

## **Komu opłaca się praca tymczasowa? Pole do nadużyć czy realne ułatwienie zawierania krótkookresowych umów?**

### **Who benefits from temporary work? Scope for abuse or real facilitation of concluding short-term contracts?**

#### **Streszczenie**

Praca tymczasowa została wprowadzona Ustawą z dnia 10 maja 2003 r. Zatrudnienie tymczasowe miało być stosowane w sytuacji zaistnienia konieczności zlecenia zadań o charakterze sezonowym, okresowym, doraźnym lub których terminowe wykonanie przez pracowników zatrudnionych przez pracodawcę użytkownika nie byłoby możliwe, lub których wykonanie należy do obowiązków nieobecnego pracownika zatrudnionego przez pracodawcę użytkownika. Autorka podejmuje próbę odpowiedzi na pytania: czy rzeczywiście ustawa stosowana jest w celach, dla których została stworzona? Czy zawieranie takich umów jest tak samo korzystne dla pracownika tymczasowego jak dla pracodawcy użytkownika lub agencji pracy tymczasowej?

**Słowa klucze:** praca tymczasowa, pracownik tymczasowy, pracodawca użytkownik, agencja pracy tymczasowej

#### **Summary**

Temporary agency work was introduced by the Act of 10 May 2003. Temporary employment was to be used in the event of the need to commission tasks of a seasonal, periodic, ad hoc nature or the timely performance of which by employees employed by the user's employer would not be possible, or the performance of which is one of the duties of an absent employee employed by the user's employer. The author attempts to find out whether the law is really used for the purposes for which it was created? Is the conclusion of such contracts as beneficial for the temporary worker as it is for the employer or temporary employment agency?

**Keywords:** temporary work, temporary employee, employer user, temporary employment agency

Impulsem do napisania niniejszego artykułu była konieczność usystematyzowania wyników badań i wytycznych doktryny, jak również poglądów samych pracowników tymczasowych odnośnie do tego, czy dalsze utrzymywanie w porządku prawnym regulacji dotyczącej pracy tymczasowej w takim kształcie, jak uregulował to aktualnie ustawodawca – w obecnych warunkach społeczno-gospodarczych – znajduje rację bytu. Istotna w tym zakresie jest próba odpowiedzi na pytania dotyczące równowagi sił (lub jej braku) w tym właśnie stosunku

pracy, zbadanie, jak praca tymczasowa wpływa na komfort pracy, a w konsekwencji określenie, czy taka forma zatrudnienia jest jakościowo dobra i przynosi satysfakcję. Opracowanie podejmuje również pytanie, czy pracownicy tymczasowi czują sens wykonywanej pracy, czy też z powodu sposobu jej uregulowania i wszelkich konsekwencji z tego płynących traktują oni pracę tymczasową jako smutną konieczność.

Praca tymczasowa uregulowana jest w Ustawie o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1563; dalej: uzpt). Zgodnie z jej brzmieniem stosowanie zatrudnienia tymczasowego przewidziane jest w sytuacji, gdy zachodzi konieczność zlecenia zadań o charakterze sezonowym, okresowym, doraźnym lub których terminowe wykonanie przez pracowników zatrudnionych przez pracodawcę użytkownika nie byłoby możliwe, lub których wykonanie należy do obowiązków nieobecnego pracownika zatrudnionego przez pracodawcę użytkownika. Instytucja pracy tymczasowej przeszła reformę w 2017 r. – nowelizacja miała na celu ukrócenie bezprawnych działań agencji, wykazanie ich działalności w wyniku rocznych kontroli przeprowadzanych przez Państwową Inspekcję Pracy (dalej: PIP), a także zapewnienie większej ochrony samego pracownika tymczasowego, który – jako podmiot słabszy – jest bardziej narażony na niekoniecznie pożądane działania podmiotu silniejszego: pracodawcy użytkownika albo agencji.

