. Państwowa Inspekcja Pracy może kierować do prokuratury wnioski o uzasadnienie decyzji o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania.

Jestem zwolennikiem stawiania uzasadnionych i udowodnionych zarzutów. Postawiono zarzut, że zawiadomienia Państwowej Inspekcji Pracy są przedwcześnie kierowane. Zwrócono uwagę, że inspektorzy pracy coraz częściej racjonalnie argumentują swoje wnioski.

W 2011 r. zostało skierowanych do prokuratury 1087 powiadomień. Od 8 sierpnia 2011 r. – inspektorzy pracy skierowali do prokuratury 158 wniosków o uzasadnienie odmów wszczęcia i umorzeń postępowania, z czego na 68 wniosków udzielono odpowiedzi, z których wynika, że nadal istnieją rozbieżności dotyczące interpretacji sformułowań „złośliwości i uporczywości” zawartych w art. 218 k.k. oraz rozbieżności dotyczące interpretacji „utrudniania i udaremniania czynności kontrolnych”.

Jeżeli pracodawca nie wypłaca wynagrodzenia przez 3, 6 czy 10 miesięcy, inspektor pracy kieruje wniosek do prokuratury. Prokuratura nie dostrzega znamion złośliwości czy uporczywości, bo np. pracodawca udowadnia, że nie miał środków na wypłatę wynagrodzeń. Występują między nami rozbieżności w interpretacji przepisów prawa. Pracujemy nad ich wyeliminowaniem m.in. podczas wspólnych szkoleń z prokuratorami.

Rozbieżności interpretacyjne występują również w przypadku „utrudniania i udaremniania czynności kontrolnych”. Jeżeli pracodawca kilkakrotnie nie stawia się na wezwanie inspektora pracy, albo jest nieobecny w zakładzie pracy, gdy inspektor przychodzi kolejny raz – i zgodnie z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej, nie może rozpocząć czynności kontrolnych, gdy nie ma pracodawcy lub reprezentującej go osoby – to inspektor pracy kieruje zawiadomienie do prokuratury, uznając, że jest to złośliwe i uporczywe utrudnianie czynności kontrolnych.

Powtarzam, od 8 sierpnia ub. r., kiedy mamy możliwość monitorowania, otrzymaliśmy 68 odpowiedzi na 158 złożonych wniosków, z których generalnie wynika konkluzja, że chodzi o rozbieżności dotyczące znamion czynu zabronionego. Na 82 wnioski nie otrzymaliśmy odpowiedzi. Zatem nie bardzo mogę odnieść się do zarzutu, że wnioski były kierowane przedwcześnie. W 8 przypadkach otrzymaliśmy odpowiedź bez uzasadnienia.

Złożyliśmy 39 zażaleń na odpowiedzi prokuratury. Prokuratura przychyliła się do jednego. W 22 przypadkach spawa została skierowana do sądu. O ile dobrze pamiętam, w 41% brak jest rozstrzygnięć sądowych.

Na podstawie tych liczb nie można stawiać nam tego rodzaju zarzutu.

**Członek Rady Ochrony Pracy Maciej Duszczyk:**

Nie otrzymałem odpowiedzi na pytanie dotyczące cudzoziemców. Rozumiem, że państwo mogą być nieprzygotowani. Prosiłbym – jeżeli to możliwe – o materiał dotyczący skali obecności cudzoziemców w statystykach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, najlepiej od 2007 r., gdy w życie wszedł system oświadczeń. Wówczas będą mógł przyjrzeć się tendencji oraz jak przedstawia się ten problem.

**Wicedyrektor Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych ZUS Hanna Markowska:**

Obecnie statystyki ZUS uwzględniają 88,5 tys. cudzoziemców. Przedstawimy Radzie szersze opracowanie na ten temat uwzględniające wiek, płeć, kraj pochodzenia. Mamy bogaty materiał. Monitorujemy tę kwestię.

**Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Zbigniew Żurek:**

Proszę o zabranie głosu panią prokurator.

**Prokurator Prokuratury Generalnej Anna Świtalska-Kozyra:**

Odnosząc się do pytania pani poseł, czy długie oczekiwanie na kompletną dokumentację opracowaną przez ZUS było przypadkiem incydentalnym czy też jest to nagminna praktyka, chciałabym wyjaśnić, iż z naszych informacji wynika, że był to incydentalny przypadek. Zgłosiła to jedynie Prokuratura Apelacyjna w Poznaniu. Sprawa dotyczyła dużej liczby pracowników, stąd opracowanie kompletnej dokumentacji zajęło sporo czasu.

