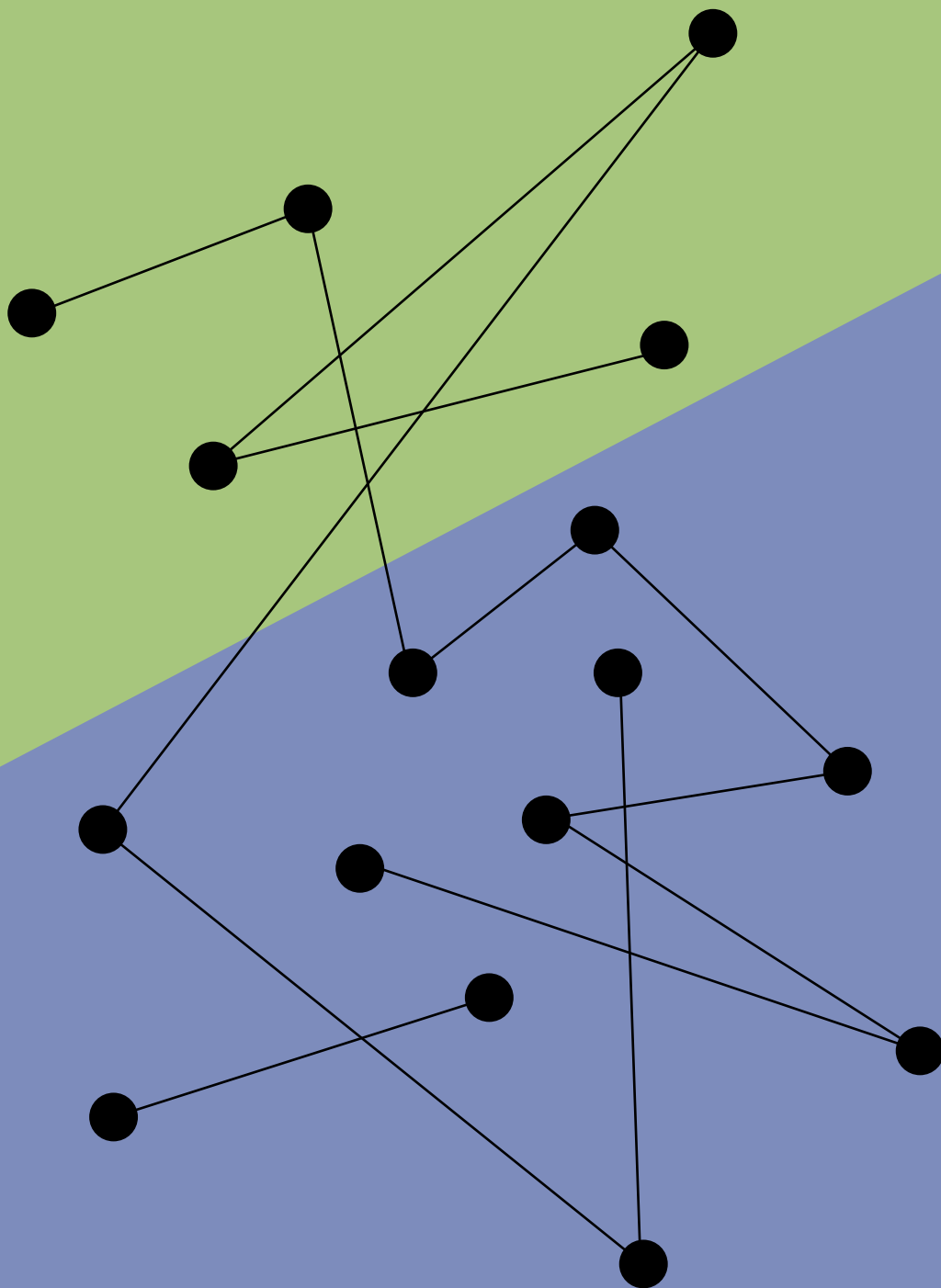
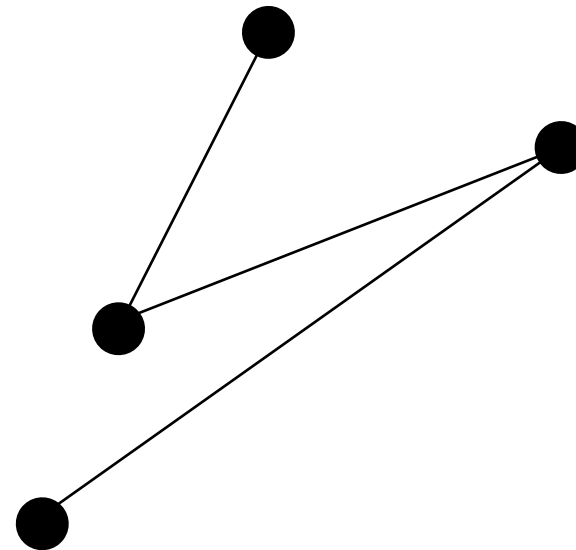


**Ta sama praca,
te same warunki**



**Ta sama praca,
te same warunki**



Ta sama praca, te same warunki

Praca zbiorowa
Sekretariat Metalowców NSZZ „Solidarność”
Katowice 2024



Supported by the Norway Grants 2014–2021,
in the frame of the Social Dialogue and Decent
Work Programme.

Publikacja wsparta przez Fundusze Norweskie
2014–2021, w ramach programu Dialog Społeczny
i Godna Praca.

Publikacja jest częścią projektu finansowanego
z grantu Funduszy Norweskich pn. „Same job, same
conditions – impact on employment of migrants in
Poland” („Ta sama praca te same warunki – wpływ
na zatrudnienie migrantów w Polsce”),
realizowanego przez Sekretariat Metalowców NSZZ
„Solidarność” w latach 2023–2024.

Nr projektu 2022/348414.

Praca zbiorowa pod redakcją Olgierda Koniecznego

Autorzy: dr Krzysztof Hus, Michał Knaflewski,
Olgierd Konieczny, Jacek Majewski, Dorota Mikłos,
Jadwiga Piechocka, Grzegorz Pietrzykowski,
prof. dr hab. Arkadiusz Sobczyk, Bogdan Szozda,
Andrzej Tomeczek.

© Krajowy Sekretariat Metalowców
NSZZ „Solidarność”

Projekt okładki: Kinga Klisz

Skład i łamanie: Kinga Klisz

Korekta i redakcja techniczna: NR

Wydawca: Krajowy Sekretariat Metalowców NSZZ
„Solidarność”, Floriana 7, 40-286 Katowice

ISBN 978-83-924779-5-2

Spis treści

Wstęp	6
1. Projekty	14
Grzegorz Pietrzykowski, Dorota Mikłos. Projekty Sekretariatu Metalowców NSZZ „Solidarność” dotyczące zatrudnienia cudzoziemców.	17
Bogdan Szozda. Wystąpienie inauguracyjne seminarium międzynarodowe w projekcie „Zatrudnienie cudzoziemców i praca w środowisku wielokulturowym – nowe obszary dialogu społecznego”.	25
Jacek Majewski. Zakres tematyczny szkoleń w projekcie „Ta sama praca, te same warunki”.	29
2. Regulacje dotyczące zatrudnienia cudzoziemców	44
Jadwiga Piechocka. Procedury prawne w związku z zatrudnianiem cudzoziemców w Polsce.	47
Olgierd Konieczny. Specustawa ukraińska i projekty zmian w krajowych regulacjach dotyczących zatrudnienia cudzoziemców.	63
3. Migranci z Ukrainy	80
Andrzej Tomeczek. Problemy adaptacyjne społeczności ukraińskiej w Polsce – w kierunku rozwiązań systemowych	83
Andrzej Tomeczek. Migranci z Ukrainy w badaniach społecznych – zarys problematyki	113
Michał Knaflewski. Różnice między polskim Kodeksem pracy a ukraińskim Kodeksem prawa pracy	135
4. Wyzwania	146
Krzysztof Hus. Wybrane wyzwania HR związane z zatrudnianiem cudzoziemców i organizacją pracy w środowisku wielokulturowym.	149
Arkadiusz Sobczyk. Równość wynagrodzeń w polskim prawie pracy a zatrudnienie w podmiotach powiązanych	165

Wstęp

Ta publikacja zawiera 10 tekstów opracowanych na potrzeby dwóch realizowanych przez Sekretariat Metalowców NSZZ „Solidarność” projektów współfinansowanych z tzw. Funduszy Norweskich w latach 2020–2024. Znakomita większość zamieszczonych w tym zbiorze tekstów została zamówiona, jako ekspertyzy, opracowania ekspertów z różnych dziedzin, służące pogłębieniu jakiegoś, wybranego aspektu wiedzy związanego z cudzoziemcami. Zebranie ich w jednym tomie i udostępnienie czytelnikom motywowane jest chęcią szerszego wykorzystania zawartej tych tekstach wiedzy do realizacji misji Związku.

Teksty zostały podzielone na cztery części, ale jest to podział bardzo umowny, służący nadaniu pewnej struktury całemu dziełu. Niektóre z tekstów równie dobrze umieszczone mogłyby być w innej części publikacji. Całość materiału podzielono na następujące części:

- **„Projekty”**, gdzie znalazły się teksty, albo wprost charakteryzujące zrealizowane w Sekretariacie Metalowców projekty związane z zatrudnieniem cudzoziemców, albo odnoszące się do pojedynczych działań w ramach tych projektów,
- **„Regulacje dotyczące zatrudnienia cudzoziemców”** – to teksty prezentujące najważniejsze przepisy prawa, które regulują pracę cudzoziemców w Polsce,
- **„Migranci z Ukrainy”** – to część, w której zamieszczono artykuły dotyczące największej grupy cudzoziemców przebywającej w Polsce,
- **„Wyzwania”** – to teksty odnoszące się do praktycznego aspektu problematyki zatrudnienia cudzoziemców, chociaż ich napisanie wymagało przytoczenia niezliczonych opracowań teoretycznych.

W części „Projekty” zamieszczono trzy teksty. Pierwszy z nich, charakteryzuje i przybliża czytelnikowi kontekst, w jakim podjęto decyzję o realizacji projektów poświęconych problematyce cudzoziemskiej, a także po krótko przebieg obu projektów. Grzegorz Pietrzykowski korzysta z osobistych doświadczeń, ponieważ w drugim z realizowanych projektów (Ta sama praca, te same warunki) pełnił rolę menedżera projektu. Autor wskazuje na ścisłe powiązanie ze sobą aktywności w obu projektach. Nowy projekt, z jednej strony umożliwił kontynuowanie uczestnictwa osobom uczestniczącym w poprzedniej rundzie szkoleń, a z drugiej dawał możliwość nabywania kompetencji tym, którzy nie mieli do tego okazji wcześniej. Wykorzystywał produkty szkoleniowe wytworzone w pierwszym projekcie, ale zapewniał ich aktualizację i kontynuację w kolejnym. Wreszcie drugi projekt umożliwił realizację działań, których nie dało się przeprowadzić poprzednio ze względu na ograniczenia pandemiczne. Dla uczestników podział na dwa odrębne projekty może nie być oczywisty, mają prawo postrzegać je, jako jedną inicjatywę. Istotne wydaje się

też wskazanie, że jest miejsce i potrzeba na kontynuowanie działań w omawianym obszarze w przyszłości.

Kolejną pozycją w tej części publikacji jest tekst przemówienia Bogdana Szozdy inaugurującego międzynarodowe seminarium w pierwszym projekcie „Zatrudnienie cudzoziemców i praca w środowisku wielokulturowym”. Ten krótki dokument ilustruje istotność problematyki projektu dla Sekretariatu Metalowców.

Tę część publikacji zamyka tekst Jacka Majewskiego „Zakres tematyczny szkoleń w projekcie Ta sama praca, te same warunki”. Ten artykuł zawiera liczne wskazówki, komentarze i podpowiedzi, co do zakresu szkolenia. Nie jest jednak ani prostą relacją z tego, co było realizowane na szkoleniach, ani tym bardziej konspektem zrealizowanego szkolenia. Autor, jako doświadczony trener związkowy i wykonawca szkoleń w obu projektach, ma świadomość potrzeby dynamicznego konstruowania zakresu szkolenia, w odpowiedzi na potrzeby uczestników. Szkolenia w projekcie ewoluowały wraz z pojawianiem się nowych potrzeb i oczekiwań. A na koniec nikt, kto będzie kontynuował tę pracę nie może po prostu sięgnąć po gotowe programy i materiały, żeby poprowadzić szkolenie. Niezbędna jest nie tylko aktualizacja faktograficzna, uwzględniająca zmiany np. w regulacjach prawnych, ale również każdorazowe przemyślenie i uwzględnienie zmian na poziomie świadomości potencjalnych uczestników. W procesie tym wsparcia dostarczy właśnie omawiany tekst.

Kolejna część publikacji poświęcona jest przepisom prawa regulującym pobyt i podejmowanie zatrudnienia przez cudzoziemców w Polsce. Tę część otwiera tekst Jadwigi Piechockiej pt.: „Procedury prawne w związku z zatrudnianiem cudzoziemców w Polsce”. Autorka wprowadza czytelnika w meandry przepisów prawnych regulujących zatrudnienie cudzoziemców w Polsce. Wskazuje na najważniejsze dyrektywy, ustawy i rozporządzenia, które regulują te kwestie. Od pierwszych akapitów artykułu staje się oczywiste, że po pierwsze, poszczególne regulacje mają charakter rozproszony i nie wystarczy przestudiowanie pojedynczego aktu prawnego, by poznać sposób regulowanie pobytu i zatrudnienia cudzoziemców w Polsce. Rozproszenie to objawia się również przypisaniem określonych kompetencji związanych z cudzoziemcami do różnych instytucji. Po drugie zaś, że przepisy nie traktują cudzoziemców, jako jednolitej grupy, do której stosuje się w całości ten sam zestaw regulacji. Kwestie definicyjne są ważne dla każdego, kto zajmuje się cudzoziemcami, ponieważ definicje prawne odbiegają o potoczne rozumienie samego pojęcia „cudzoziemiec”. Widać to szczególnie w odniesieniu do osób wywodzących z Unii Europejskiej i Wspólnego Obszaru Gospodarczego. W wielu kwestiach przepisy nie traktują obywateli tych państw jak pozostałych cudzoziemców, w wielu obszarach zrównując ich z obywatelami polskimi.

Wyróżnienie w przepisach różnych kategorii cudzoziemców skutkuje przypisaniem im różnych procedur prowadzących do legalnego zatrudnienia. Zastosowanie poszczególnych procedur zależy nie tylko od statusu danego cudzoziemca (związanego z krajem pochodzenia oraz sytuacją prawną), ale również niejednokrotnie od celu przyjazdu oraz czasu pobytu. Czytelnik powinien mieć świadomość, że zakres artykułu nie wyczerpuje kwestii różnych szczegółowych regulacji związanych z cudzoziemcami i obejmuje tylko te, które w największym stopniu mogą być użyteczne dla potencjalnych odbiorców niniejszej publikacji.

Kluczowe rozróżnienie dotyczy zatrudniania pracowników w oparciu o zezwolenie i oświadczenie. To ostatnie ma zastosowanie tylko dla zatrudnienia pracowników z kilku określonych krajów w odniesieniu do pracowników przyjeżdżających jednorazowo lub sekwencyjnie na relatywnie krótkie okresy czasu. Rozwiązanie to ma swoje skutki społeczne i w dużej części determinuje sytuację migracyjną w Polsce.

Autorka pozytywnie ocenia działający w Polsce system regulacji zatrudnienia cudzoziemców, dostrzegając w nim potencjał do zapobiegania pewnym zjawiskom potencjalnie niekorzystnym, jak np. wykorzystywanie cudzoziemców, dumping społeczny, dyskryminacja płacowa. Poza tym opisywane procedury pozwalają na zachowanie równowagi na krajowych rynkach pracy.

Powyższy tekst – ze względu na moment powstania – nie uwzględnia sytuacji prawnej, jaka zaistniała w związku z najazdem Rosji na Ukrainę i spowodowanym tym napływem uchodźców ukraińskich do Polski. Aspekt ten został uwzględniony w kolejnym tekście z niniejszego zbioru.