Analizując samo zjawisko pracy tymczasowej, należałoby się jednak w pierwszej kolejności zastanowić, jaki był cel wprowadzenia do polskiego porządku prawnego takiej instytucji. Ustawa powstała w 2003 r., a w uzasadnieniu do jej projektu można znaleźć próbę wyjaśnienia potrzeby wprowadzenia takiej formy zatrudnienia: „w Polsce omawiana forma pośrednictwa pracy jest w praktyce stosowana i obejmuje znaczną liczbę osób, które są kierowane do zainteresowanych firm w sytuacji sezonowego wzrostu produkcji, okresowego zwiększenia zamówień, bądź realizacji dodatkowych projektów i potrzeb z tym związanych. Osoby te wykonują z reguły prace o charakterze administracyjnym lub biurowym (recepcja, sekretariat, pomoc biurowa, obsługa komputera) lub prace tzw. okołoprodukcyjne (magazyny, pakowanie, transport wewnętrzny). Specyfiką tej pracy jest jej zdecydowanie zadaniowy charakter. Działające agencje pracy tymczasowej obsługują przeważnie działające w Polsce firmy zagraniczne i międzynarodowe, które są przyzwyczajone do korzystania z pracowników tymczasowych, ze względu na istnienie takich możliwości zarówno w ich krajach macierzystych, jak i w państwach, w których inwestują (krajowe przepisy o wynajmowaniu pracowników obowiązują także w niektórych państwach ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej, np. na Węgrzech)” (Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 10 maja 2003 r., 18). Jednocześnie spora część uzasadnienia do ustawy poświęcona jest zgodności złożonego projektu z regulacjami unijnymi.

Z powyższego niewątpliwie wynika, że istotnym argumentem stojącym za stworzeniem regulacji prawnych pracy tymczasowej był fakt, iż instytucja ta funkcjonuje w innych krajach, w tym w Unii Europejskiej. Niebagatelne

znaczenie miała też chęć przyciągnięcia do Polski zagranicznych inwestorów, którzy – jak wynika z powyższego uzasadnienia projektu ustawy – przyzwyczajeni byli do korzystania z pracowników tymczasowych. Umożliwienie im zatrudniania pracowników w formie pracy tymczasowej było więc ukłonem w ich stronę i miało stanowić dla nich zachętę do otwierania w Polsce biznesów, a co za tym idzie – tworzenia nowych miejsc pracy. Warto tu zwrócić uwagę na kontekst społeczny i gospodarczy, w jakim powstawała uzpt. Rok 2003 to rok przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej i 14 lat po rozpoczęciu transformacji ustrojowej. W 2003 r. pracy nie miał co piąty Polak – stopa bezrobocia sięgała 20%. Dla porównania: w 2020 r., mimo pandemii, bezrobocie sięgało 6,1%.

W 2015 r., 12 lat po wejściu w życie uzpt, Paweł Gruza, ekspert z Instytutu Analiz Rynku Pracy, stwierdził, że bezrobocie spada, natomiast konieczne będzie przyjrzenie się temu, jakiej jakości pracę podejmują Polacy. Z punktu widzenia rynku lepiej, żeby bezrobotny miał jakąkolwiek pracę niż żadną. Nie sposób jednak nie zauważyć, jak twierdzi Gruza, że z punktu widzenia pracownika zatrudnienie tymczasowe jest złym rozwiązaniem, ponieważ nie daje poczucia stabilizacji i pewności tej pracy (Nowakowska 2015).

Praca tymczasowa jest formą zatrudnienia, w której biorą udział trzy podmioty i zawierane są dwie umowy. Umowa zawierana przez agencję pracy tymczasowej z pracodawcą użytkownikiem należy do cywilnoprawnych umów o świadczenie usług. Natomiast sama praca tymczasowa jest pewną hybrydą świadczenia pracy na podstawie reżimu Kodeksu pracy (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1510 ze zm.; dalej: kp), jednak z zastosowaniem znacznych odrębności wynikających z uzpt. „Ustawodawca nie wyklucza dopuszczalności zatrudnienia cywilnoprawnego (art. 26 u.z.p.t.). Zatrudnienie cywilnoprawne nie może jednak przybierać postaci zatrudnienia podporządkowanego, w takim bowiem przypadku istnieją przesłanki dla uznania go za zatrudnienie pracownicze (por. szerzej uwagi do art. 26 u.z.p.t.)” (Raczkowski 2012).

Obecna regulacja uzpt przewiduje odprowadzanie za każdego pracownika tymczasowego składek na ubezpieczenie społeczne oraz zdrowotne, czas pracy przepracowany na podstawie umowy o pracę tymczasową wlicza się do emerytury, pracownik tymczasowy nabywa również prawo do urlopu wypoczynkowego, jednak tylko w wymiarze określonym tą ustawą. Czy więc prawa pracowników tymczasowych są dostatecznie zabezpieczone? Czy samo – ewentualne – zabezpieczenie ich praw wystarczy, by uznać dany stosunek prawny za korzystny również dla świadczących pracę?