Niestety, nie potrafię odpowiedzieć, czy oczekiwanie na dokumentację było poprzedzone innym stanowiskiem ZUS. Nie jestem przygotowana. Nie mieliśmy danych na ten temat.

Do najczęstszych – czyli zgłaszanych praktycznie przez wszystkie prokuratury apelacyjne – przyczyn wydawania decyzji o odmowie wszczęcia lub umorzenia postępowania należy przedwczesność zawiadomień składanych przez ZUS oraz ich niekompletność.

Prokurator musi działać w granicach obowiązującego prawa, a także w granicach, które określa orzecznictwo i stanowisko doktryny w tym zakresie. Efektywność działań prokuratury nie będzie wynikała z liczby aktów oskarżenia skierowanych do sądów. Będzie mierzona skutecznym wyrokiem skazującym. Nie jest sztuką skierowanie aktu oskarżenia w sprawie, w której mamy wątpliwości i uzyskanie wyroku uniewinniającego.

Nie potrafię dzisiaj szerzej odpowiedzieć na pytanie, czy Prokuratura Generalna zajmowała się w szerszym zakresie przestrzeganiem praw pracowniczych w supermarketach. Na pewno tego typu postępowania były prowadzone w różnych prokuraturach w odniesieniu do różnych podmiotów.

**Członek Rady Ochrony Pracy Zdzisław Trela:**

Chciałbym, aby prokuratura zainteresowała się stosunkiem pracodawcy do pracowników supermarketu. W tym obszarze występują nieprawdopodobnie duże środki finansowe, które nie są kierowane do budżetu państwa. Proszę zainteresować się tą kwestią.

**Prokurator Prokuratury Generalnej Anna Świtalska-Kozyra:**

Odnutowałam. Nawiązując do wypowiedzi pani minister, chciałabym zaznaczyć, że zajmujemy się przyczynami braku odpowiedzi na wnioski PIP o uzasadnienia decyzji.

**Członek Rady Ochrony Pracy Karol Bielski:**

Szczególnie interesowała mnie kwestia dotycząca odmów wszczęcia postępowania z powodu przedwczesności zawiadomień składanych przez ZUS oraz ich niekompletności. Wydaje mi się, że w dużej mierze zostały wyjaśnione moje wątpliwości.

Podawane są informacje z jakich przyczyn następuje odmowa wszczęcia postępowania. Rozumiem, że prokuratura nie znajduje faktu dużego prawdopodobieństwa popełnienia zarzucanych czynów. Czy istnieje możliwość – na podstawie doświadczeń od sierpnia ub. r. i odpowiedzi udzielanych Państwowej Inspekcji Pracy przez prokuratorę – wypracowania jakiejś metodyki czy wytycznych dotyczących dokumentowania czynów, których popełnienie zarzuca się, żeby zawiadomienia PIP mogły być dalej procedowane z dużo większym sukcesem? Czy prokuratura we współpracy z PIP będzie mogła opracować takie wytyczne czy zalecenia?

**Prokurator Prokuratury Generalnej Anna Świtalska-Kozyra:**

Myślę, że te reguły zostały już wypracowane we współpracy z PIP. Prokuratorzy są w bieżącym kontakcie z inspektorami pracy. Organizowane są – o czym wspomniała pani minister – wspólne szkolenia prokuratorów i inspektorów pracy. Zatem nie występują większe problemy w tym zakresie.

Przedwczesność i niekompletność dotyczyła zawiadomień kierowanych przez ZUS. Sadzę, że można myśleć o wypracowaniu współpracy z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, analogicznej do współpracy z PIP.

Rozumiem, że kiedy jest uzasadnienie decyzji o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania, to strona składająca zawiadomienie może poznać powody decyzji.

**Członek Rady Ochrony Pracy Karol Bielski:**

Dziękuję za odpowiedź. Myślę, że członkowie Rady z przyjemnością wysłuchali wypowiedzi na temat pozytywnej oceny współpracy prokuratury z Państwową Inspekcją Pracy.

**Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Zbigniew Żurek:**

Wyczerpaliśmy ten punkt porządku dziennego. Projekt stanowiska zostanie opracowany przez Zespół ds. Prawno-Organizacyjnych.