Lukę informacyjną w przepisach, która powstała między czasem powstania ekspertyzy Jadwigi Piechockiej a publikacją niniejszego zbioru wypełnia tekst opracowany przez Olgierda Koniecznego, pt. „Specustawa ukraińska i projekty zmian w regulacjach dotyczących cudzoziemców”.

W pierwszej kolejności tekst ten omawia najważniejsze regulacje tzw. specustawy ukraińskiej. Jest to akt prawny, który regulował różne aspekty pobytu ukraińskich uchodźców, którzy przybyli do Polski w wyniku najazdu Rosji na Ukrainę, rozpoczętego 22 lutego 2022r. Regulacja ta zawiera szereg rozwiązań, które umożliwiły uchodźcom na szybkie skorzystanie, a instytucjom państwowym na szybkie udzielenie niezbędnej pomocy. Z perspektywy czasu widać, że ten pośpiech mógł mieć wpływ na treść ustawy, w której znalazły się zapisy wielokrotnie krytykowane a nawet piętnowane, jako bardziej korzystne, niż te, które regulują dostęp polskich obywateli do niektórych usług społecznych.

Niezależnie od tej krytyki, a także faktu, że wkrótce po oddaniu niniejszej publikacji do rąk czytelnika, część przepisów z tej ustawy przestanie obowiązywać, akt ten jawi się przede wszystkim, jako zdolność państwa do szybkiej reakcji na poziomie legislacji w sytuacji kryzysowej. Już 2 tygodnie po wybuchu wojny projekt trafił do sejmu a 5 dni później już był podpisany przez Prezydenta RP. Wydaje się, że mimo wszystko pozostanie wzorcem, do którego odnosić się będzie każde prawodawstwo stanowiące odpowiedź na sytuację kryzysową o podobnej skali.

O wiele ciekawszy w omawianym tekście jest jednak przegląd propozycji zmian w dotychczasowych przepisach dotyczących cudzoziemców. Tekst nie odpowiada na pytanie, dlaczego nie udało się uchwalić ustawy w czasie kadencji poprzedniego sejmu, choć sprawa wydawała się przesądzona. Tym bardziej, że rządowy projekt odpowiadał na wiele postulatów zarówno środowisk wspierających migrantów, jak i pracodawców. Niektóre z tym propozycji mają znaleźć się w nowym projekcie rządowym, który w momencie powstawania niniejszej publikacji nie był jeszcze oficjalnie ogłoszony. Wiedza o kierunkach, w których ma podążać zmiana pochodzi głównie z wypowiedzi medialnych polityków i urzędników.

Kolejna część niniejszej publikacji zawiera teksty dwóch autorów związane z dominującą wśród cudzoziemskich pracowników społecznością ukraińską. Andrzej Tomeczek w swojej analizie pt. „Problemy adaptacyjne społeczności ukraińskiej w Polsce – w kierunku rozwiązań systemowych”, przygląda się – w oparciu o dostępne źródła – sytuacji Ukraińców w Polsce.

Ważną tezę autora, popartą wieloma przykładami, jest brak jasnej, długofalowej polityki migracyjnej dla Polski. Nie jest to odosobniona opinia autora. W swoim tekście autor przywołuje dokumenty zarówno rządowe, jak i pozarządowe, które wskazują na konieczność zapewnienia skoordynowanych, spójnych działań w obszarze zarządzania migracjami oraz na konieczność systemowego podejścia do wsparcia dla migrantów. Oczywiście poszczególni autorzy czasami różnią się między sobą, co do tego, czym taka strategia mogłaby być i jaki powinien być zakres systemu wsparcia. Ale są zgodni, że należy ją stworzyć i wdrożyć. Wydaje się też, że istnieje pewna zgodność, że systemowość musi polegać na zapewnieniu spójności między działaniami różnych poziomów zarządzania publicznego (lokalnego, regionalnego i centralnego) oraz różnych sektorów działania (publicznego, pozarządowego i prywatnego).

W dalszej części autor omawia sposoby udzielania wsparcia w pierwszym okresie po wybuchu wojny. Widać wyraźnie, że skala, forma i intensywność pomocy oferowanej uchodźcom zmieniały się wraz z rozwojem kryzysu migracyjnego i przyspieszonym

dojrzewaniem publicznego systemu wsparcia. Nie ma wątpliwości, że Polska była słabo przygotowana na masowy napływ uchodźców. Jeśli proces recepcji uchodźców w pierwszym okresie jest oceniany pozytywnie, to nie za sprawą gotowości służb publicznych, ale spontanicznej akcji obywateli. Ale trzeba też przyznać, że wystarczyło kilka tygodni, by w wielu obszarach luki systemowe, instytucjonalne przestały być widoczne.

Autora, jako socjologa, interesuje w pierwszej kolejności problematyka działań podejmowanych na rzecz integracji społecznej. I ma utrudnione zadanie, ponieważ z jednej strony wskazuje na fakt, że ten obszar wsparcia pojawia się na relatywnie wczesnym etapie organizacji wsparcia dla uchodźców. Z drugiej strony – brak jest rzetelnych i kompletnych danych niezbędnych do takiej całościowej analizy zjawiska. I nie chodzi o tylko o podstawowe informacje nt. profilu socjo-demograficznego uchodźców, które autor w dużej ilości przytacza. Chodzi o pogłębioną analizę potrzeb. Problem niewystarczającej ilości i jakości danych dotyczy nie tylko naszego kraju, ale również pozostałych państw z Grupy Wyszehradzkiej. Szczególnie widoczna luka informacyjna występuje w odniesieniu do danych dotyczących potrzeb uchodźców w zakresie wsparcia usług społecznych i dzieci, które pozostają częściowo lub całkowicie objęte ukraińskim systemem edukacji w trybie zdalnym.

Tekst jest interesujący, ponieważ nie koncentruje się wyłącznie na kwestiach związanych np. z zatrudnieniem, aktywizacją zawodową, czy kwestią sprawności komunikowania się w nowym środowisku. Autor zwraca naszą uwagę na kwestie, które dla związku zawodowego często nie są zauważalne i oceniane jako istotne, np. dostęp do edukacji i opieka nad dziećmi migrantów. Tymczasem gotowość dorosłych do reintegracji zawodowej często jest determinowana właśnie możliwością zapewnienia dzieciom odpowiedniej opieki. Wyeksponowanie w tekście kwestii edukacyjnych i opiekuńczych nie odbywa się kosztem innych obszarów, w tym również pogłębionej analizy np. procesów migracyjnych na polskim rynku pracy.

Tekst kończy się prezentacją kilku dobrych praktyk społecznych – rozwiązań na rzecz adaptacji środowiskowej.

Drugi tekst Andrzeja Tomeczka, jaki znalazł się w tej części opracowania ma związek ze zidentyfikowaną powyżej luką informacyjną. Autor został poproszony o przegląd badań społecznych prowadzonych w Polsce przez różne instytucje naukowe, pod kątem wiedzy o migrantach z Ukrainy. Jest to perspektywa o tyle ciekawa, że dostarcza nie tylko obiektywnej wiedzy o sytuacji bytowej, ale również wiedzy o subiektywnym postrzeganiu swojej sytuacji przez samych zainteresowanych. Mocną stroną tego opracowania jest połączenie różnorodnych perspektyw badawczych w jednym tekście.

Z przytoczonych badań widać wyraźnie jak zmieniały się z czasem motywacje i modele pobytów Ukraińców w Polsce. Widać też jak wielki wpływ na te zjawiska miały wielkie wydarzenia niezależne od samych migrantów, jak epidemia i wojna. Jak bardzo zakłóciły one procesy stopniowego „osiedlania” się w Polsce i stopniowego przenoszenia przez część migrantów swoich życiowych centrów do naszego kraju.

Autor jest świadomy tego, że rzeczywistość migrantów ukraińskich nie jest dobrze przebadana i opisana. Z drugiej strony, podejmowanie racjonalnych działań z zakresu polityki społecznej wymaga dalszych badań i wynikających z nich informacji i wniosków. Na uwagę zasługuje propozycja obszarów, które powinny być przedmiotem dalszych dociekań uczonych zajmujących się migrantami ukraińskimi.

Ostatnim tekstem zamieszczonym w tej części jest komentarz porównawczy regulacji zawartych w kodeksach pracy, polskim i ukraińskim. Autor tekstu, prawnik Michał Knaflewski, identyfikuje 14 głównych różnic między obu regulacjami. Dostarcza nam świetny materiał, który może być wykorzystany – również przez związki zawodowe – do zaznajomienia pracowników z Ukrainy z polskimi przepisami prawa pracy, poprzez pokazywanie różnic w regulacjach w obu krajach.

Warto wskazać też na drugi praktyczny aspekt tej analizy. Pomysł na tę ekspertyzę pojawił się w odpowiedzi na pewną wątpliwość. Czy pracownicy cudzoziemscy mogą odczuwać niektóre wymagania odnośnie swojej pracy, jako niesprawiedliwe, tylko dlatego, że przenoszą niektóre rozwiązania znane ze swojego kraju na warunki polskie? Czy pod tymi samymi nazwami mogą kryć się zupełnie inne rozwiązania i normy prawne? Ekspertyza przygotowana przez Michała Knaflewskiego nie odpowiada na te wątpliwości jednoznacznie. Z jednej strony autor rzetelnie wskazuje na liczne, szczegółowe różnice. Brak świadomości różnic między obu regulacjami może prowadzić do nieporozumień i napięć, podejrzania o nieuczciwe traktowanie. Jednak z drugiej strony, oba systemy prawa pracy są do siebie bardzo zbliżone, funkcjonuje wiele analogicznych rozwiązań, co sprzyja recepcji polskiego prawa pracy przez ukraińskich pracowników. Przy odrobinie chęci i dobrej woli łatwo można dotrzeć do danej szczegółowej regulacji. Nie trzeba przy tym pokonywać przeszkód, które mogą wystąpić w przypadku bardziej odległych od siebie systemów prawnych. W przypadku dwóch omawianych aktów prawa, liczba pojęć i rozwiązań, które są nieznanne w jednym z krajów, a charakterystyczne w drugim, jest skrajnie mała.

W części zatytułowanej arbitralnie „Aspekty praktyczne”, publikujemy dwa teksty. W tekście „Wybrane wyzwania HR związane z zatrudnianiem cudzoziemców i organizacją pracy w środowisku wielokulturowym” autorstwa dr Krzysztofa Husa pochylamy się nad kwestią cudzoziemców z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi.

W pierwszej części tekstu autor wskazuje podstawy prawne, których uwzględnienie może być konieczne, w procesie zatrudniania i pracy HR-owca z cudzoziemcami. Prawne podstawy zatrudniania cudzoziemców omówione zostały już w części pt. „Regulacje dotyczące zatrudniania cudzoziemców”, mimo to warto zwrócić do tej części tekstu, ponieważ wskazuje ona na rzadziej wymieniane w kontekście cudzoziemców akty prawne. Wskazuje też bardziej szczegółowo różne kategorie osób, które mogą podejmować pracę bez dodatkowego pozwolenia lub po spełnieniu mniej restrykcyjnych, niż powszechne zasad. Wyniesione z wcześniejszych rozważań przekonanie o rozproszeniu i skomplikowaniu przepisów prawa w tej dziedzinie, może ulec dalszemu pogłębieniu. Krzysztof Hus omawia też regulacje i programy, które mają zachęcić niektóre grupy migrantów do przyjazdu do Polski. Wydaje się, że to bardzo słuszny kierunek polityki migracyjnej, który powinien być na szerszą skalę stosowany również w przyszłości. Istotne, szczególnie z punktu widzenia pracodawcy, wydają się procedury kontroli legalności zatrudnienia. Powyższe tematy wydają się dosyć odległe od tematu pracy, który został zawarty w tytule. Jednak sam autor wyjaśnia, że „aby proces rekrutacji pracowników cudzoziemskich przebiegał skutecznie i odpowiedzialnie, niezbędna jest kompleksowa wiedza rekrutera zarówno na temat prawnych regulacji, jak i różnic kulturowych, językowych oraz odmiennych standardów edukacji i wykonywania konkretnej pracy”. Tematyka zatrudnienia migrantów w Polsce została zdominowana przez Ukraińców i ewentualnie Białorusinów, tymczasem prawdziwym wyzwaniem dla HR-owca nie są migranci relatywnie bliscy kulturowo Polakom, ale przybysze z bardziej odległych Państw. Im większe różnice i bardziej odległe doświadczenia, tym bardziej wymagający przypadek i tym bardziej zyskują na znaczeniu standardy etycznej rekrutacji.

Ciekawe i nieoczywiste jest rozróżnienie na rekrutację w zależności od miejsca, w którym w danym momencie przebywa rekrutowany cudzoziemiec. O ile w przypadku osoby mieszkającej w Polsce rekrutacja zakończona sukcesem oznacza często zatrudnienie kandydata, o tyle w przypadku osób nadal przebywających poza Polską, wybór kandydata może stanowić dopiero pierwszy etap długiego procesu, którego celem jest przystąpienie do pracy. Wtedy znajomość szczegółowych przepisów jest niezbędna. W interesie pracodawcy, którego reprezentuje specjalista ds. HR, jest wesprzeć kandydata w procesie legalizacji pobytu, bez którego nie da się sformalizować powierzenia cudzoziemcowi pracy.

Przejęcie procesu między wyborem kandydata a efektywnym wykonywaniem pracy w danym zakładzie wymaga realizacji kolejnego etapu analizowanego przez autora omawianego tekstu. Jest to etap adaptacji i integracji pracownika-cudzoziemca. Pracodawca dysponuje całym szeregiem środków, żeby przeprowadzić pracownika przez ten proces. Bardzo trafne wydaje się zwrócenie uwagi czytelnika na dwukierunkowość

tych działań. Nie tylko pracownika trzeba przeprowadzić przez proces adaptacyjny, ale również organizację i współpracowników przygotować na przyjęcie nowego kolegi. Po raz kolejny w tej publikacji pojawia się wątek integracji nie tylko zawodowej pracownika, ale również integracji społecznej, która powinna objąć też członków rodziny.

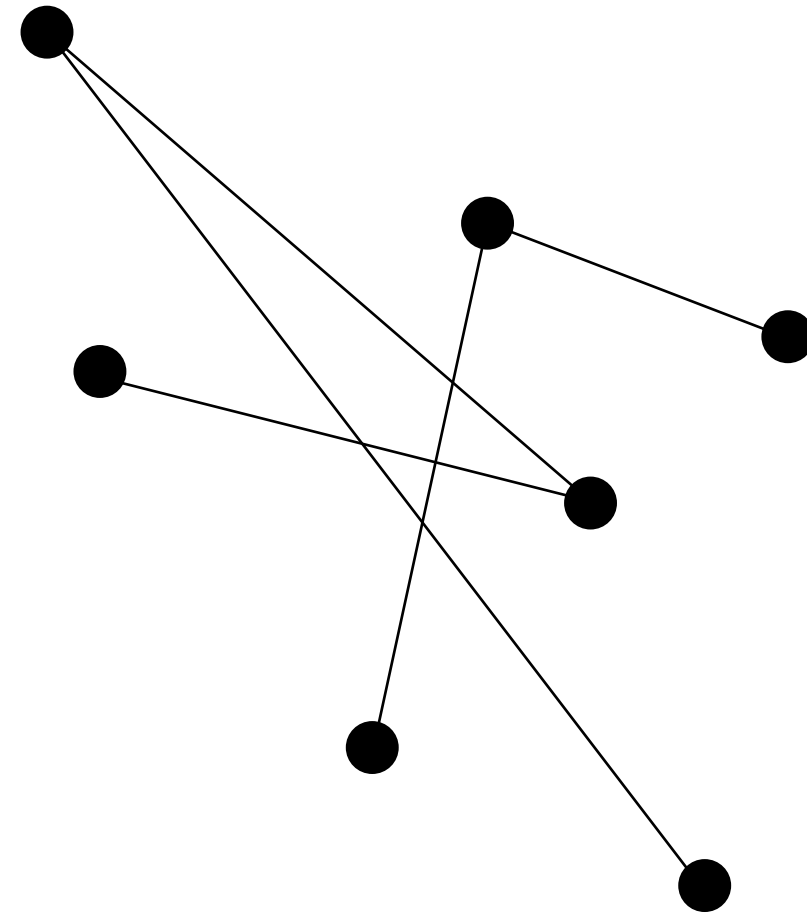
Tak rozumiana integracja społeczna może wychodzić poza możliwości organizacyjne i finansowe pracodawcy. Dlatego autor zwraca uwagę na możliwości, jakie daje współpraca z innymi partnerami, administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi. Współdziałanie takie musi angażować pracownika, podejmowanie działań bez współpracy i zaangażowania ze strony samego zainteresowanego nie będzie skuteczne.