Porównując polski rynek pracy z pozostałymi europejskimi rynkami agencji pracy tymczasowej, można uznać, że w Polsce rynek ten rozwija się najszybciej w Europie. Założenie agencji pracy tymczasowej jest bardzo proste, nie wymaga nakładów finansowych ani żadnych inwestycji. To zaś sprawia, iż agencjom – w przypadku wystąpienia trudności i niepowodzeń – nie zależy na utrzymywaniu się na rynku za wszelką cenę, gdyż zakończenie działalności nie wiąże się

ze stratą zainwestowanych pieniędzy. Przyjmuje się, że co roku ok. 1000 agencji upada, nie regulując zobowiązań wobec pracowników. W samym tylko 2014 roku rynek pracy tymczasowej urósł o kolejne 25 proc.: aż 1 mln osób było wówczas zatrudnionych przez agencje (Nowyobywatel.pl 2016). Co na to Państwowa Inspekcja Pracy? „W ubiegłym roku Państwowa Inspekcja Pracy przeprowadziła ponad 400 kontroli w agencjach pracy tymczasowej. W ponad połowie z nich stwierdzono nieprawidłowości, najczęściej dotyczące niewypłacania pracownikom pensji” (Nowyobywatel.pl 2016).

Analiza przeprowadzonych kontroli, jak wskazuje w swojej analizie Katarzyna Domagała-Szymonek, potwierdza dużą skalę naruszeń dotyczących przestrzegania przepisów Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy: „podobnie jak w roku poprzednim wykazano je w 58 proc. podmiotów (w 2016 r. – w ponad 60 proc.). Ponad połowa agencji pracy łamie przepisy w zakresie przestrzegania wspomnianej ustawy. Co więcej, w 2017 roku swoje usługi nielegalnie świadczyło 7,5 proc. skontrolowanych agencji” (Domagała-Szymonek 2018). Osobną kwestią pozostaje zatrudnianie w ramach pracy tymczasowej obywateli innych państw, w tym w szczególności tych zza wschodniej granicy. „Największą liczbę takich cudzoziemców stanowili obywatele Ukrainy (724) i Białorusi (529). Alarmująco prezentują się wyniki kontroli. Nieprawidłowości wykryto bowiem w aż 91 proc. skontrolowanych firm świadczących usługi cudzoziemcom” (Nowyobywatel.pl 2020).

Z czego wynika pokusa agencji i pracodawców użytkowników do nadużywania swojej pozycji kosztem pracowników tymczasowych? Państwowa Inspekcja Pracy przyznaje, że głównym motywem działań agencji pracy i pracodawców użytkowników jest dążenie do zmniejszenia kosztów pracy. „Dotyczy to w szczególności powierzania pracy na podstawie umów cywilnoprawnych w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy. Zatrudnienie cywilnoprawne zmniejsza obciążenia finansowe firm, związane np. z wypłatą minimalnego wynagrodzenia za pracę, dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych i w porze nocnej oraz gwarantowanymi urlopami wypoczynkowymi” (Sprawozdanie PIP 2016). Co więcej, w latach 2012–2019 tylko w wyniku powiadomień dokonanych przez PIP z rejestru agencji zatrudnienia wykreślono aż 280 podmiotów. Można się domyślać, ile podmiotów zostałoby wykreślonych, gdyby kontroli PIP było więcej i były one częstsze.

Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji wprowadziła Polską Strefę Inwestycji, która miała docelowo zastąpić dotychczas istniejące specjalne strefy inwestycyjne. Nowelizacja umożliwia firmom realizującym nowe inwestycje (zarówno na terenach publicznych, jak i prywatnych) skorzystanie ze zwolnienia z podatku na obszarze całej Polski.

Małgorzata Maciejewska, autorka raportu „Zmęczone ciała i bezcenne produkty. Warunki pracy kobiet w specjalnej strefie ekonomicznej przemysłu elektronicznego”, wskazuje, że specjalne strefy ekonomiczne zatrudniały sporą liczbę

pracowników na podstawie umowy o pracę tymczasową, co dawało pracodawcy użytkownikowi niemalą elastyczność w doborze pracowników i pozwalało na zwiększanie bądź zmniejszanie zatrudnienia w zależności od zapotrzebowania. Autorka wskazuje, że „jeśli chodzi o poprawę sytuacji ekonomicznej, to strefy nie odbiegają od warunków pracy, jakie panują »na zewnątrz«, ale były to swego rodzaju »laboratoria«. Na przykład najwcześniej wprowadziły na dużą skalę elastyczne formy zatrudnienia, najszybciej rozwijało się tam zatrudnienie przez agencje pracy tymczasowej itd.” (Nowyobywatel.pl 2015).

Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych zapewnia pracownikom szereg uprawnień, powinna być więc postrzegana jako nie najgorsza forma zatrudnienia w sytuacji sezonowego zapotrzebowania na większą liczbę pracowników. Jednak niekoniecznie tak jest z powodu nieprzestrzegania reżimu pracy tymczasowej ani przez agencje, które są stroną umowy zawieranej z pracownikiem tymczasowym, ani przez sporą część pracodawców użytkowników. To zaś sprawia, że sama formuła pracy tymczasowej – w założeniu być może nie taka zła – wykorzystywana jest nie tylko do świadczenia pracy sezonowej, krótkookresowej, ale w celu jak największej optymalizacji kosztów pracodawców kosztem pracowników.

Warto tu zaznaczyć, że umowę o pracę tymczasową można wypowiedzieć z zachowaniem jedynie trzydniowego okresu wypowiedzenia, gdy umowa o pracę została zawarta na okres nieprzekraczający 2 tygodni, oraz jednotygodniowego okresu wypowiedzenia w przypadku umowy zawartej na okres dłuższy niż 2 tygodnie. To zaś niesie za sobą ogromne konsekwencje społeczne. Tak krótki okres wypowiedzenia wprowadza poczucie niepewności i pozbawia stabilności, także finansowej. Pracownik, który nie wie, czy nie zostanie rozwiązana z nim umowa *de facto* z dnia na dzień, nie może sobie pozwolić na stworzenie perspektywicznego planu wydatków życiowych, a nawet nie wie, czy za dwa miesiące wciąż będzie zatrudniony i czy będzie otrzymywał wynagrodzenie pozwalające mu na zaspokojenie podstawowych życiowych potrzeb. Przypomnieć przy tym należy, iż do czasu nowelizacji wprowadzonej w 2017 r. zakaz permanentnego, wieloletniego zatrudniania na umowę o pracę tymczasową był iluzoryczny. To zaś powodowało, że pracownicy byli tymczasowi tylko z nazwy, ponieważ umowy o pracę tymczasową zawierali – wbrew brzmieniu uzpt – na wiele lat.

Przepis art. 20 ust. 1 uzpt w obecnym brzmieniu stanowi, że agencja pracy tymczasowej może skierować danego pracownika do wykonywania pracy tymczasowej na rzecz jednego pracodawcy użytkownika przez okres nieprzekraczający łącznie 18 miesięcy w okresie obejmującym 36 kolejnych miesięcy. Zgodnie z ust. 2 i 3 art. 20 pracodawca użytkownik może korzystać z pracy tego samego pracownika tymczasowego przez okres nieprzekraczający łącznie 18 miesięcy w okresie obejmującym 36 kolejnych miesięcy. Powyższe ograniczenie czasowe dotyczy również korzystania przez pracodawcę użytkownika z pracy tej samej osoby wykonującej pracę tymczasową na podstawie umowy o pracę oraz umowy prawa cywilnego.

W kwietniu 2017 r. zmieniono regulację dotyczącą maksymalnego okresu wykonywania pracy tymczasowej. Jak wskazuje Dariusz Makowski, przed nowelizacją przepis dotyczący maksymalnego okresu, na jaki można zatrudnić tego samego pracownika, był nieskuteczny w praktyce i powszechne było jego obchodzenie: „Przed wszystkim dlatego, że przepis nie wyłączał dopuszczalności kierowania tego samego pracownika tymczasowego do tego samego pracodawcy użytkownika przez różne agencje, a nawet konsekwencji skierowania pracownika tymczasowego do pracy na okres dłuższy niż przewidziany w ustawie” (Makowski 2006, 100).