Przechodzimy do spraw bieżących. Chciałbym poinformować o terminach najbliższych posiedzeń Rady Ochrony Pracy. Posiedzenia odbędą się 28 marca, 28 kwietnia, 22 maja, 12 czerwca, 10 lipca i 28 sierpnia.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos w sprawach bieżących?

**Członek Rady Ochrony Pracy Andrzej Paszkiewicz:**

Na poprzednim posiedzeniu członkowie Rady otrzymali propozycję zmian w zakresie szkoleń bhp, opracowaną na podstawie rozporządzenia ministra gospodarki i pracy w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. Propozycja została opracowana przez Stowarzyszenie Promocji Bezpieczeństwa Pracy. Zgodnie z planem pracy Rady, na marcowym posiedzeniu mamy m.in. rozpatrywać problematykę edukacji i szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy.

Jako przewodniczący proponuję spotkanie Zespołu ds. Nauki, Edukacji i Promocji oraz Współpracy z Partnerami Społecznymi w dniu 13 marca o godz. 12.00. Zawiadomienia będą rozsyłane przez sekretariat Rady. Celem posiedzenia będzie zapoznanie się ze wspomnianym materiałem oraz jego wykorzystanie na posiedzeniu Radu w dniu 28 marca br.

**Członek Rady Ochrony Pracy Jan Rulewski:**

Na dzisiejszym posiedzeniu zauważyłem mniejszą frekwencję członków Rady i przedstawicieli innych instytucji, co prawdopodobnie związane jest z godziną rozpoczęcia posiedzenia – 9.00. Poddaję pod rozwagę prezydium, aby przy planowaniu następnego posiedzenia uwzględnili późniejszą godzinę. To wiąże się z możliwością dojazdu.

Druga sprawa dotyczy Okręgowego Inspektoratu Pracy w Bydgoszczy. Jak długo będzie trwał stan tymczasowości w obsadzeniu stanowiska okręgowego inspektora pracy w Bydgoszczy? Powierzenie pełnienia obowiązków jest pewnym rozwiązaniem, ale jeśli ten stan trwa pół roku, a myślę, że nawet dłużej, to wskazuje, że mamy do czynienia z pewnym paraliżem. Proszę panią minister o udzielenie informacji.

**Główny inspektor pracy Anna Tomczyk:**

Od 17 maja ub. r. pełnię funkcję głównego inspektora pracy. Obejmując tę funkcję zastałam pewien stan. W tym roku wdrożono program przeprowadzania kontroli wewnętrznych w okręgowych inspektoratach pracy, w których powierzono pełnienie obowiązków okręgowych inspektorów pracy poszczególnym osobom.

O ile dobrze pamiętam, w Okręgowym Inspektoracie Pracy w Bydgoszczy taka kontrola jest przewidziana w kwietniu. Po tej kontroli, która wskaże, jak radzą sobie osoby pełniące obowiązki okręgowych inspektorów pracy, będą podejmowane decyzje oraz zgłaszane do Rady Ochrony Pracy stosowne wnioski o zaopiniowanie kandydatów na okręgowych inspektorów pracy.

Proszę o cierpliwość. Chciałabym, aby to wszystko zostało przeprowadzone z należytą starannością, żeby za pół roku nie trzeba było rozpatrywać wniosków o odwołanie, bo osoba nie spełnia określonych oczekiwań.

**Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Zbigniew Żurek:**

Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos?

**Członek Rady Ochrony Pracy Bożena Borys-Szopa:**

Termin następnego posiedzenia to 28 marca. To jest środa. Czy dobrze zapisaliśmy?

**Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Zbigniew Żurek:**

Mam informację, że jest to 28 marca.

**Członek Rady Ochrony Pracy Bożena Borys-Szopa:**

Dobrze. Bardzo mi to odpowiada.

**Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Zbigniew Żurek:**

Pojawiły się pewne wątpliwości. Wyjaśnimy to z panią przewodniczącą. W ciągu najbliższych dni członkowie Rady otrzymają terminy.

**Członek Rady Ochrony Pracy Bożena Borys-Szopa:**

Przy okazji proszę wyjaśnić, czy termin 28 kwietnia jest definitywny. To jest sobota.

**Zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Zbigniew Żurek:**

Tak. Jest to termin zamierzony ze względu na uroczystość. Wyczerpaliśmy porządek dzienny.

Zamykam posiedzenie Rady Ochrony Pracy.