Kolejny tekst w tej części publikacji, to ekspertyza prof. dr hab. Arkadiusza Sobczyka, pt.: „Równość wynagrodzeń w polskim prawie pracy a zatrudnienie w podmiotach powiązanych”. Analiza ta powstała, jako przyczynek do dyskusji, która była wielokrotnie podnoszona przez uczestników projektów, czy pracownicy wykonujący tę samą pracę, ale oparciu o umowy z różnymi podmiotami powinni mieć te same warunki zatrudnienia. Dziś wielokrotnie spotykana jest sytuacja, że osoby pracują na tej samej hali wykonują tę samą pracę, na tych samych maszynach, ale część z nich zatrudniana jest przez pracodawcę, a część przez inny podmiot: pośrednika, agencję pracy, firmę outsourcingową, inną spółkę pracodawcy etc. Oba podmioty oferują swoim pracownikom odmienne warunki zatrudnienia. Autor analizy koncentruje się w swoich rozważaniach na wynagrodzeniach oraz podmiotach powiązanych, ale pamiętać trzeba, że zagadnienie ma wiele różnych aspektów i może dotyczyć dowolnego innego warunku pracy i odmiennej konfiguracji podmiotów.

Profesor A. Sobczyk dokonuje dogłębnej analizy zarówno poglądów, jak i orzecznictwa. Pokazuje, że w praktyce niezwykle trudno na gruncie przepisów prawa wykazać zasadność roszczenia, które stało się tytułem niniejszej publikacji nawet u tego samego pracodawcy. Podstawową kwestią jest trudność w wykazaniu, że istotnie mamy do czynienia z taką samą pracą. Znaczenie ma nie tylko wykonywana praca, ale również cechy pracownika (jego doświadczenie, kwalifikacje). Zadanie staje się praktycznie niewykonalne w przypadku, w którym zatrudniającymi są różne podmioty, ponieważ „zagadnienie równości praw oraz dyskryminacji w obrębie więcej niż jednego pracodawcy wciąż pozostaje nieuregulowane”.

Konkluzja powyższa nie oznacza, że związki zawodowe nie powinny podejmować działań zmierzających do urzeczywistnienia zasady „ta sama praca, te same warunki”. Oznacza tylko, że nie może w procesie dialogu społecznego w tym obszarze powoływać się na przepisy prawa. W każdym razie prawa krajowego.

01.



Projekty

Grzegorz Pietrzykowski, Dorota Mikłos

Projekty Sekretariatu Metalowców NSZZ „Solidarność” dotyczące zatrudnienia cudzoziemców.

Kontekst projektów norweskich Sekretariatu Metalowców

W latach 2020–2024 Sekretariat Metalowców NSZZ Solidarność zrealizował dwa projekty poświęcone tematyce migracyjnej współfinansowane z tzw. Funduszy Norweskich, powszechnie określane jako projekty norweskie. Obecnie temat cudzoziemców jest stałym tematem w debacie publicznej. Ma to związek z wojną w Ukrainie i związanym napływem dużej liczby obywateli tego państwa do Polski. Skala tego zjawiska ma i będzie miała wpływ na polski i europejski rynek pracy. Napływ migrantów wzbudził zainteresowanie obywateli, władz publicznych i wielu innych zainteresowanych stron, w tym także związków zawodowych.

NSZZ Solidarność jako cały związek, w tym Sekretariat Metalowców, interesował się migrantami na długo przed masowym napływem migrantów. Podejmowane projekty nie były więc odpowiedzią na doraźne problemy, ale na zmiany, które zachodzą od kilku lat. Co najmniej od 2014 roku notujemy dynamiczny wzrost liczby wydanych zezwoleń na pracę cudzoziemców. Członkowie związku spotykali cudzoziemców w swoich macierzystych zakładach pracy. Jednak trzeba szczerze przyznać, że przez długi czas nie traktowano tego faktu społecznego jako szczególnie poważnie. Zmieniło się to na przełomie lat 2019–2020, kiedy Sekretariat zdecydował, że w swoich działaniach musi uwzględnić również problemy pracowników zagranicznych. Tym bardziej, że wtedy właśnie wydawało się, że napływ większej liczby cudzoziemców do Polski, związany z polityką migracyjną UE, jest co prawda czasowo spowolniony, ale w dłuższej perspektywie czasowej nieunikniony. Do tego przewidywano dalszy wzrost liczby pracowników napływających ze wschodu, z terenów państw powstałych po rozpadzie ZSRR. Nie przewidywano wojny i masowych ruchów ludności, ale świadomość wzrastającej atrakcyjności zatrudnienia w Polsce była wysoka. W niektórych branżach, np. AGD przybysze ze wschodu stanowili coraz większy odsetek pracowników. Co więcej, stawało się coraz bardziej oczywiste, że dalszy wzrost zatrudnienia cudzoziemców jest nie tylko nieunikniony, ale również niezbędny dla dalszego rozwoju gospodarki. Bezrobocie spadało, pojawił się rynek pracownika, coraz więcej zakładów borykało się z problemem nieobsadzonych miejsc pracy z powodu braku odpowiednich kandydatów. Jednocześnie coraz bardziej zauwa-

żalne stało się występowanie szeregu niekorzystnych zjawisk związanych ze wzrostem zatrudnienia cudzoziemców. W jednym z dokumentów związkowych z tego okresu zapisano: „Obecne procedury związane z legalizacją pobytu i pracy cudzoziemców prowadzić mogą do nieprawidłowości w ich zatrudnianiu. Częste przypadki zatrudniania cudzoziemców przez agencje pracy tymczasowej stwarzają możliwości pracodawcom do nadużyć, których skutkiem może być dumping społeczny, a także obniżenie wynagrodzeń pracowniczych. Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność” domaga się, aby zatrudnianie cudzoziemców odbywało się na takich samych zasadach jak pozostałych pracowników”¹.

Projekt: Zatrudnienie cudzoziemców i praca w środowisku wielokulturowym.

W samym Sekretariacie narastało przekonanie, że trzeba coś zrobić, brakowało jednak w tej dziedzinie pomysłów, a także kompetencji, co dokładnie można by zrobić. Wykorzystano możliwości, jakie dają Fundusze Norweskie i przygotowano pierwszy projekt pn. „Zatrudnienie cudzoziemców i praca w środowisku wielokulturowym”². Sekretariat Metalowców postrzegał ten projekt jako element szerszego procesu lepszego przygotowania organizacji zakładowych tworzących Związek Zawodowy „Solidarność” do funkcjonowania w wielonarodowym środowisku pracy i objęcia działaniami związkowymi wszystkich pracowników, niezależnie od kraju pochodzenia. Projekt zrealizowany został przez Sekretariat Metalowców NSZZ Solidarność w partnerstwie z norweską organizacją związkową Fellesforbundet w latach 2020–2022.

Projekt obejmował 6 działań, były to:

- warsztaty identyfikacji problemów,
- ekspertyzy,
- wizyty studialne,
- międzynarodowe seminarium,
- szkolenia dla działaczy związkowych,
- działania służące upowszechnianiu projektu.

¹ STANOWISKO Nr 2 XXIX KZD ws. Zatrudniania cudzoziemców w Polsce, Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność”, Częstochowa, 25–26 października 2018r.

² Dokładnie: Employment of foreigners and work in a multicultural environment – new areas of social dialogue (Zatrudnienie cudzoziemców i praca w środowisku wielokulturowym – nowe obszary dialogu społecznego).

Warsztaty identyfikacji problemów w obszarach zatrudnienia cudzoziemców i pracy w środowisku wielokulturowym z założenia miały być okazją do zebrania jak największej liczby informacji nt. potrzeb szkoleniowych przyszłych uczestników pozostałych działań. Uczestnikami dwóch kilkudniowych warsztatów byli działacze związkowi różnych szczebli, reprezentujący całe spektrum branży metalowej. Obszary problemowe zidentyfikowane przez uczestników stanowiły następnie podstawę dla pozostałych działań projektu. Na ich podstawie opracowano m.in. programy i materiały szkoleniowe.

Działanie nazwane „Ekspertyzy” polegało na uzyskaniu szeregu dokumentów z dziedziny prawna, ekonomii, nauk społecznych przygotowanych przez ekspertów. Z założenia ekspertyzy stanowiły intelektualny wkład do projektu w tych dziedzinach, gdzie konieczne było sięgnięcie po bardziej specjalistyczną wiedzę. Tematy ekspertyz powiązane były ściśle z obszarami zidentyfikowanymi w czasie warsztatów problemowych oraz rozwijanymi w kolejnych działaniach projektu. Ekspertyzy, z których część wykorzystana jest w niniejszej publikacji, dotyczyły obecnego stanu prawnego, możliwości zmian, kontekstu funkcjonowania przedsiębiorstw, dotychczasowych polityk etc.

Wizyty studialne – w zamyśle autorów projektu – miały pozwolić na zapoznanie działaczy z rozwiązaniami stosowanymi w krajach, które mają dłuższe tradycje pracy w środowisku wielokulturowym w branży metalowej (np. w Norwegii). Ze względu na wybuch pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 i związane z tym ograniczenia w podróżowaniu, wizyty studyjne ostatecznie nie doszły do skutku w pierwszym projekcie.

Międzynarodowe seminarium miało być weekendową imprezą stacjonarną, konferencją z udziałem delegatów central związkowych z 5 krajów środkowoeuropejskich (Europejska Federacja Przemysłowa, dalej EFP). Celem tego spotkania miała być wymiana doświadczeń między partnerami oraz upowszechnieniu rezultatów projektu. Podobnie jak w przypadku wizyt studyjnych, pandemia pokrzyżowała pierwotne plany. Ostatecznie seminarium odbyło się w formie online. Udział wzięli – zgodnie z planem – przedstawiciele związków skupionych w EFP, a także przedstawiciele norweskich związków zawodowych, co pierwotnie nie było planowane (poznawanie sytuacji w Norwegii miało być elementem programu wizyt studialnych). Poszczególni mówcy przedstawili sytuację w swoich krajach, zarówno pod kątem skali zjawiska imigracji, jak i regulacji zatrudniania cudzoziemców oraz wpływu tych regulacji na rynek pracy. Uczestnicy seminarium podjęli uchwałę o wymianie informacji nt. zmian w regulacjach dotyczących zatrudniania cudzoziemców w poszczególnych krajach oraz okresowym wprowadzaniu ww. tematyki do porządku wspólnych spotkań. Warto podkreślić, że szczegółowe rozwiązania w kwestii zatrudnienia cudzoziemców różnią się w poszczególnych krajach, a niektóre z nich były interesujące w kontekście zmian, które były dyskutowane i planowane również

w naszym kraju. Za cenne uznano informacje uzyskane od norweskich uczestników seminarium. Zarówno polscy jak i europejscy uczestnicy podkreślali, że choć niewątpliwie Norwegia w omawianej kwestii jest w innym miejscu, niż pozostałe kraje (proces migracji zarobkowych do tego kraju zaczął się wiele lat wcześniej niż miało to miejsce w Europie Środkowej), to niektóre problemy i wyzwania dla związków zawodowych, pracodawców i sektora publicznego pozostają bardzo podobne.

Największym działaniem realizowanym w projekcie były szkolenia dla działaczy związkowych z problematyki projektu. Szkoleniami objętych zostało statecznie 270 osób. W trakcie prowadzonych metodami interaktywnymi zajęć szkoleniowych, uczestnicy poznawali m.in. regulacje związane z zatrudnianiem cudzoziemców. Ważne były też zagadnienia pomagające lepiej zrozumieć sytuację osób, które przyjechały do naszego kraju z zagranicy, a także problemów, z jakimi muszą się mierzyć. Każdorazowo identyfikowano też potencjalne sytuacje, w których może dochodzić do nadużyć i niekorzystnych zjawisk. Uczestnicy cenili sobie możliwość wymiany doświadczeń w tym zakresie, a także wzajemną inspirację odnośnie sposobów, za pomocą których można przeciwdziałać niesprawiedliwym, dyskryminującym praktykom. Trenerzy – poparciem kierownictwa sekretariatu – zachęcali działaczy do większego zainteresowania się losem migrantów zatrudnianych w macierzystych zakładach pracy, jak również tymi, którzy nie są formalnie zatrudnieni w tych zakładach, ale de facto w nich pracują, wykonując często te same obowiązki, co pracownicy. Ta grupa cudzoziemskich pracowników jest często najbardziej narażona na nierówne traktowanie.

Należy odnotować duże zainteresowanie udziałem w szkoleniach. Zainteresowanie było nie tylko ze strony działaczy organizacji skupionych w Sekretariacie Metalowców, ale również z innych organizacji związkowych. Możliwość udziału w projekcie takich osób była ograniczona z tego powodu, że nie mieścili się oni w grupie docelowej. To zainteresowanie zostało w uwzględnione za to w kolejnym projekcie, w których zastosowano szerszą formułę uczestnictwa.

W omawianym projekcie zaplanowano również publikację z produktami wypracowanymi w ramach projektu. Ostatecznie jednak odstąpiono od tego pomysłu i nie został on zrealizowany. Wynikało to po części z obawy o aktualność treści, które miałyby się w tej publikacji znaleźć. Zakończenie projektu wypadło na okres realnych zmian w prawie dotyczącym zatrudnienia cudzoziemców oraz dalszych planowanych zmian, które miały być uchwalone dosłownie w najbliższych dniach i tygodniach. Dziś wiemy, że tylko niektóre z nich doszły do skutku. Część artykułów, które miały pierwotnie znaleźć się w publikacji została udostępniona uczestnikom projektu w formie elektronicznej. Niektóre z nich publikujemy w niniejszym tomie.

Realizacji projektu przypadła na czas pandemii. Ograniczenia z tego wynikające spowodowały konieczność wydłużenia okresu realizacji projektu, jak również poważnej modyfikacji poszczególnych działań. Największym wyzwaniem była organizacja szkoleń, które musiały się odbywać w okresach luzowania ograniczeń dotyczących organizacji spotkań oraz z zachowaniem reżimu sanitarnego.

Projekt spotkał się z dużym zainteresowaniem i dobrym przyjęciem ze strony działaczy. Jak bardzo na początku nie było to oczywiste, może świadczyć fakt, że wśród czynników ryzyka realizacji projektu wskazano brak zainteresowania udziałem w przedsięwzięciu dot. cudzoziemców. Nic takiego nie miało miejsca. Tematyka okazała się bardzo na czasie, a sam udział w szkoleniach i innych formach aktywności oferowanych w projekcie stanowił okazję dla działaczy do zwiększenia swoich kompetencji w tym zakresie, jak również wymiany doświadczeń z innymi uczestnikami.

Należy zwrócić uwagę na efekty wdrożenia projektu, takie jak wzrost świadomości odnośnie sytuacji pracowników cudzoziemskich i problemów, z jakimi muszą się mierzyć oraz odpowiedzialności związków zawodowych za to, żeby ta grupa pracowników nie była przedmiotem nierównego traktowania. Regulacje dotyczące zatrudnienia cudzoziemców regulują ich dostęp do rynku pracy i w niektórych sytuacjach mogą sprzyjać – szczególnie w obliczu obojętności i przyzwolenia ze strony społecznej dialogu – nasilaniu się zjawisk niekorzystnych, a nawet patologicznych.