Artykuł 20 uzpt od chwili jego wejścia w życie wywoływał liczne kontrowersje. W swojej pierwotnej wersji przepis ten stanowił, iż w okresie obejmującym 36 kolejnych miesięcy łączny okres wykonywania pracy tymczasowej przez pracownika tymczasowego na rzecz jednego pracodawcy użytkownika nie może przekroczyć 12 miesięcy. Sąd Najwyższy zajmował się problemem przekroczenia maksymalnego okresu świadczenia pracy tymczasowej: o ile sądy I i II instancji uznały, że doszło do nawiązania stosunku pracy z pracownicą tymczasową w ciągu na podstawie umowy o pracę na czas określony z agencją pracy tymczasowej, o tyle SN nie podzielił ich zdania i stwierdził, iż jest to niemożliwe, ponieważ agencja nie jest podmiotem odbierającym świadczenie pracownika. Sąd Najwyższy zajmował się ustaleniem, czy norma z art. 20 uzpt ma charakter gwarancyjny, czy też techniczny, ale uznał ostatecznie, że w obecnym stanie prawnym (przed nowelizacją – przyp. O.M.) jej naruszenie nie wywołuje żadnych sankcji między pracodawcą a pracownikiem (wyrok SN z dnia 1 kwietnia 2015 r., sygn. I PK 203/14, OSNP 2017/2, poz. 15).

Wskazany powyżej sposób uregulowania łącznego okresu wykonywania pracy tymczasowej przez pracownika tymczasowego prowadził do wielu nadużyć, dla których punktem wyjścia była luka umożliwiająca zawieranie wciąż nowych umów o pracę tymczasową, co prowadziło do sytuacji, iż taki stosunek prawny łączył strony umowy przez wiele lat. „Ustawa dopuszcza pracę tymczasową do 18 miesięcy w ciągu kolejnych 36 miesięcy u jednego pracodawcy. Ale, jak wykazały kontrole PIP, u jednego pracodawcy można zatrudniać latami – przetrzucając pracowników pomiędzy »zaprzyjaźnionymi« agencjami” (Nowyobywatel.pl 2016). To zaś prowadzi do określonych patologii na rynku pracy, bowiem, jak wskazuje Marek Szymaniak, zatrudnienie tymczasowe trwało latami, a niektórzy odnawiali swoje umowy co miesiąc, nawet przez okres pięciu lat. Szymaniak określił takich pracowników jako pracowników „stałe tymczasowych” (Szymaniak 2018).

Sam aspekt społeczny świadczenia pracy w formie pracy tymczasowej jest zresztą bardzo ciekawy. Jakie bowiem skutki w psychice pracownika wywołuje świadczenie pracy, która może być rozwiązana z tak krótkim okresem wypowiedzenia? Jak taka okoliczność wpływa na wybory życiowe pracowników, sposób ich uczestniczenia w życiu społecznym, jakimi są uczestnikami życia

gospodarczego państwa? Wyniki badań są jednoznaczne: „niepewność pracy tymczasowej jest druzgocząca dla psychiki pracowników. Tym bardziej że podejmują ją przede wszystkim osoby bez oszczędności, żyjące z dnia na dzień. 84 proc. polskich pracowników tymczasowych to pracownicy produkcyjni” (Nowy-obywatel.pl 2016).

Wskazać należy, że z powyższych uwag płyną również inne ważne wnioski, ponieważ już sam fakt stabilności pracy może istotnie wpłynąć na psychikę pracowników. Oczywiście satysfakcja pracownika budowana jest też przez inne czynniki, takie jak m.in. wynagrodzenie adekwatne do wykonywanej pracy, kompetencji i wykształcenia, jednakże stabilność zatrudnienia spełnia tu kluczową rolę. Pozwala planować przyszłość i stanowi zachętę do swobodniejszego wydawania pieniędzy (brak obawy przed utratą pracy ułatwia zakup dóbr wykraczających poza te niezbędne do zapewnienia egzystencji). Wydaje się więc, iż może to wpłynąć na polepszenie stanu gospodarki państwa, ponieważ dzięki wzrostowi konsumpcji więcej pieniędzy fizycznie znajduje się w obiegu.

Oczywiście zjawisko to, przy niskich pensjach, następuje w ograniczonym zakresie, ale pracownik, który jest spokojny o to, że nie zostanie z nim rozwiązana umowa o pracę z dnia na dzień, jest bardziej zadowolony i chętniej korzysta z innych sektorów gospodarki jako klient. Ponadto można pokusić się o stwierdzenie, że stabilne zatrudnienie jest mniej stresujące, a przecież stres jest czynnikiem wpływającym negatywnie na zdrowie, wywołującym choroby i konieczność korzystania z placówek medycznych. Wszystkie te czynniki wpływają na jakość życia i komfort psychiczny – to zaś, zdaniem autorki, wprost przekłada się na jakość świadczonej pracy i poczucie sensu jej wykonywania.