Problemy pracowników pochodzących z innych krajów nie są tylko ich własnymi problemami, ale mogą mieć znaczący wpływ na sytuację pozostałych pracowników. Przepisy te regulują pobyt w kraju i inicjowanie stosunku zatrudnienia. Jednak od momentu zawarcia umowy, nie ma osobnego prawa pracy dla cudzoziemców i pracowników krajowych. Są tylko pracownicy. A związki zawodowe bronią interesów pracowników. Ta konkluzja była punktem wyjścia do następnego projektu, który był naturalną konsekwencją projektu zakończonego w 2022r. opisanego w tej części.

Projekt: Ta sama praca, te same warunki.

W nowym projekcie oparto się na doświadczeniach, wypracowanych produktach i zidentyfikowanych potrzebach z poprzedniego projektu Funduszy Norweskich: „Zatrudnianie cudzoziemców i praca w środowisku wielokulturowym – nowe obszary dialogu społecznego” w partnerstwie z norweskim Fellesforbundet.

Głównym powodem, dla którego podjęliśmy – jako strona społeczna dialogu społecznego – realizację tego projektu było stosunkowo nowe zjawisko licznych grup cudzoziemców

w zakładach pracy oraz przekonanie, że ta nowa sytuacja powinna być przedmiotem dialogu społecznego. Brak kompetencji do diagnozowania, projektowania rozwiązań i wprowadzania ich do dialogu społecznego na wszystkich szczeblach (przedsiębiorstwa, branży, regionu i kraju) stanowił główny problem, jaki chcieliśmy rozwiązać poprzez realizację tego projektu. W poprzednim projekcie skupialiśmy się na identyfikacji problemów, budowaniu świadomości działaczy związkowych i podstawowej wiedzy na temat zatrudniania migrantów i pracy w środowisku wielokulturowym. Zauważyliśmy dużą zmianę w poziomie wiedzy i świadomości w branży metalowej. Teraz główny akcent położony był na działania, zwiększaniu motywacji do ich podejmowania, a także wyposażenie uczestników w kompetencje do wykorzystania w procesie komunikacji z pozostałymi stronami dialogu społecznego.

W społecznej świadomości obydwie projekty były ściśle ze sobą powiązane i często traktowane były jako jedna całość. Było to tym łatwiejsze, że w kryteriach naboru do niektórych działań obowiązywało np. pierwszeństwo udziału dla osób, które brały udział w pierwszym projekcie. Tak było z niektórymi szkoleniami, które traktowano jak kontynuację programów zrealizowanych poprzednio, poprzez odwołania do wiedzy, którą uczestnicy już posiadali. Część działań powtarzała aktywności z pierwszego projektu, wtedy należało wykluczyć z nich osoby, które już realizowały ten sam program poprzednim razem.

Drugi z omawianych projektów zawierał następujące działania:

- szkolenia dla działaczy związkowych – podstawowe, tożsame ze szkoleniami z pierwszego projektu,
- szkolenia będące kontynuacją i rozszerzeniem szkoleń podstawowych,
- ekspertyzy,
- wizyta studyjna,
- publikacja.

Celem projektu było zwiększenie zdolności strony związkowej, szczególnie z branży metalowej, do wprowadzenia do dialogu społecznego zagadnień związanych z zatrudnianiem imigrantów oraz pracą w środowisku wielokulturowym, w tym umiejętności przekazywania wiedzy i wypracowanych rozwiązań w innych krajach oraz potencjał formułowania rozwiązań akceptowalnych dla partnerów społecznych.

Szkolenia podstawowe bazowały całkowicie na programach i materiałach z pierwszego projektu. Realizacja projektu czyniła z Sekretariatu swego rodzaju ekspertów od cudzo-

ziemców. Mając to na uwadze, a także opisane powyżej zainteresowanie organizacji z poza Sekretariatu metalowców, chcieliśmy się dzielić naszą wiedzą i przemyśleniami z innymi. Dlatego projekt „Ta sama praca, te same warunki”³ dopuszczał udział w szkoleniach działaczy spoza Sekretariatu. Warunkiem był udział w szkoleniach podstawowych, przed szkoleniami rozszerzającymi. W szkoleniach tych uczestniczyli też działacze z organizacji należących do Sekretariatu, którzy nie mieli okazji wziąć udziału w poprzednim projekcie, a chcieli uczestniczyć w obecnym. Takie rozwiązanie pozwalało na wyrównanie wiedzy pomiędzy uczestnikami różnych działań i prowadzenie szkoleń zaawansowanych z wykorzystaniem treści wprowadzonych na szkoleniach podstawowych.

Szkolenia będące kontynuacją i rozszerzeniem szkoleń podstawowych były głównym działaniem projektu. Każde z tych szkoleń zawierało dwa główne komponenty. Pierwszym z nich były układy zbiorowe i porozumienia oraz włączanie do nich treści zapisów odnoszących się do zatrudniania cudzoziemców. W tym komponentie poświęcono dużo uwagi poszukiwaniu argumentów za różnymi możliwymi rozwiązaniami, które powinny być przedmiotem dialogu związków z pracodawcami, a docelowo zapisane w układach i porozumieniach. Uczestnicy musieli zmierzyć się z takimi kwestiami jak:

- równe traktowanie i przeciwdziałanie dyskryminacji zarówno polskich pracowników, jak i imigrantów
- brak odpowiednich zapisów w polityce zatrudnienia uwzględniających specyfikę migrantów i potrzebę dodatkowych działań adaptacyjnych,
- wspieranie integracji migrantów ze społeczeństwem, jako wspólne zadanie pracodawców, strony społecznej i administracji publicznej,
- dopuszczenie do sytuacji, w której osoby wykonujące tę samą pracę mają gorsze warunki tylko dlatego, że są zatrudniane przez podwykonawców lub pośredników, brak zapisów o pracy w umowach z dostawcami, brak kryteriów wynagradzania dostawców zatrudniających cudzoziemców na podstawie polskiego Kodeksu Pracy, nieprzygotowanie pracowników krajowych do pracy w środowisku wielokulturowym, pomijanie imigrantów w programach rozwoju kompetencji, niepotrzebne długotrwałe utrzymywanie stanu niestabilnego, zagrożenie ksenofobią i zachowaniami dyskryminacyjnymi.

Drugim komponentem szkoleń omawianych był blok poświęcony zagadnieniu stresu. Związane to było oczywiście z nową sytuacją na Ukrainie i potrzebą zwiększenia kompetencji działaczy zakresu wsparcia dla osób przeżywających stres związany z podobnymi

³ Dokładnie: „Same job, same conditions – impact on employment of migrants in Poland” („Ta sama praca, te same warunki – oddziaływanie na zatrudnienie migrantów w Polsce”).

doświadczeniami. Lepsze rozumienia ludzkich (w tym swoich własnych) zachowań pod wpływem przedłużającego się stresu pozwala na łatwiejsze rozpoznawanie problemów w miejscu pracy i podejmowanie działań zaradczych i minimalizujących negatywne skutki. Szkolenie koncentrowało się na psychologicznych i fizjologicznych aspektach reakcji stresowej i sposobach radzenia sobie ze stresem.

W omawianym projekcie udało się zrealizować wizytę studialną, która nie mogła się odbyć w pierwszym projekcie z powodu ryzyka pandemicznego. Grupa kilkunastu osób – działaczy oraz współpracowników Sekretariatu Metalowców – odwiedziła organizacje związkowe w Oslo, w celu wymiany doświadczeń i bliższego poznania sposobów działania norweskich kolegów. Największe wrażenie wywarły szczególnie:

- aktywne włączanie cudzoziemskich pracowników do związków,
- włączanie do układów zbiorowych kwestii związanych z zatrudnieniem migrantów.

Projekt zakończono niniejszą publikacją, do której włączono najważniejsze opracowania, ekspertyzy, które powstały w trakcie realizacji obu projektów.

Realizacja obu projektów spotkała się z dużym uznaniem ze strony uczestników. Wzrost wiedzy i świadomości w obszarze zatrudnienia cudzoziemców, kształtowania stosunków w wielokulturowym środowisku pracy, czy wnoszenia kwestii migranckich na fora dialogu społecznego jest bezdyskusyjny. Wdrożenie obu projektów odsłoniło też nowe luki kompetencyjne, którymi należałoby się zająć w przyszłości. Niektóre mają związek z obszarami eksplorowanymi w projektach, a inne dotyczą zupełnie odmiennych obszarów aktywności NSZZ Solidarność.

Bogdan Szozda

Wystąpienie inauguracyjne seminarium międzynarodowe w projekcie „Zatrudnienie cudzoziemców i praca w środowisku wielokulturowym – nowe obszary dialogu społecznego”.

Szanowni Państwo. Serdecznie dziękuję wszystkim za przyjęcie zaproszenia na nasze seminarium organizowane w ramach projektu pt. „Zatrudnienie cudzoziemców i praca w środowisku wielokulturowym – nowe obszary dialogu społecznego” realizowanego za pomocą grantu norweskiego na lata 2014–2021 i w ramach programu „Dialog społeczny – Godna praca”.

Mam przyjemność powitać Koleżanki i Kolegów z Norwegii reprezentujących naszego Partnera w projekcie, czyli związek zawodowy Fellesforbundet:

Line Eldring – szefową działu polityki w Fellesforbundet i badacz rynku pracy, *Pettera Vellesen* – działacza związkowego w oddziale Fellesforbundet dla pracowników budowlanych w Oslo, *Marka Boguckiego* – działacza związkowego w oddziale Fellesforbundet w Stavanger.

Witam Kolegę *Jørgena Kaurina*, z którym jesteśmy w stałym kontakcie w trakcie realizacji projektu i który jest naszym wsparciem.

Miło jest mi powitać Koleżanki i Kolegów z zaprzyjaźnionych związków zawodowych z: Czech (*Alena Paukrtova, Ilona Kostadinovova*), Słowacji (*Michal Drobny*), Słowenii (*Mateja Grečnik*), Węgier (*Zoltán László*).

Witam też moich współpracowników z Sekretariatu Metalowców i z Zarządu Regionu Śląsko-Dąbrowskiego.

Dlaczego realizujemy ten właśnie projekt? Ponieważ jesteśmy świadomi, że obok naszych krajowych pracowników coraz częściej pojawiają się pracownicy, którzy przyjechali z innego kraju.

Często, stanowczo zbyt często, pracownicy Ci są narażeni na nierówne traktowanie, w stosunku do swoich polskich kolegów. Wykonując taką samą pracę, bywa, że są słabiej

zabezpieczani, gorzej wynagradzani, nie mają prawa do socjalnych bonusów. Zwykle nie rozwija się ich kompetencji, nie podejmuje się działań mających na celu zintegrowanie z załogą zakładu i polskim społeczeństwem.

Z przykrością stwierdzam, że czasami ich sytuacja nie jest dostrzegana przez członków naszego związku lub nawet, jeśli jest dostrzegana, to zbyt często spotyka się z obojętnością lub bezsilnością. Choć Komisja Krajowa NSZZ Solidarność już dawno przyjęła uchwałę o przyjmowaniu cudzoziemskich pracowników do Związku, to liczba takich członków jest minimalna. Projekt finansowany z Funduszy Norweskich, za który jesteśmy bardzo wdzięczni sponsorom, pozwala zwrócić działaczom naszego Związku uwagę na problemy pracowników cudzoziemskich.

Chcieliśmy zrealizować projekt, który uświadomi naszym działaczom, że obecność w ich zakładzie pracowników drugiej kategorii, gorzej traktowanych, to nie jest tylko problem tych pracowników, ale również Związku. Chcieliśmy zwrócić uwagę na możliwe działania interwencyjne oraz zachęcić do ich podejmowania.

W ramach projektu odbyliśmy serię warsztatów, których celem było zidentyfikowanie szczegółowych problemów, związanych z zatrudnieniem cudzoziemców i pracą w środowisku wielokulturowym.

Następnie na podstawie uzyskanych informacji opracowany został program szkoleń dla działaczy. Przeszkoliliśmy w sumie ponad 270 osób. W czasie szkoleń identyfikowaliśmy – na różnych poziomach systemu społecznego – korzyści i zagrożenia wynikające z pojawienia się w naszych zakładach pracy pracowników z innych krajów. Omawialiśmy sytuacje, które już się dzieją, jak i takie, które dopiero mogą się upowszechnić. Próbowaliśmy zrozumieć, w jakiej sytuacji psychologicznej i społecznej znajdują się nasi cudzoziemscy współpracownicy. Poznawaliśmy prawne przepisy, którym podlegają. A także analizowaliśmy najczęstsze obszary dyskryminacji i wypracowaliśmy sposoby naszej na nie odpowiedzi. Te obszary to np. typy umów zawieranych z cudzoziemskimi pracownikami i zapisy w umowach dot. czasu pracy, wynagrodzenia za nadgodziny i inne. Oprócz warsztatów i szkoleń dla działaczy w projekcie przewidziano również m.in. wizytę studyjną do Norwegii (to ciągle przed nami) oraz niniejsze seminarium.

Chcielibyśmy na dzisiaj na tym seminarium zapoznać się z doświadczeniami norweskimi oraz rozwiązaniami prawnymi i dobrymi praktykami dotyczącymi zatrudnienia cudzoziemców w innych krajach naszego regionu. Domyślamy się, że skala zjawiska (wzrostu udziału cudzoziemców w ogólnej liczbie pracowników) może być podobna.

Możliwe jednak, że wypracowane i stosowane w praktyce rozwiązania są inne. Bardzo jestem ich ciekaw. Wierzę, że możemy się dziś wzajemnie od siebie uczyć. Życzę Państwu owocnego udziału w Seminarium.

Jacek Majewski

Zakres tematyczny szkoleń w projekcie „Ta sama praca, te same warunki”.

W ostatnich latach doświadczamy wielu zmian w przepisach prawa, dotyczących zatrudniania cudzoziemców. Duże zmiany dotyczą zasad zatrudniania na podstawie oświadczeń, ale też sporo tych zmian dotyczy wybranych grup cudzoziemców (np. np. migrantów z Ukrainy) oraz wybranych zawodów (np. służba zdrowia, czy pracownicy sezonowi). Atrakcyjne formy zatrudnienia, uproszczone procedury administracyjne oraz niskie bezrobocie w Polsce zachęcają obywateli takich krajów jak Armenia, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina do prób znalezienia pracy w naszym kraju. Niestety interpretacja przepisów, a także rozproszenie przepisów w różnych aktach prawnych (ustawach, rozporządzeniach) nadal przysparza pracodawcom wiele trudności. Nieprzestrzeganie tych procedur, nawet jeżeli nieświadome, może wiązać się z poważnymi konsekwencjami dla pracownika, jak i pracodawcy. Dlatego działacze związkowi powinni zdawać sobie sprawę z tych ograniczeń i ich konsekwencji i starać się wpływać na politykę zatrudnienia w zakładzie pracy, w którym działają.

W trakcie szkoleń realizowanych w projekcie omawiane były między innymi zasady zatrudniania cudzoziemców oraz trudności, jakie cudzoziemcy mogą napotykać w pracy. Szkolenia pozwalały na wymianę doświadczeń związanych z zatrudnianiem cudzoziemców. Umożliwiały omówienie różnych, również trudnych, kontrowersyjnych kwestii związanych z zatrudnieniem migrantów.

Wybrane praktyczne przykłady w związku z zatrudnianiem cudzoziemców w Polsce

Zatrudnienie kadry (w tym szczególnie kadry kierowniczej) z innego kraju UE w polskim zakładzie (obciąża fundusz płac w firmie polskiej). Nie jest to może nagminna praktyka, z jaką się spotykamy w naszym kraju w związku z zatrudnianiem cudzoziemców, ale daje też spojrzenie nt. możliwości międzynarodowych firm odnośnie przekierowywania zysków do innych podmiotów w innych krajach. Działacze związkowi powinni zwracać uwagę na takie ruchy gdyż ma to bezpośredni wpływ na wypłaty premii, czy nagród w polskiej firmie. Może też mieć wpływ na wysokość różnego rodzaju wskaźników indeksujących, np. wzrost wynagrodzeń.

Takie działania miały miejsce w jednej z polskich firm, która osiągała bardzo dobre rezultaty. Wysłano kadrę kierowniczą z innych krajów do tej firmy (pod pretekstem wymiany doświadczeń i usprawnienia zarządzania firmą). Kadra ta przeszła na finansowanie z funduszu płac polskiej firmy (zachowując oczywiście wysokość zarobków ze swojego kraju). Ruch taki spowodował, że zyski w polskiej firmie spadły, a premie wypłacane pracownikom zniknęły lub zmniejszyły się drastycznie.

Praktyki, jakie można zauważyć przy zatrudnianiu cudzoziemców przez firmy zewnętrzne, jak Agencje Pracy Tymczasowej (APT), zwłaszcza w kontekście omijania przepisów prawa pracy. Oto kilka z nich:

- zatrudnianie w celu ominięcia przepisów BHP – przepisy BHP są fundamentalnym elementem ochrony pracowników, bez względu na to, czy są oni zatrudnieni bezpośrednio przez firmę, czy przez APT; ominięcie tych przepisów jest nie tylko nielegalne, ale także stawia pracowników w sytuacji zagrożenia zdrowia, a nawet życia; i nie chodzi tylko o zagrożenia dla pracowników bezpośrednio wykonujących pracę z pominięciem BHP, ale również pozostałych współpracowników, zatrudnionych w przedsiębiorstwie, którzy być może nie biorą bezpośredniego udziału w procederze nieprzestrzegania BHP; pracodawcy powinni pamiętać, że wypadki na terenie pracy mogą prowadzić do poważnych konsekwencji prawnych i finansowych; związkowcy i społeczni inspektorzy powinni być szczególnie uczuleni na kwestie BHP w zakładzie pracy, również w tych sytuacjach, gdzie dotyczy to osób innych, niż pracownicy zakładu,
- niepłacenie nadgodzin – to naruszenie praw pracowniczych; w Polsce, jak i w większości krajów UE, pracodawcy są zobowiązani do wypłacania wynagrodzenia za nadgodziny; jednak często pracodawcy mają kłopot z uregulowaniem nadgodzin dla własnych pracowników, a co dopiero dla cudzoziemców, których przyprowadziła zewnętrzna firma; takie praktyki mogą być zgłaszane do Państwowej Inspekcji Pracy i mogą skutkować sankcjami,
- nadgodziny a polska kadra pracownicza – jeśli cudzoziemcy pracują więcej godzin bez odpowiedniej zapłaty, a polscy pracownicy są traktowani inaczej, może to świadczyć o dyskryminacji, co jest zakazane przez polskie prawo pracy; często też polscy pracownicy muszą zostawać na nadgodziny, aby kontrolować prace pracowników zagranicznych, ponieważ ci są zainteresowani dłuższą pracą (np. 12 godzin),
- nieprzestrzeganie Prawa Pracy – omijanie przepisów dotyczących czasu pracy, urlopów czy przerw jest poważnym wykroczeniem; pracownicy, niezależnie od narodowości, powinni być traktowani zgodnie z obowiązującymi przepisami, które chronią ich prawa i dobrostan,

- ominięcie posiadania niezbędnych kwalifikacji – zatrudnianie osób bez odpowiednich kwalifikacji może być nie tylko niezgodne z prawem, ale także niebezpieczne, zarówno dla samych pracowników, jak i dla jakości wykonywanych usług, czy produktów; aby „pomniejszyć” koszty pracownicze firmy dogadują się między sobą i np. na teren, gdzie panują warunki szkodliwe i praca wymaga używania specjalnej odzieży, czy sprzętu, wchodzi firma zewnętrzna, która nie przestrzega tych norm, albo nie płaci swoim pracownikom za pracę w warunkach szkodliwych,
- zatrudnienie z zakwaterowaniem – często agencje pracy tymczasowej oferują pakiet zatrudnienie plus zakwaterowanie, co może być korzystne dla pracowników zagranicznych; jednakże, taka sytuacja nie powinna prowadzić do nadużyć, np. wygórowanych opłat za mieszkanie, które mogłyby być potrącane z wynagrodzenia; niestety znane są przykłady nadużyć i to bardzo drastycznych np. 6 osób w jednym pokoju, czy spanie na zmianę w tych samych łóżkach.
- przypadkowe osoby – agencje pracy tymczasowej mają obowiązek weryfikować kwalifikacje i umiejętności pracowników, których delegują do pracy; zatrudnianie osób „przypadkowych”, bez odpowiedniego doświadczenia lub umiejętności, jest nieodpowiedzialne i może mieć negatywne konsekwencje dla wszystkich stron; jest to relatywnie częste zjawisko; pozornie tylko atrakcyjne dla pracodawcy, bo choć na krótką metę może generować oszczędności w firmie matce, to jednak w dłuższej perspektywie nie jest korzystne ani dla firmy, ani dla dotychczasowych pracowników; ci ostatni muszą ciągle doszkalać nowych pracowników kosztem swojego czasu pracy spada ich wydajność i w rezultacie nie otrzymują premii.

Praktyki, które opisujemy powyżej, są nie tylko nieetyczne, ale i częstokroć nielegalne. Prowadzą do degradacji standardów pracy i mogą być szkodliwe zarówno dla pracowników, jak i dla reputacji firm, które takie praktyki stosują. Warto pamiętać, że przestrzeganie prawa pracy jest nie tylko obowiązkiem, ale i w długoterminowej perspektywie interesem – przynosi korzyści, takie jak lepsza wydajność pracowników, niższa rotacja i pozytywny wizerunek firmy.

Sposoby legalizacji pracy cudzoziemców – kwestie, na które należy zwrócić uwagę na szkoleniu.

Zezwolenie na pracę:

- zezwolenie na pracę legalizuje pracę cudzoziemca na konkretnym stanowisku u konkretnego pracodawcy,
- zezwolenie na pracę występuje pracodawca,
- zezwolenie ubiegać się można w odpowiednim w zależności od siedziby pracodawcy urzędzie wojewódzkim,

- w celu uzyskania zezwolenia pracodawca musi przedstawić odpowiednie dokumenty oraz wypełnić wniosek, w którym określa między innymi charakter pracy, którą zamierza powierzyć cudzoziemcowi, rodzaj umowy, wysokość wynagrodzenia,
- w większości przypadków pracodawca musi wykonać test rynku pracy, czyli uzyskać informację starosty właściwego ze względu na jego siedzibę o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na tym terenie przez polskich pracowników,
- zezwolenie wydawane jest na okres od roku do lat trzech i może być przedłużane,
- zezwolenie uprawnia cudzoziemca do wykonywania pracy wyłącznie na rzecz konkretnego pracodawcy i na warunkach określonych w zezwoleniu (nieliczne wyjątki określone są w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).

Jednolite zezwolenie na pobyt czasowy i pracę:

- jednolite zezwolenie na pobyt i pracę łączy legalizację pracy (zezwolenie na pracę) z legalizacją pobytu cudzoziemca,
- zezwolenie ubiegać się można w urzędzie wojewódzkim w zależności od miejsca zamieszkania cudzoziemca,
- w większości przypadków pracodawca musi wykonać test rynku pracy, czyli uzyskać informację starosty właściwego ze względu na jego siedzibę o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na tym terenie przez polskich pracowników,
- zezwolenie wydawane jest cudzoziemcowi na okres do 3 lat i umożliwia pracę u konkretnego pracodawcy na ustalonych w nim warunkach, ale nie daje nieograniczonego dostępu do rynku pracy.

Zezwolenie na pobyt czasowy do pracy w zawodzie o wysokich kwalifikacjach, tzw. Blue Card:

- zezwolenie Blue Card łączy legalizację pracy (zezwolenie na pracę) z legalizacją pobytu cudzoziemca,
- zezwolenie ubiegać się można w urzędzie wojewódzkim w zależności od miejsca zamieszkania cudzoziemca,
- wydanie zezwolenia wnioskować może cudzoziemiec, który posiada wyższe kwalifikacje zawodowe, jego zarobki są równe lub wyższe niż 150% kwoty przeciętnego oficjalnego wynagrodzenia oraz który spełnia pozostałe warunki regulowane przez ustawę,
- w większości przypadków pracodawca musi wykonać test rynku pracy, czyli uzyskać informację starosty właściwego ze względu na jego siedzibę o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na tym terenie przez polskich pracowników,

- zezwolenie wydawane jest cudzoziemcowi na okres do 3 lat, co umożliwia pracę u konkretnego pracodawcy na ustalonych w nim warunkach, ale nie daje nieograniczonego dostępu do rynku pracy.

Oświadczenie o powierzeniu pracy cudzoziemcowi:

- oświadczenie o powierzeniu pracy cudzoziemcowi legalizuje pracę cudzoziemca u konkretnego pracodawcy,
- oświadczenie może być wydane wyłącznie obywatelom Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy,
- na podstawie oświadczenia pracować można maksymalnie 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy,
- oświadczenie musi być zarejestrowane przez pracodawcę w powiatowym urzędzie pracy właściwym dla jego siedziby,
- oświadczenie wydawane jest cudzoziemcowi na konkretny okres i umożliwia pracę u konkretnego pracodawcy na ustalonych warunkach,
- po 3 miesiącach pracy na podstawie oświadczenia (pod warunkiem posiadania umowy o pracę) obowiązuje uproszczona procedura ubiegania się o zezwolenie na pracę.

Zezwolenie na pobyt czasowy w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą cudzoziemca:

- zezwolenie legalizuje pobyt cudzoziemca w oparciu o prowadzoną przez niego działalność gospodarczą, o ile spełnia szereg warunków wyszczególnionych w ustawie
- zezwolenie ubiegać się można w urzędzie wojewódzkim w zależności od miejsca zamieszkania cudzoziemca
- zezwolenie wydawane jest cudzoziemcowi na okres do 3 lat i umożliwia w tym okresie wykonywanie działalności wskazanej w zezwoleniu.

Porównanie różnych sposobów zatrudnienia cudzoziemców

Rodzaj zezwolenia	Plusy	Minusy
Oświadczenie	<ul style="list-style-type: none"> • szybkość procedury, • ułatwia pozyskanie zezwolenia na pracę u tego samego pracodawcy. 	<ul style="list-style-type: none"> • umożliwia pracę cudzoziemcowi tylko przez 6 miesięcy, • tylko dla cudzoziemców z kilku określonych państw.
Zezwolenie na pracę	<ul style="list-style-type: none"> • ułatwienie przy ubieganiu się o jednolite zezwolenie o pobyt i pracę, • ważne do 3 lat. 	<ul style="list-style-type: none"> • czasochłonna procedura (do kilku miesięcy), dodatkowe formalności, m.in. test rynku pracy, • potwierdzenie kwalifikacji, • tłumaczenie przysięgłe dokumentów wydanych w kraju pochodzenia cudzoziemca (dotyczących np. doświadczenia i kwalifikacji).
Zezwolenie jednolite na pobyt i pracę	<ul style="list-style-type: none"> • legalizuje zarówno pracę, jak i pobyt, • ważne do 3 lat, • możliwość sprowadzenia rodziny. 	<ul style="list-style-type: none"> • czasochłonna i skomplikowana procedura, • zmiana pracodawcy skutkuje koniecznością wystąpienia o nowe zezwolenie na pobyt.

Nielegalne zatrudnienie cudzoziemca

Rozproszenie przepisów i kompetencji pomiędzy kilka różnych aktów prawnych i instytucji publicznych, zmiany w prawie dotyczącym zatrudniania cudzoziemców, skomplikowane procedury mogą wpływać na to, że pracodawcy niechętnie samodzielnie podejmują się zatrudnienia cudzoziemców. Sięgają w takich sytuacjach często po firmy zewnętrzne, które często też nie przywiązują szczególnej uwagi do dotrzymywania wszystkich obowiązków prawnych, a szczególnie związanych z prawem pracy.

Kiedy zatem możemy mówić o nielegalnym zatrudnieniu cudzoziemca? Otóż takie zachodzą, gdy:

- pracownik nie posiada ważnego dokumentu potwierdzającego jego pobyt na terytorium Polski (wiza, karta pobytu lub ruch bezwizowy),
- podstawa pobytu pracownika wyklucza wykonywanie pracy, (np., gdy posiada tylko wizę turystyczną),
- cudzoziemiec wykonuje pracę bez wymaganego pozwolenia,
- pracownik podjął pracę na innym stanowisku lub na innych warunkach, niż te określone w zezwoleniu,
- nie została zawarta pisemna umowa o pracę lub umowa cywilnoprawna pomiędzy pracownikiem a pracodawcą.

Jednym z najczęstszych przykładów jest powierzenie pracy cudzoziemcowi, którego wiza już wygasła. Oczywiście kontrolę prawidłowego zatrudnienia pracownika może przeprowadzić Państwowa Inspekcja Pracy, pewne kompetencje w tym zakresie ma również Straż Graniczna. Trzeba jednak pamiętać, że służby Państwowe nie są w stanie sprawdzić wszystkich firm w Polsce i działają na zasadzie wyrwykowej lub na zawiadomienie. Kary za nielegalne zatrudnianie cudzoziemców grozi nie tylko pracownikom, ale również pracodawcom. Oprócz konsekwencji finansowych, pracownik i pracodawca mogą również ucierpieć pod względem zawodowym, chociaż ta kwestia zawodowa bardziej będzie dotyczyć pracownika, niż pracodawcy. Nie ma w zasadzie znaczenia też, że błąd został popełniony nieświadomie, przedsiębiorca również będzie objęty sankcjami.

Pracodawca, który nielegalnie zatrudnił cudzoziemca oprócz grzywny, może mieć w przyszłości problem z ponownym – tym razem legalnym – przyjęciem cudzoziemców do pracy w swojej firmie. Będzie to szczególnie uciążliwe dla firm, które zatrudnienie opierają głównie na pracownikach np. z Ukrainy.

Jeżeli pracodawca ponownie zostanie złapany na łamaniu przepisów związanych z zatrudnianiem cudzoziemców może nawet utracić prawo do prowadzenia działalności. Przez przepisy dotyczące zatrudniania cudzoziemców trzeba też rozumieć przepisy prawa pracy (np. równe traktowanie w zatrudnieniu). W przypadkach, kiedy nielegalne powierzanie pracy cudzoziemcom jest uporczywe lub obejmuje warunki szczególnego wykorzystywania, grozi kara ograniczenia bądź pozbawienia wolności do 3 lat.

Cudzoziemiec oprócz kary finansowej może zostać zobowiązany do powrotu na terytorium swojego kraju lub otrzymać zakaz ponownego wjazdu do Polski (oraz innych państw UE) na okres od 1 roku do 3 lat. Gdy niezgodne z prawem zatrudnienie pracownika skutkuje deportacją, to pracodawca pokrywa koszty z nią związane.

Jak zatrudnić pracownika z Ukrainy unikając powyższych kar? Po pierwsze, trzeba się upewnić, że składane powiadomienie zawiera wszystkie niezbędne informacje i załączniki, a wiza naszego cudzoziemca jest aktualna. Niestety pracodawcy chcąc zdjąć z siebie ciężar tej odpowiedzialności, korzystają z usług firm legalizujących pobyt i pracę cudzoziemców (Agencja Pracy Tymczasowej), która załatwia większość spraw związanych z dopełnieniem tych wszystkich formalności. Niestety często przywiązuje się wtedy małą uwagę do tego, jakich pracowników angażujemy i jak wyglądają ich warunki płacy i pracy. Często te warunki bardzo się różnią od warunków pracy pracowników danej firmy, w której wykonują pracę).

Kara grzywny za niezgodne z prawem zatrudnianie cudzoziemców wynosi od 1000 zł do 30000 zł. Podane widełki finansowej kary wyglądają inaczej w przypadku świadomego wprowadzania obcokrajowca w błąd, a inaczej, gdy wina była nieświadoma, ale oczywiście niewiedza nie zwalnia stron od odpowiedzialności.