Sąd Najwyższy, wydając wyrok w 2014 r., nie znalazł niestety narzędzi dających wówczas możliwość dyscyplinowania pracodawców użytkowników i agencji. Jak wynika z raportu pokontrolnego PIP, te podmioty nie czuły obowiązku przestrzegania norm prawnych ani nie obawiały się konsekwencji prawnych. „Korzyści finansowe podmiotów działających w obszarze zatrudnienia tymczasowego wynikają również z braku uznania za wykroczenia istotnych naruszeń ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Powinności charakterystyczne dla pracy tymczasowej, tj. np. zakaz wykonywania prac szczególnie niebezpiecznych oraz świadczenia pracy niespełniającej wymogów określonych w art. 2 pkt 3 (definicja pracy tymczasowej) czy ograniczenie maksymalnego okresu zatrudnienia pracownika tymczasowego na rzecz tego samego pracodawcy użytkownika, nie mają odzwierciedlenia w katalogu wykroczeń. Dodatkowo przedsiębiorcy działają w przekonaniu o niewielkim prawdopodobieństwie poniesienia konsekwencji w postaci nałożonej sankcji karnej w przypadku kontroli organów Inspekcji Pracy. Powoduje to, że często mamy do czynienia ze świadomym naruszaniem obowiązujących przepisów” (Sprawozdanie PIP 2016).

Przepisy uzpt w brzmieniu przed 2017 r. nie przewidywały żadnych sankcji dla agencji pracy tymczasowej za nieprzestrzeganie obowiązków określonych

w tej ustawie. W rezultacie agencja pracy tymczasowej, będąc pracodawcą pracownika tymczasowego, ponosiła odpowiedzialność wykroczeniową wyłącznie na podstawie przepisów kp w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko prawom pracownika. W związku z powyższym „kara mogła być wymierzona w wysokości od 20 do 5000 zł (art. 24 k.w.), zgodnie zaś z art. 96 § 1 i 1a k.p.s.w. inspektor pracy w postępowaniu mandatowym mógł nałożyć karę grzywny w wysokości do 2000 zł” (Reda-Ciszewska 2017, 195). Brak nieuchronności kary (rzadkie kontrole PIP) oraz niski wymiar ewentualnej kary sprawiały, że pracodawcom użytkownikom i agencjom bardziej opłacało się naruszać prawo, nawet przy założeniu, że poniosą za to odpowiedzialność na gruncie kp. Sankcja była na tyle niewielka, że korzyści z naruszeń prawa były większe niż ewentualna kara.

Nieadekwatność wyżej przedstawionych rozwiązań ustawodawcy do skali i nasilenia naruszeń prawa skłoniła do ich zmiany. Tak ustawodawca uzasadniał konieczność wprowadzenia zmian w uzpt: „w celu zwiększenia efektywności proponowanych rozwiązań, a także nieróżnicowania sankcji wobec pracodawców użytkowników i agencji pracy tymczasowej za wykroczenia przeciwko prawom pracownika tymczasowego, proponuje się ustalić wysokość grzywny na takim samym poziomie, jak przewiduje to kp za wykroczenia przeciwko prawom pracownika, tj. od 1000 do 30 000 zł (art. 1 pkt 16 i 17 Ustawy nowelizującej). Co istotne, proponowane rozwiązania stwarzają prawną możliwość ukarania danego podmiotu w przypadku ustalenia przez Państwową Inspekcję Pracy, że jest on winny naruszenia przepisów. Takim podmiotem może być agencja pracy tymczasowej albo pracodawca użytkownik, jak też możliwa jest sytuacja, gdy winnymi naruszenia prawa są oba te podmioty (każdy z osobna). Zgodnie z obowiązującymi przepisami odpowiedzialność za dane wykroczenie ponosi wyłącznie podmiot, którego winę ustalono. Celem regulacji jest zatem ustalenie i ukaranie podmiotu winnego naruszenia przepisów. Nie wyklucza to jednak sytuacji, gdy wina będzie mogła być przypisana obu tym podmiotom” (Uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, 19).

Czy z perspektywy 2021 r. wprowadzenie powyższych rozwiązań w 2017 r. poprawiło sytuację pracowników tymczasowych na rynku pracy? Odpowiedzi na to pytanie można szukać chociażby w wynikach kontroli przeprowadzonych po 2017 r. przez PIP. Te jednak nie pozostawiają złudzeń: „nieprawidłowości stwierdzono w 83% podmiotów objętych kontrolą (w 2017 r. – w 75%), w tym w 59% podmiotów dotyczyły one nieprzestrzegania przepisów ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, a w 64% podmiotach – ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy” (Sprawozdanie PIP 2019, 131).