W obecnej sytuacji na rynku pracy w Polsce (niskie bezrobocie, rynek pracownika), to nie tylko skutki finansowe będą karą za niezgodne z prawem zatrudnienie cudzoziemca, ale też może takie działanie poważnie odbić się na firmie i jej wizerunku. A to z kolei może skutkować mniejszym zainteresowaniem pracą w takiej firmie. Pomimo ułatwionych procesów administracyjnych podczas składania oświadczeń wciąż istnieje możliwość popełnienia błędu. Dlatego też w takich przypadkach warto poszukać rozwiązań, które będą się opierały o sprawdzone metody przy rekrutacji cudzoziemców.

Usługi pracy tymczasowej lub outsourcingu, co prawda w jakimś stopniu zwalniają z obowiązku dopełnienia formalności takich jak: zawarcie umowy z pracownikiem, rozliczenie wynagrodzenia, opłacenia ZUS i dokumentacja w urzędzie skarbowym. Ale czy na pewno dostarczą takich pracowników, jakich potrzebuje firma i czy długofalowo to będzie dobre rozwiązanie. Czy nie spowoduje różnic na tle płacowym i warunków pracy, czy brak kontroli nad polityką zatrudnienia nie spowoduje pogorszenia jakości i sprawności działania firmy i w dalszej perspektywie obniżenie konkurencyjności na rynku.

W podsumowaniu powyższych spraw zachodzi pytanie, które powinni postawić sobie pracodawcy: czy nie warto tego typu spraw ustalać ze związkami zawodowymi w Porozumieniach Zakładowych czy w Zakładowych lub Ponadzakładowych Układach Zbiorowych Pracy?

Dla porównania w dalszej części rozdziału podaje do przemyślenia rozwiązanie, jakie poznaliśmy u partnerów Norweskich w trakcie trwania tego projektu.

Wybrane kwestie związane z zatrudnianiem cudzoziemców w Norwegii

Procedury zatrudniania cudzoziemców w Norwegii różnią się w zależności od tego, skąd pochodzi potencjalny pracownik. Oto kilka ogólnych, przykładowych kwestii.

Obywatele EOG:

- rejestracja – muszą się zarejestrować w norweskim urzędzie policji, jeśli planują pobyt dłuższy niż 3 miesiące; rejestracja ta jest bezpłatna i można ją dokonać online,
- numer identyfikacyjny – po rejestracji otrzymają numer identyfikacyjny, który jest potrzebny do podjęcia pracy, otwarcia konta bankowego lub korzystania z usług medycznych.

Obywatele spoza EOG:

- pozwolenie na pracę – konieczne jest uzyskanie pozwolenia na pracę; proces aplikacji zależy od kwalifikacji, branży i rodzaju pracy. Istnieją różne kategorie, np. wykwalifikowani pracownicy, pracownicy sezonowi, pracownicy przeniesieni w ramach firmy itp.,
- wniosek o pozwolenie – aplikacja o pozwolenie na pracę zwykle wymaga udokumentowania kwalifikacji, doświadczenia zawodowego i spełnienia warunków oferty pracy.

Oferta pracy:

- warunki zatrudnienia – oferta pracy przedstawiona przez pracodawcę musi być zgodna z norweskimi przepisami dotyczącymi wynagrodzenia i warunków pracy; wynagrodzenie nie może być niższe, niż wynagrodzenie zwykle oferowane w danym zawodzie lub branży.

Ubezpieczenie społeczne i podatki:

- składki – pracodawca jest odpowiedzialny za zarejestrowanie pracownika w norweskim systemie ubezpieczeń społecznych i odprowadzanie składek,
- podatki – pracownik musi być zarejestrowany w urzędzie skarbowym w celu opłacania podatków.

Zgłoszenie pracownika do urzędu skarbowego:

- numer identyfikacyjny – pracownik otrzymuje *D-nummer* lub *personalnummer*, który jest wymagany do większości transakcji w Norwegii, w tym do płacenia podatków i otrzymywania wynagrodzenia.

Zakwaterowanie:

- wsparcie pracodawcy – pracodawcy często pomagają w znalezieniu zakwaterowania dla pracowników z zagranicy, co może być częścią pakietu relokacyjnego; w Norwegii istnieją przepisy regulujące warunki, jakie musi spełniać lokal wynajęty dla pracownika (np. max 2 osoby w jednym lokalu o określonym metrażu).

Prawo do emerytury:

- nabywanie praw – pracując legalnie i odprowadzając składki na ubezpieczenie społeczne w Norwegii, pracownik nabywa prawa do norweskiej emerytury,
- minimalny okres – zwykle istnieje minimalny okres składkowy, który uprawnia do otrzymania emerytury; obecnie w Norwegii jest to 3 lata, dla porównania w Polsce jest to 20 lub 25 lat,
- międzynarodowe umowy – Norwegia ma podpisane umowy o zabezpieczeniu społecznym z wieloma krajami, które mogą wpływać na prawa do emerytury,
- emerytura państwowa – pracownik może otrzymać emeryturę państwową, jeśli spełni warunki, takie jak odpowiedni wiek emerytalny i okres składkowy,
- emerytura prywatna – możliwość dodatkowego oszczędzania na emeryturę w prywatnych funduszach emerytalnych.

Układy zbiorowe pracy w Norwegii

Układy zbiorowe pracy są ważnym elementem norweskiego rynku pracy i mają duży wpływ na zatrudnianie cudzoziemców. Układy zbiorowe to porozumienia między związkami zawodowymi a pracodawcami lub ich organizacjami, które regulują warunki pracy i płacy. W Norwegii są one bardzo powszechne i często wykraczają poza minimalne wymagania prawne, a w zasadzie tworzą prawo pracy. Wiele branż w Norwegii ma układy zbiorowe, które ustalają minimalne stawki wynagrodzenia oraz standardy dotyczące godzin pracy, nadgodzin, dodatków za pracę w nocy, czy w weekendy, warunków zdrowotnych i bezpieczeństwa.

Cudzoziemcy zatrudnieni w Norwegii są również objęci układami zbiorowymi, jeśli pracują w branżach/zakładach, gdzie takie układy obowiązują. Pracodawcy są zobowiązani do zapewnienia, że warunki pracy i wynagrodzenie cudzoziemców są zgodne z obowiązującymi układami zbiorowymi.

W przypadku pracowników z krajów spoza EOG, norweskie władze imigracyjne mogą wymagać dowodu, że oferowane warunki pracy są zgodne z układem zbiorowym odpowiedniej branży, zanim wydadzą pozwolenie na pracę.

W norweskich układach zbiorowych można znaleźć zapisy, które służą ochronie lokalnych rynków pracy, czy regulują sposób zatrudniania cudzoziemców na tych rynkach. W jednym z nich, dla branży budownictwa, znalazł się zapis, który w niektórych szczególnie wrażliwych obszarach wyklucza możliwość zatrudniania pracowników za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej.

Kontrola przestrzegania prawa

Inspekcja pracy w Norwegii (Arbeidstilsynet) monitoruje przestrzeganie praw pracowników, w tym warunków określonych w układach zbiorowych.

Istnieją mechanizmy kontroli, które pozwalają na sprawdzenie, czy pracodawcy przestrzegają układów zbiorowych, szczególnie w kontekście zatrudniania pracowników z zagranicy.

Prawo do zrzeszania się

Pracownicy cudzoziemscy mają takie samo prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych i korzystania z ochrony układów zbiorowych, jak pracownicy norwescy.

Związki zawodowe mogą również pomagać pracownikom w negocjowaniu warunków pracy oraz w razie konfliktów z pracodawcą. Zapewnienie opieki prawnej dla pracowników w relacjach i konfliktach z pracodawcami, ma znaczący wpływ na postrzeganie atrakcyjności przynależności do związku zawodowego. Zakres oferowanej ochrony jest czynnikiem konkurencji pomiędzy różnymi związkami zawodowymi. Wynika to z wysokiego kosztu pomocy prawnej pozyskiwanej przez pracownika będącego poza związkiem zawodowym.

Uznanie kwalifikacji

Układy zbiorowe mogą również zawierać postanowienia odnośnie uznawania kwalifikacji zawodowych, co jest szczególnie istotne dla pracowników z zagranicy.

To tylko ogólne zarysy, jak układy zbiorowe pracy wpływają na zatrudnianie cudzoziemców w Norwegii. Warto pamiętać, że dokładne postanowienia mogą się różnić w zależności od branżowego i zakładowego układu zbiorowego pracy.

Idąc za przykładem Norweskich rozwiązań, szczególnie tych, które dotyczą branżowego/zakładowego układu zbiorowego pracy, warto się zastanowić, czy nie są to rozwiązania, które dobrze wynegocjowane i zapisane, zadowolą obie strony dialogu społecznego.

Kwestie związane z cudzoziemcami, jako przedmiot dialogu społecznego

Przykładowe kwestie z zakresu zatrudniania cudzoziemców, jakie mogłyby stać się przedmiotem negocjacji i uzgodnień na poziomie układów zbiorowych:

1. Równe traktowanie i zapobieganie dyskryminacji zarówno dotychczasowych polskich pracowników, jak i imigrantów.
2. Jest to istotny problem, ponieważ imigranci często są zatrudniani na gorszych warunkach, niż pracownicy krajowi. Często stroną zatrudniającą nie jest pracodawca, ale pośrednik, co może de facto prowadzić do omijania prawa pracy, w odniesieniu np. do czasu pracy, czy świadczeń około płacowych trudnych do uchwycenia przez organy kontroli. Narażenie emigrantów na gorsze warunki pracy jest oczywiste. Mniej oczywiste są zagrożenia dla krajowych pracowników, szczególnie dla grup o niższych kwalifikacjach. Istnienie rezerwuaru siły roboczej o niskich wymaganiach odnośnie warunków płacy i płacy może prowadzić do nieuprawnionych preferencji dla tej grupy, kosztem dotychczasowych pracowników. Osobną kwestię może stanowić zagwarantowanie przestrzegania zasady równości kobiet i mężczyzn. Przemysł metalowy cechuje się wysokim współczynnikiem maskulinizacji – dotychczas wypracowane zasady równości płci i eliminacji negatywnych zachowań w stosunku do kobiet mogą nie znajdować zrozumienia i akceptacji u emigrantów. Niestosowanie tych zasad może z kolei prowadzić do agresywnych reakcji otoczenia. Przy czym pewne dziś nieakceptowane postawy, były w polskich zakładach jeszcze kilka lat temu na porządku dziennym.
3. Przygotowanie pracowników krajowych do pracy w środowisku wielokulturowym.

4. Pracownicy mogą nie być świadomi różnic kulturowych i konsekwencji, jakie one ze sobą niosą. O ile świadomi pracownicy mogą służyć wsparciem w procesie adaptacji, (tak jak ma to miejsce w przypadku wszystkich pozostałych nowych pracowników), o tyle pracownicy nieświadomi różnic, nieprzygotowani do funkcjonowania w środowisku wielokulturowym, mogą być źródłem dodatkowego stresu dla podejmujących pracę w zakładzie migrantów. Sami też mogą odczuwać dyskomfort. Brak wzajemnego zrozumienia przyczyniać się może do powstawania konfliktów i złej atmosfery w pracy, obniżyć komfort pracy i zdolność zespołów pracowniczych do kooperacji w procesie produkcji.

5. Potencjalne konsekwencje dla bezpieczeństwa pracy.

6. W wielu dziedzinach migranci spotykają się z innymi standardami dotyczącymi bezpieczeństwa i higieny pracy w polskich zakładach w stosunku do tego, co praktykowali w swoim macierzystym kraju. Próba stosowania dotychczasowych, nieakceptowalnych praktyk (np. prowizorycznych napraw maszyn, usuwanie zabezpieczeń, które uważają za uciążliwe etc.) może prowadzić do niebezpiecznych sytuacji dla samych pracowników, jak i ich kolegów i całego zakładu. Osobną kwestią są zagrożenia wynikające z niezrozumienia poleceń, procedur, instrukcji. Czasami wynikać to może z niewystarczającej znajomości języka polskiego lub tzw. „false friends” (określeń brzmiących podobnie w obu językach, ale mających odmienne znaczenie).

7. Pomijanie imigrantów w zakładowych programach rozwojowych.

8. Wynikać może z powodu rzekomej tymczasowości pracy lub niewystarczającą znajomość języka polskiego; brak programów adaptacyjnych – pracodawcy (i niestety również związki zawodowe i inni partnerzy dialogu) nie widzą korzyści ze wspierania pracowników cudzoziemskich w procesie poznawania języka polskiego (zupełnie nieznane i niewykorzystane są możliwości, jakie stwarza w tym zakresie Krajowy Fundusz Szkoleniowy).

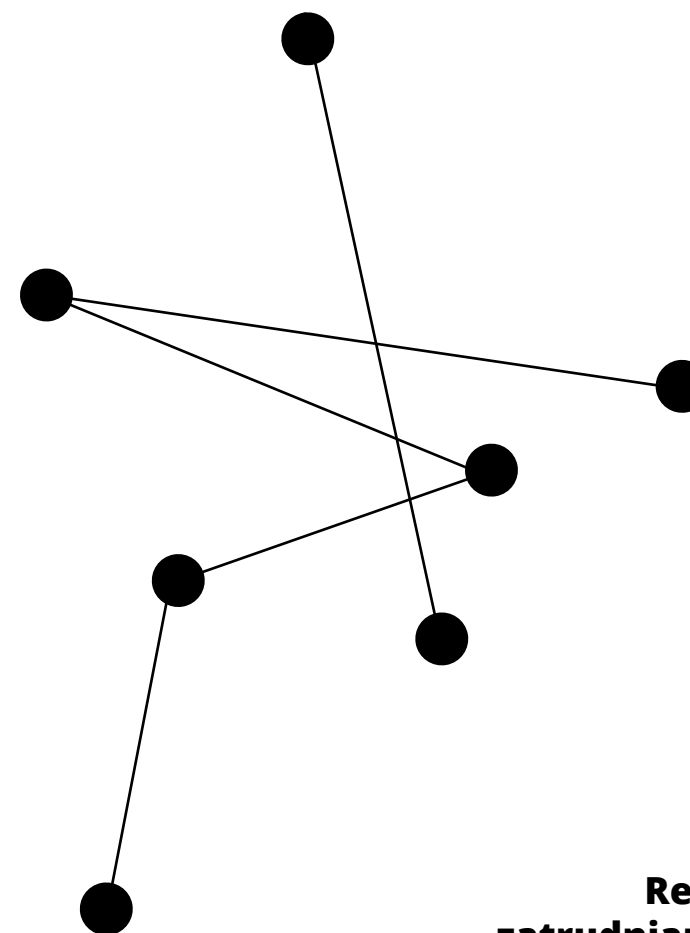
9. Zbędne długotrwałe utrzymywanie niestabilnego statusu.

10. Wynika często z przepisów krajowych odnośnie prawa pobytu i podejmowania pracy, które ogranicza imigrantom dostępne opcje w odniesieniu do rodzaju i formy zatrudnienia; niektóre wrażliwe branże wymagają chronienia rynku pracy przed niekontrolowanym napływem imigrantów; jednak znaczna część nie spełnia obecnie swojej pierwotnej roli.

11. Niebezpieczeństwo ksenofobii i zachowań dyskryminacyjnych, w tym aktów agresji skierowanych przeciw pracownikom cudzoziemskim.

12. Obecnie jest to niewielkie zagrożenie, ale każda niekorzystna zmiana na rynku pracy, objawy kryzysu ekonomicznego, zwolnienia etc. mogą wyzwać zachowania zmierzające do obarczania winą obcokrajowców (szukania kozłów ofiarnych). Świadomi partnerzy społeczni mogą takim zagrożeniom zawczasu zapobiegać, muszą jednak być świadomi, że takie sytuacje mogą się zdarzyć i być na nie odpowiednio przygotowani.

02.



**Regulacje dotyczące
zatrudniania cudzoziemców**

Jadwiga Piechocka

Procedury prawne w związku z zatrudnianiem cudzoziemców w Polsce.⁴

Wstęp

Od lat 90-tych XX wieku do Polski napływa kapitał zagraniczny w postaci tworzenia przedsiębiorstw, inwestycji w nowe miejsca pracy. Wejście Polski do Unii Europejskiej zintensyfikowało ten proces, jednocześnie powodując odpływ pracowników z rynku pracy w Polsce. Rozwój przemysłu, powstawanie nowych miejsc pracy, a także zmiany zachodzące na rynku pracy, w tym starzenie się społeczeństwa i zmniejszanie się udziału osób w wieku produkcyjnym, powoduje potrzebę zapewnienia wolnych miejsc pracy pracownikami, którzy są cudzoziemcami.

Potrzeba powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom, a także konieczność implementowania do prawa polskiego rozwiązań zawartych w dyrektywach UE spowodowała konieczność wprowadzenia stosownych regulacji do prawa polskiego.

Przedmiotem tej ekspertyzy jest wskazanie procedur, które należy spełnić, aby zatrudnienie cudzoziemca było legalne.

Podstawa prawna

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie zatrudniania cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵.

⁴ Wg stan prawny na 2021 r. Niniejszy tekst nie uwzględnia istotnych zmian w przepisach, które nastąpiły – szczególnie w odniesieniu do obywateli Ukrainy – w odpowiedzi na wydarzenia z 24 lutego 2022 roku. To uaktualnienie znalazło się w kolejnym tekście (przypis – red.).

⁵ Ustawa z dnia 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2020 r. poz. 1409 t.j. z późn. zm.). Ustawa ta wdraża następujące dyrektywy:
– Dyrektywa 68/360/EWG z dnia 15 października 1968r. o zniesieniu restrykcji dotyczących przemieszczania się oraz pobytu we Wspólnocie pracowników z państw członkowskich oraz ich rodzin,
– Dyrektywa 90/364/EWG z dnia 28 lipca 1990 r. o prawie pobytu,
– Dyrektywa 90/365/EWG z dnia 28 lipca 1990 r. o prawie pobytu pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, którzy zakończyli działalność zawodową,
– Dyrektywa 93/96/WE z dnia 29 października 1993 r. o prawie pobytu studentów,

Aktami wykonawczymi do tej ustawy, istotnymi z punktu widzenia zatrudniania cudzoziemców, są:

- rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń⁶,
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenia na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców⁷,
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę⁸,
- rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017r. w sprawie państw, do których obywatele stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi⁹.

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach¹⁰ określa zasady i warunki wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ich przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego, tryb postępowania oraz organy właściwe w tych sprawach.

– Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 października 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne,
– Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.
– Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy.
– Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników.
– Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego.

⁶ Rozporządzenie z dnia 07.12.2017r. (Dz.U. 2017 poz. 2345)

⁷ Rozporządzenie z dnia 20.01.2009r. (Dz.U. 2019 poz. 154 t.j.)

⁸ Rozporządzenie z dnia 21.04.2015r. (Dz.U. 2018 poz. 2273 t.j.)

⁹ Rozporządzenie z dnia 08.12.2017r. (Dz.U. 2017 poz. 2349)

¹⁰ Ustawa z dnia 12.12.2013r. (Dz.U. 2020r. poz. 35 t.j.)

Podstawowe definicje

Zgodnie z ustawą z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach oraz z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy cudzoziemcem jest każda osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (dalej: u.p.z.) definiuje również pojęcia związane z zatrudnianiem cudzoziemców takie jak podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi, wykonywanie pracy przez cudzoziemca, zezwolenie na pracę. I tak:

- wykonywaniem pracy przez cudzoziemca jest zatrudnienie, wykonywanie innej pracy zarobkowej, pełnienie funkcji w zarządach osób prawnych, które uzyskały wpis do rejestru przedsiębiorców na podstawie przepisów o Krajowym Rejestrze Sądowym lub są spółkami kapitałowymi w organizacji, lub prowadzenie spraw spółki komandytowej lub komandytowo-akcyjnej przez komplementariusza, lub działanie w charakterze prokurenta,
- podmiotem powierzającym wykonywanie pracy cudzoziemcowi jest jednostka organizacyjna, chociażby nie posiadała osobowości prawnej lub osoba fizyczna, która na podstawie umowy lub innego stosunku prawnego powierza wykonywanie pracy cudzoziemcowi,
- zezwoleniem na pracę jest decyzja właściwego organu, uprawniająca cudzoziemca do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na warunkach określonych w ustawie oraz w tej decyzji.

Legalność pobytu na terytorium RP

Podstawowymi zasadami zatrudniania cudzoziemców jest legalność ich pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (dalej RP) oraz posiadanie pozwolenia na pracę. Cudzoziemcy posiadający obywatelstwo innego niż Polska kraju Unii Europejskiej oraz Islandii, Norwegii, Lichtensteinu¹¹ lub Szwajcarii¹² nie potrzebują pozwolenia na pobyt na terytorium RP oraz wykonywanie pracy. Zgodnie z art. 23 ustawy o cudzoziemcach

¹¹ Islandia, Norwegia i Lichtenstein należą do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), lecz nie są członkami UE.

¹² Szwajcaria jest członkiem Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu EFTA) razem z Norwegią, Islandią i Lichtensteinem, lecz nie jest członkiem EOG i UE.

(dalej: u.c.) cudzoziemiec, który przekracza granicę, jest obowiązany posiadać: ważny dokument podróży, ważną wizę lub inny ważny dokument uprawniający go do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i do pobytu na tym terytorium, jeżeli są wymagane, zezwolenie na wjazd do innego państwa lub zezwolenie na pobyt w innym państwie, jeżeli zezwolenia takie są wymagane w przypadku przejazdu tranzytem.

Cudzoziemcowi można wydać wizę krajową lub wizę Schengen. Wiza krajowa uprawnia do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ciągłego pobytu na nim lub do kilku pobytów na tym terytorium następujących po sobie, trwających łącznie dłużej niż 90 dni w okresie ważności wizej. Okres ważności wizej krajowej nie przekracza 1 roku.

Wizę Schengen wydaje się m.in. w celu wykonywania pracy, w okresie nieprzekraczającym 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy, na podstawie wpisanego do ewidencji oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, wykonywania pracy, o której mowa w art. 88 ust. 2 u.p.z., w okresie nieprzekraczającym 9 miesięcy w roku kalendarzowym oraz wykonywania innej pracy.

Wiza w celu wykonywania pracy na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy może być wydana po okazaniu oświadczenia wpisanego do ewidencji oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy. Wizę wydaje się na okres pobytu, który odpowiada okresowi wskazanemu w oświadczeniu o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, o którym mowa w art. 88z ust. 1 u.p.z. Okres ten nie może być dłuższy, niż przewidziany dla danego typu wizej.

Wiza w celu wykonywania pracy sezonowej, może być wydana cudzoziemcowi, którego dotyczy wniosek o wydanie zezwolenia na pracę sezonową wpisany do ewidencji. Wizę w celu świadczenia pracy sezonowej, wydaje się na okres pobytu, który odpowiada okresowi wskazanemu w zaświadczeniu o wpisie wniosku o zezwolenie na pracę sezonową do ewidencji wniosków w sprawie pracy sezonowej.

Wiza w celu świadczenia pracy innej niż praca sezonowa lub wykonywana na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy może być wydana cudzoziemcowi, który przedstawi zezwolenie na pracę w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt. 43a u.p.z. Wizę wydaje się na okres pobytu, który odpowiada okresowi wskazanemu w zezwoleniu lub w innym dokumencie niż zaświadczenie o wpisie wniosku o zezwolenie na pracę sezonową do ewidencji wniosków w sprawie pracy sezonowej.

Cudzoziemiec, który przebywa na terytorium Polski legalnie musi wystąpić do wojewody właściwego ze względu na swoje miejsce pobytu z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy. Wniosek musi zostać złożony osobiście.

Warunki podjęcia pracy w RP przez cudzoziemca

Zgodnie z art. 87 ust. 1 u.p.z. cudzoziemiec jest uprawniony do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli:

- 1) posiada status uchodźcy nadany w Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) udzielono mu ochrony uzupełniającej w Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) posiada zezwolenie na pobyt stały w Rzeczypospolitej Polskiej,
- 4) posiada zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej w Rzeczypospolitej Polskiej,
- 4_a) posiada zgodę na pobyt ze względów humanitarnych,
- 5) posiada zgodę na pobyt tolerowany w Rzeczypospolitej Polskiej,
- 6) korzysta z ochrony czasowej w Rzeczypospolitej Polskiej,
- 6_a) posiada ważne zaświadczenie wydane na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 7) jest obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej,
- 8) jest obywatelem państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego, nienależącego do Unii Europejskiej,
- 9) jest obywatelem państwa niebędącego stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, który może korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umowy zawartej przez to państwo ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi,
- 10) towarzyszy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemcowi, o którym mowa w pkt 7–9, jako członek rodziny w rozumieniu ustawy z dnia 14 lipca 2006r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin,
- 10_a) towarzyszy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelowi polskiemu, jako członek rodziny w rozumieniu art. 2 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 14 lipca 2006r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin,
- 11) jest osobą, o której mowa w art. 19 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 14 lipca 2006r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2017 r. poz. 900),
- 11_a) posiada zezwolenie na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 114 ust. 1 lub 1a, art. 126, art. 127, art. 139a ust. 1, art. 139o ust. 1 lub art. 142 ust. 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach – na warunkach określonych w tym zezwoleniu,
- 11_b) przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z korzystaniem z mobilności krótkoterminowej pracownika kadry kierowniczej, specjalisty lub pracownika

odbywającego staż w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa na warunkach określonych w art. 139n ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach,

11_c) przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z korzystaniem z mobilności krótkoterminowej naukowca na warunkach określonych w art. 156b ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach,

11_d) przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z korzystaniem z mobilności studenta na warunkach określonych w art. 149b ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach,

12) posiada zezwolenie na pracę oraz przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

a) na podstawie wizej, z wyjątkiem wizej wydanej w celu, o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 1 lub 22 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach, lub

b) na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 2 lub art. 206 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach lub na podstawie umieszczonego w dokumencie podróży odcisku stempla, który potwierdza złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, jeżeli bezpośrednio przed złożeniem wniosku był uprawniony do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub

c) na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, z wyjątkiem zezwolenia udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 181 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach, lub

c_a) na podstawie dokumentu, o którym mowa w art. 61 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach, określającego status członka rodziny członka misji dyplomatycznej lub urzędu konsularnego państwa obcego albo innej osoby zrównanej z nimi na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych, pozostającego z tą osobą we wspólnocie domowej, jeżeli pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a państwem obcym zostały zawarte umowa lub porozumienie międzynarodowe w sprawie wykonywania działalności zarobkowej przez członków rodzin członków personelu misji dyplomatycznych lub urzędów konsularnych, lub

d) na podstawie wizej wydanej przez inne państwo obszaru Schengen, lub

e) na podstawie dokumentu pobytowego wydanego przez inne państwo obszaru Schengen, lub

f) w ramach ruchu bezwizowego,

13) przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach oraz:

a) bezpośrednio przed złożeniem wniosku o udzielenie kolejnego zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 139a ust. 1 lub art. 139o ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach, przebywał na tym terytorium na podstawie

tego zezwolenia i kontynuuje wykonywanie pracy, do której był uprawniony na jego podstawie,

b) wykonuje pracę w charakterze pracownika kadry kierowniczej, specjalisty lub pracownika odbywającego staż w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 3 pkt 13b ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach, na rzecz jednostki przyjmującej, która złożyła wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 139o ust. 1 tej ustawy, na warunkach określonych w tym wniosku,

c) prowadzi badania naukowe lub prace rozwojowe w jednostce naukowej mającej siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zatwierdzonej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na podstawie przepisów art. 151 ust. 4–5 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach i złożył wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 151b ust. 1 tej ustawy, na warunkach określonych w umowie, o której mowa w art. 151b ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

Rodzaje zezwoleń na pracę

Zasady i tryb wydawania zezwoleń na pracę dla cudzoziemców uregulowane zostały w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2017r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń, które regulują sześć rodzajów zezwoleń na pracę.

- Zezwolenie typu A jest wymagane, gdy cudzoziemiec wykonuje pracę na terytorium RP na podstawie umowy z podmiotem, którego siedziba lub miejsce zamieszkania albo oddział, zakład lub inna forma zorganizowanej działalności znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
- Zezwolenie typu B, jest konieczne w przypadku pełnienia przez cudzoziemca funkcji w zarządzie osoby prawnej wpisanej do rejestru przedsiębiorców lub będącej spółką kapitałową w organizacji, albo w prowadzeniu spraw spółki komandytowej lub komandytowo – akcyjnej jako komplementariusz, albo w związku z udzieleniem mu prokury przez okres łącznie 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy.
- Zezwolenie typu C przeznaczone jest dla cudzoziemca, który wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego i jest delegowany na terytorium RP na okres przekraczający 30 dni w roku kalendarzowym do oddziału lub zakładu podmiotu zagranicznego, albo podmiotu powiązanego, w rozumieniu ustawy z dnia 26 lipca 1991r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹³.

¹³ Ustawa z dnia 26 lipca 1991r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2020r. poz. 1426 t.j., z późn. zm.).

- Zezwolenie typu D jest wymagane, gdy cudzoziemiec wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego, nieposiadającego oddziału, zakładu lub innej formy zorganizowanej działalności na terytorium RP w celu realizacji usługi o charakterze tymczasowym i okazjonalnym (usługa eksportowa).
- Zezwolenie typu E wymagane jest w przypadku, gdy cudzoziemiec, który wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego i jest delegowany na terytorium RP na okres przekraczający 30 dni w ciągu kolejnych 6 miesięcy w innym celu niż wskazany w pkt. 2 – 4.
- Zezwolenie typu S jest wymagane, gdy cudzoziemiec wykonuje na terytorium RP w zakresie działalności określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 90 ust. 9 u.i.p. na podstawie umowy z podmiotem, którego siedziba lub miejsce zamieszkania albo oddział, zakład lub inna forma zorganizowanej działalności znajduje się na terytorium RP (praca sezonowa).

Warunki wydania zezwolenia na pracę

Pracodawca ubiegający się o wydanie zezwolenia na pracę zobowiązany jest:

- w przypadku zezwolenia na pracę typu A – zapewnić cudzoziemcowi wynagrodzenie nie niższe od wynagrodzenia pracownika wykonującego pracę porównywalnego rodzaju lub na porównywalnym stanowisku oraz przeprowadzić tzw. test rynku pracy,
- w przypadku zezwolenia na pracę typu B – wykazać, że w roku podatkowym poprzedzającym złożenie wniosku osiągnął dochód nie niższy niż 12-krotność aktualnego w dniu złożenia wniosku przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwie oraz zatrudnia na czas nieokreślony i w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres co najmniej roku poprzedzającego złożenie wniosku co najmniej dwóch pracowników, którzy nie podlegają obowiązkowi posiadania zezwolenia na pracę, lub wykaże posiadanie środków, lub prowadzenie działań pozwalających na spełnienie w przyszłości warunków określonych powyżej, w szczególności poprzez prowadzenie działalności przyczyniającej się do wzrostu inwestycji, transferu technologii, wprowadzania korzystnych innowacji lub tworzenia miejsc pracy; wojewoda może, w przypadkach uzasadnionych sytuacją na rynku pracy, ograniczyć w zezwoleniu na pracę zakres wykonywanych przez cudzoziemca zadań do czynności zarządzających i reprezentacji podmiotu,
- w przypadku zezwolenia na pracę typu C, D i E – zapewnić cudzoziemcowi warunki zatrudnienia nie mniej korzystne, niż wynikające z przepisów Kodeksu pracy oraz innych przepisów regulujących prawa i obowiązki pracowników, oraz wynagrodzenie nie niższe o więcej niż 30% od wysokości aktualnego w dniu złożenia wniosku przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwie; pracodawca zagraniczny jest obowiązany także wskazać osobę przebywającą na terytorium Rzeczypospolitej

Polskiej, posiadającą dokumenty potwierdzające wypełnienie powyższych obowiązków, działającą w imieniu pracodawcy i upoważnioną do jego reprezentowania wobec wojewody oraz organów, o których mowa w art. 88f ust. u.p.z.,

- w przypadku zezwolenia na pracę typu S – określić w umowie z cudzoziemcem wysokość wynagrodzenia na poziomie nie niższym od wynagrodzenia pracowników wykonujących w tym samym wymiarze czasu pracę porównywalnego rodzaju lub na porównywalnym stanowisku oraz przeprowadzić tzw. test rynku pracy. W tym przypadku istotny jest też rodzaj działalności prowadzonej przez pracodawcę w sektorach rolnictwo, ogrodnictwo, turystyka w ramach działalności uznanych za sezonowe określonych w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie podklas działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), w których wydawane są zezwolenia na pracę sezonową¹⁴.