Państwowa Inspekcja Pracy stwierdziła, że praca tymczasowa wykorzystywana jest niezgodnie z celem, dla którego powstała (wykonywanie zadań o charakterze sezonowym, okresowym i doraźnym). Zauważono nawet praktykę wykorzystywania tej formy umowy zamiast umowy na okres próbny – pracownika tymczasowego zatrudnia się „na próbę”, „zaś po pomyślnym zakończeniu takiej umowy następuje zatrudnienie na podstawie stosunku pracy zawartego

bezpośrednio z pracodawcą, na rzecz którego była wykonywana praca tymczasowa” (Sprawozdanie PIP 2019, 133).

W wyniku kontroli przeprowadzonej w 2018 r., jak również na podstawie wniosków płynących z kontroli przeprowadzonych w latach poprzednich, PIP w swoim najnowszym raporcie wysuwa jednoznaczne wnioski: „w ocenie Państwowej Inspekcji Pracy należy zastanowić się nad formułą dalszego funkcjonowania pracy tymczasowej w Polsce, a przede wszystkim właściwie zdiagnozować występujące patologie, polegające przede wszystkim na obchodzeniu przepisów ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz dostosować definicję pracy tymczasowej do faktycznej sytuacji na rynku pracy i wykluczyć możliwości zastępowania stałej pracy pracą tymczasową” (Sprawozdanie PIP 2019, 134).

Zdaniem PIP wprowadzone z dniem 1 czerwca 2017 r. zmiany w uzpt, pomimo nałożenia szeregu nowych obowiązków na pracodawców użytkowników, nie wpłynęły znacząco na poprawę stanu przestrzegania prawa przez te podmioty. Inspekcja pracy stwierdziła, iż pracodawcy użytkownicy nadal naruszają obowiązki formalno-prawne, w szczególności polegające na „nieustaleniu w formie pisemnej praw i obowiązków agencji pracy tymczasowej i pracodawcy użytkownika, niewypełnieniu obowiązków informacyjnych wobec agencji pracy tymczasowej oraz nieprawidłowym realizowaniu podstawowych obowiązków z zakresu bezpieczeństwa i higieny, zwłaszcza dotyczących przygotowania osób do pracy” (Sprawozdanie PIP 2019, 136–137).

Nadto, jak wskazuje PIP, w dalszym ciągu na rynku pracy utrzymuje się tendencja, że pracodawcy użytkownicy nie przekazują agencjom informacji o wynagrodzeniu za pracę, jakie ma otrzymywać pracownik tymczasowy. To zaś wprost prowadzi do praktyki zatrudniania pracowników tymczasowych na mniej korzystnych warunkach niż pracowników własnych danego pracodawcy, mimo że wszyscy oni świadczą tę samą pracę.

Wskazane powyżej obawy i ryzyka związane z pracą tymczasową uwiaryściły się szczególnie w związku z wybuchem pandemii koronawirusa SARS-CoV-2. Na podstawie badań statystycznych (Nowyobywatel.pl 2020) szacuje się, że w samym 2020 r. wyprodukowano ok. milion samochodów mniej, niż mogłoby powstać, gdyby pandemia nie wybuchła. W kontekście omawianego zagadnienia ma to takie znaczenie, że *gros* pracowników produkujących te samochody to byli pracownicy tymczasowi, z którymi, w celu poczynienia oszczędności i optymalizacji produkcji, natychmiast rozwiązano umowy. Ta okoliczność potwierdza więc, że świadczenie pracy na podstawie umowy o pracę tymczasową jest niestabilne i może wiązać się z negatywnymi skutkami społecznymi, chociażby w postaci pozbawienia pracy w jednym momencie dużej liczby osób.

Podsumowując powyższe rozważania, należałoby zadać sobie pytanie, czy pomysł wprowadzenia pracy tymczasowej do polskiego porządku prawnego zdał egzamin. Z jednej strony widać, że ustawodawca dostrzega mankamenty istniejących regulacji prawnych i stara się na nie reagować. Przeprowadzane przez PIP

kontrole wskazują jednak, że pracodawcy użytkownicy oraz agencje pracy tymczasowej wciąż nie stosują się do wprowadzanych obostrzeń. Pracownicy tymczasowi nadal są słabszymi graczami, a ich pozycja jest wykorzystywana. Dostrzec można również tendencję do nieuprawnionego stosowania instytucji pracy tymczasowej w sytuacjach wymagających zatrudnienia pracownika na pełen etat, świadczącego pracę na podstawie umowy o pracę. Nie da się ukryć, że zatrudnienie pracownika tymczasowego zamiast pracownika etatowego spowodowane jest w dużej mierze dążeniem do optymalizacji kosztów.

Sama instytucja pracy tymczasowej z założenia może wydawać się słuszną, można sobie bowiem wyobrazić sytuację, w których rzeczywiście istnieje potrzeba zatrudnienia tylko czasowo, sezonowo i doraźnie. Jednak przy tak rzadkich kontrolach PIP oraz braku kar za nieprzestrzeganie przez przedsiębiorców przepisów uzpt wykonywanie pracy tymczasowej jest nadużywane i niesie za sobą sporo negatywnych konsekwencji społecznych, które przekładają się na jakość rynku pracy i tego, co ma on do zaoferowania – zarówno pracodawcom, jak i pracownikom.

Komu więc realnie opłaca się praca tymczasowa? Biorąc pod uwagę nie tylko skutki ekonomiczne, ale również społeczne (brak stabilności i pewności zatrudnienia), uznać należy, iż formuła pracy tymczasowej nie zawsze jest opłacalna dla pracownika tymczasowego. Pracodawca użytkownik nie jest nawet stroną umowy, którą zawiera pracownik tymczasowy, *gros* odpowiedzialności spoczywa zaś na agencjach pracy tymczasowej. Jak wykonywanie umowy przez agencje pracy tymczasowej wygląda w praktyce, to wykazały m.in. przywołane powyżej raporty z kontroli przeprowadzanych przez PIP.

## Bibliografia

### Literatura

- Makowski Dariusz (2006), *Praca tymczasowa jako nietypowa forma zatrudnienia*, Warszawa.  
 Raczkowski Michał (2012), *Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Komentarz*, Warszawa, art. 7.  
 Reda-Ciszewska Anna, Rycak Magdalena (2017), *Zatrudnianie pracowników tymczasowych. Komentarz*, Warszawa.  
 Szymaniak Marek (2018), *Urobieni. Reportaże o pracy*, Wołowiec.

### Inne źródła

- Agencje pracy to jeden wielki przekręt*, <https://nowyobywatel.pl/2020/07/26/agencje-pracy-to-jeden-wielki-przekret/> [dostęp 12.03.2021].  
 Domagała-Szymonek Katarzyna (2018), *Agencje pracy tymczasowej pod lupą PIP. Długa lista nieprawidłowości*, <https://www.pulshr.pl/praca-tymczasowa/agencje-pracy-tymczasowej-pod-lupa-pip-dluga-lista-nieprawidlowosci,59220.html> [dostęp 12.03.2021].

- Egzekwowanie przestrzegania przepisów prawa wobec pracowników tymczasowych na podstawie wyników działalności kontrolno-nadzorczej Państwowej Inspekcji Pracy w latach 2013–2015*, <https://www.pip.gov.pl/pl/rzecznik-prasowy/komunikaty-biezace/73137,egzekwowanie-przestrzegania-przepisow-prawa-wobec-pracownikow-tymczasowych-na-podstawie-wynikow-dzialalnosci-kontrolno-nadzorczej-panstwowej-inspekcji-pracy-w-latach-2013-2015.html> [dostęp 8.03.2021].
- Nowakowska Karolina (2015), *Praca jest, ale jaka?*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/880617,praca-jest-ale-jaka.html> [dostęp 14.03.2021].
- Nowyobywatel.pl, *Agencje tymczasowego wyzysku*, <https://nowyobywatel.pl/2016/01/06/agencje-tymczasowego-wyzysku/> [dostęp 12.03.2021].
- Sprawozdanie PIP 2019, *Sprawozdania z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2018 r.*, <https://www.pip.gov.pl/pl/f/v/211637/Sprawozdanie%202018%20r> [dostęp 12.03.2021].
- Strefa stałego wyzysku*, <https://nowyobywatel.pl/2015/03/22/strefa-stalego-wyzysku/> [dostęp 12.03.2021].
- Tymczasowi idą pod nóż*, <https://nowyobywatel.pl/2020/04/04/tymczasowi-ida-pod-noz> [dostęp 14.03.2021].
- Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 10 maja 2003 r., [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/1349/\\$file/1349.PDF](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/1349/$file/1349.PDF) [dostęp 12.03.2021].
- Uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1274> [dostęp 12.03.2021].
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 kwietnia 2015 r., sygn. I PK 203/14, OSNP 2017/2, poz. 15.