Zezwolenie na pracę jest wydawane dla określonego cudzoziemca. Zezwolenie na pracę określa podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi, stanowisko lub rodzaj pracy wykonywanej przez cudzoziemca, najniższe miesięczne wynagrodzenie cudzoziemca na danym stanowisku, wymiar czasu pracy albo liczbę godzin pracy w tygodniu lub w miesiącu, rodzaj umowy będącej podstawą wykonywania pracy oraz okres ważności zezwolenia. Umowa będąca podstawą zatrudnienia musi być sporządzona na piśmie i przed podpisaniem tej umowy przedstawiona cudzoziemcowi w tłumaczeniu na język zrozumiały dla cudzoziemca. Obowiązek ten ciąży na podmiocie zatrudniającym zarówno w przypadku, gdy jest wymagane zezwolenia na pracę, jak i również w przypadku powierzenia pracy cudzoziemcowi zwolnionemu z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę.

Test rynku pracy

Podmiot powierzający wykonanie pracy cudzoziemcowi musi przejść tzw. test rynku pracy. Polega on na wykazaniu, że nie ma możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy. Pod względem formalnym następuje to poprzez przedstawienie informacji wydanej przez starostę w trybie art. 88c ust. 1 pkt. 2 oraz ust. 1a u.p.z. Wspomnianą informację wydaje starosta właściwy ze względu na główne miejsce wykonywania pracy przez cudzoziemca (a w przypadku, gdy specyfika pracy wykonywanej przez cudzoziemca nie pozwala na wskazanie głównego miejsca jej wykonywania – starosta właściwy ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania podmiotu powierzającego

¹⁴ Rozporządzenie z dnia 08.12.2017 (Dz.U. 2019 r. poz. 1845 t.j.)

wykonywanie pracy cudzoziemcowi) działający na wniosek podmiotu powierzającego wykonywanie pracy. Informacja wydawana jest w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy. Może także stwierdzać negatywny wynik rekrutacji organizowanej dla pracodawcy. Informację taką sporządza się z uwzględnieniem pierwszeństwa dostępu do rynku pracy obywateli polskich oraz wskazanych przez ustawodawcę kategorii cudzoziemców. Pierwszeństwo zatrudnienia posiadają cudzoziemcy wymienieni w art. 87 ust. 1 pkt. 1–11 u.p.z. Są to cudzoziemcy: którym nadano status uchodźcy; którym udzielono ochrony uzupełniającej; posiadający zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej; posiadający zgodę na pobyt ze względów humanitarnych, zgodę na pobyt tolerowany; korzystający z ochrony czasowej; posiadający ważne zaświadczenie wydane w toku postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej, jeżeli sprawa udzielenia ochrony międzynarodowej nie została załatwiona w terminie. Ponadto pierwszeństwo w zatrudnieniu mają cudzoziemcy – obywatele Unii Europejskiej, Norwegii, Islandii, Lichtensteinu, Szwajcarii oraz członkowie ich rodzin. Przez członków rodzin, zgodnie z u.p.z. należy rozumieć: małżonka, bezpośredniego zstępnego, w wieku do 21 lat lub pozostającego na utrzymaniu cudzoziemca lub jego małżonka, bezpośredniego wstępnego, pozostającego na utrzymaniu cudzoziemca lub jego małżonka. Wymienieni powyżej cudzoziemcy – członkowie rodziny zachowują prawo pobytu w Polsce oraz pierwszeństwo zatrudnienia także po śmierci cudzoziemca, po rozwodzie lub po unieważnieniu małżeństwa, jeżeli spełniają pozostałe warunki określone w art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobytku oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin.

Zwolnienie z obowiązku przeprowadzenia testu rynku pracy

Podmiot powierzający wykonanie pracy cudzoziemcowi nie ma obowiązku wykazywania braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy w sytuacjach przewidzianych rozporządzeniu z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców. Zgodnie z § 3 przywołanego rozporządzenia wojewoda wydaje zezwolenie na pracę bez konieczności uzyskania informacji o wynikach testu rynku pracy, w przypadku:

- cudzoziemca upoważnionego do reprezentowania przedsiębiorcy zagranicznego w jego oddziale lub przedstawicielstwie znajdującym się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- obywatela Republiki Armenii, Republiki Białorusi, Republiki Gruzji, Republiki Mołdowy, Federacji Rosyjskiej lub Ukrainy, wykonującego prace pielęgnacyjno-opiekuńcze lub jako pomoc domowa na rzecz osób fizycznych w gospodarstwie domowym,

- cudzoziemca, który w okresie bezpośrednio poprzedzającym złożenie wniosku o wydanie zezwolenia na pracę był zatrudniony przez okres nie krótszy niż 3 miesiące u tego samego pracodawcy i na tym samym stanowisku zgodnie z oświadczeniem o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wpisanym do ewidencji oświadczeń, o którym mowa w art. 87 ust. 3 lub 4 ustawy – pod warunkiem przedstawienia oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wpisanego do ewidencji oświadczeń i umowy o pracę oraz dokumentów potwierdzających opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne,
- cudzoziemca – trenera sportowego lub sportowca, wykonującego pracę na rzecz klubów sportowych i innych podmiotów, których działalność statutowa obejmuje upowszechnianie kultury fizycznej i sportu,
- lekarza i lekarza denty, odbywającego szkolenie lub realizującego program specjalizacji, na podstawie przepisów w sprawie specjalizacji lekarzy i lekarzy denty.

Podmiot powierzający wykonywanie cudzoziemcowi pracy jest zwolniony z przedstawienia wyniku testu rynku pracy, jeżeli zawód lub rodzaj pracy, który ma wykonywać cudzoziemiec, znajduje się w wykazie, który tworzy wojewoda, kierując się sytuacją na lokalnym rynku pracy, w szczególności liczbą zarejestrowanych bezrobotnych i poszukujących pracy w poszczególnych zawodach w stosunku do liczby ofert zgłoszonych do powiatowych urzędów pracy. Wykazy zawarte są w złączniku do rozporządzenia wojewody w sprawie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców i publikowane są w dzienniku urzędowym województwa.

Z obowiązku przedstawienia wyniku testu rynku pracy jest zwolniony podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi, jeżeli zawód, który będzie wykonywał cudzoziemiec znajduje się w wykazie zawodów stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29.01.2009r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców.

Obowiązek przedstawienia informacji starosty przez podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi nie dotyczy cudzoziemców zwolnionych z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę na podstawie regulacji art. 87 ust. 1 pkt. 1 – 11d i pkt. 13 oraz ust. 2 – 4 u.p.z. lub na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę albo rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie państw, do których obywateli stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi.

Oświadczenie o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi

Jeżeli podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi zamierza zatrudnić obywatela Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji lub Ukrainy, zgodnie z przywołanym powyżej rozporządzeniem z dnia 07.12.2017r. ma obowiązek zarejestrować w powiatowym urzędzie pracy właściwym miejscowo ze względu na swoją siedzibę lub jeśli jest osobą fizyczną – ze względu na swoje miejsce stałego pobytu oświadczenie o zamiarze powierzenia wykonywania pracy. Wzór tego oświadczenia został określony w załączniku nr 17 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2017r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń.

Podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi ma obowiązek zawarcia z nim pisemnej umowy, która będzie uwzględniać warunki zawarte w oświadczeniu. Rodzaj umowy powinien odpowiadać charakterowi pracy.

Podmiot powierzający wykonywanie pracy ma obowiązek poinformować powiatowy urząd pracy o:

- podjęciu przez cudzoziemca pracy – najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy,
- niepodjęciu przez cudzoziemca pracy – w terminie 7 dni od wskazanej w oświadczeniu daty rozpoczęcia pracy.

Jeżeli cudzoziemiec wcześniej zakończył wykonywanie pracy informacja o tym fakcie również powinna zostać przekazana do powiatowego urzędu pracy, gdyż w przeciwnym wypadku za okres wykonywania pracy przyjęty będzie cały okres ważności oświadczenia. Powyższą informację może przekazać zarówno podmiot powierzający pracę, jak i cudzoziemiec.

Podmiot powierzający pracę ma obowiązek w ciągu 7 dni zgłosić cudzoziemca do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego.

Zgodnie z u.p.z. istnieje możliwość przedłużenia współpracy z cudzoziemcem wykonującym pracę na podstawie zarejestrowanego oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi tak, aby w trakcie oczekiwania na wydanie tego zezwolenia na pracę cudzoziemiec mógł nadal legalnie pracować nawet przez okres przekraczający 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy. W tym celu podmiot powierzający pracę cudzoziemcowi musi złożyć do wojewody, którego właściwość miejscową

należy ustalić zgodnie z art. 88b u.p.z., wniosek o wydanie zezwolenia na pracę. Należy jednak spełnić następujące warunki:

- podmiot powierzający pracę będzie zatrudniał cudzoziemca nie krócej niż 3 miesiące,
- nie upłynął jeszcze termin wskazany jako data zakończenia pracy wskazanej w oświadczeniu,
- cudzoziemiec będzie zatrudniony na tym samym stanowisku na podstawie umowy o pracę.

W sytuacji, gdy wniosek jest kompletny lub braki formalne zostały terminowo uzupełnione, pracę cudzoziemca uważa się za legalną od dnia upływu ważności tego oświadczenia do dnia wydania zezwolenia na pracę lub doręczenia decyzji odmownej w tej sprawie.

Zmiany w procedurach związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19

W dniu 8 marca 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 2 marca 2020r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw¹⁵ (dalej: ustawa antykryzysowa). Na podstawie zmian do tej ustawy weszły w życie zmiany w prawie przewidujące m.in. szczególne rozwiązania dla cudzoziemców w Polsce. Przepisy te umożliwiały legalne pozostanie w kraju osobom, które chciały realizować dotychczasowy cel pobytu lub nie mogły opuścić Polski w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.

Do upływu 30-go dnia następującego po odwołaniu stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego, w zależności od tego, który obowiązywał jako ostatni, przedłużeniu ulegały:

- legalny pobyt cudzoziemców, który skończyłby się w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii,
- okres ważności kart pobytu, tymczasowych zaświadczeń tożsamości cudzoziemca, dokumentów „zgoda na pobyt tolerowany” oraz dokumentów wydawanych na czas określony obywatelom państw członkowskich UE, Norwegii, Islandii, Lichtensteinu i Szwajcarii i przebywających z nimi członków rodzin,

¹⁵ Ustawa z dnia 02.03.2020 r. (Dz.U. 2020 r. poz. 1842 tj. z późn. zm.)

- terminy na składanie wniosków o legalizację pobytu,
- ważność już wydanych zezwoleń na pracę, zezwoleń na pracę sezonową oraz oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi.

Ponadto przesunięte zostały terminy na opuszczenie przez cudzoziemców terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz dobrowolnego powrotu określone w decyzjach o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

Wprowadzona została także możliwość zmiany warunków wykonywania pracy przez cudzoziemców w przypadku skorzystania przez pracodawców z rozwiązań ustawy antykryzysowej.

Przedłużenie legalnego pobytu cudzoziemca przebywającego w Polsce na podstawie: zezwolenia na pobyt czasowy, wizy krajowej, wiz Schengen, ruchu bezwizowego i innych krótkoterminowych tytułów pobytowych dotyczył sytuacji, w których ostatni dzień legalnego pobytu przypadał na czas obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Wówczas okres legalnego pobytu w Polsce ulegał przedłużeniu z mocy prawa do upływu 30-go dnia następującego po dniu odwołania tego stanu, który obowiązywał jako ostatni.

W przypadku cudzoziemców przebywających w Polsce na podstawie krótkoterminowych tytułów pobytowych (m.in. wiz Schengen i ruchu bezwizowego), uznanie pobytu za legalny dotyczyło tylko osób, które w dniu ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego, tj. 14 marca 2020r., były w kraju na podstawie takich tytułów. Nie dotyczyło to natomiast osób, które wjechały do Polski później – w takiej sytuacji cudzoziemiec mógł skorzystać z warunkowego legalnego pobytu i złożyć wniosek o zezwolenie na pobyt stały.

Przedłużenie legalności pobytu nie wiązało się z umieszczeniem w dokumencie podróży cudzoziemca nowej naklejki wizowej, wydaniem nowej karty pobytu czy innych dokumentów. Nie było także konieczne składanie żadnych wniosków.

Cudzoziemiec miał możliwość realizowania dotychczasowego celu pobytu w Polsce np. wykonywania pracy, bowiem przedłużone zostały zezwolenia na pracę i na pracę sezonową oraz dozwolony okres pracy na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi. Mógł również opuścić Polskę bez ryzyka wejścia w nielegalny pobyt.

Ustawa wprowadziła wydłużenie terminów składania wniosków o udzielenie zezwoleń pobytowych, przedłużenie wiz oraz przedłużenie pobytu w ramach ruchu bezwizowego,

jeżeli termin ten wypadłby w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Wnioski te można było złożyć w urzędach wojewódzkich do 30-go dnia następującego po dniu odwołania stanu, który obowiązywał jako ostatni.

Powyższe rozwiązanie dotyczyło cudzoziemców, którzy chcieliby ubiegać się o:

- udzielenie pozwolenia na pobyt czasowy, stały lub rezydenta długoterminowego UE,
- przedłużenie wizy krajowej lub wizy Schengen,
- w przypadku obywateli Brazylii, Argentyny, Chile, Hondurasu, Kostaryki, Nikaragui, Singapuru i Urugwaju – przedłużenie pobytu w ramach ruchu bezwizowego (umowy o zniesieniu obowiązku wizowego tylko z tymi krajami przewidują taką możliwość).

Przepisy ustawy antykryzysowej przewidywały możliwość wykonywania przez cudzoziemców pracy na warunkach innych niż określone w:

- zezwoleniach na pobyt czasowy i pracę,
- zezwoleniach na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji,
- zezwoleniach na pracę,
- zezwoleniach na pracę sezonową,
- oświadczeniach o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wpisanych do ewidencji oświadczeń,
- zezwoleniach na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa,
- zezwoleniach na pobyt czasowy w celu mobilności długoterminowej pracownika kadry kierowniczej, specjalisty lub pracownika odbywającego staż, w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa,
- dokumentach dołączonych do zawiadomień o zamiarze korzystania przez cudzoziemców z mobilności krótkoterminowej pracownika kadry kierowniczej, specjalisty lub pracownika odbywającego staż, w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa, bez konieczności uzyskania nowych zezwoleń, ich zmiany czy wpisywania nowych oświadczeń do ewidencji.

Wprowadzenie takich zmian było możliwe w wyniku skorzystania przez podmioty powierzające wykonywanie pracy cudzoziemcom z rozwiązań ustawy antykryzysowej pozwalającej na modyfikację warunków pracy, w szczególności poprzez zmniejszenie wymiaru czasu pracy oraz obniżenie wynagrodzeń lub skierowania do pracy zdalnej. Ustawa umożliwiła także dostęp do pracy sezonowej cudzoziemcom, którzy w okresie

po 13 marca 2020r. posiadali dostęp do polskiego rynku pracy na podstawie zezwolenia na pracę, zezwolenia na pracę sezonową, przedłużenia zezwolenia na pracę, przedłużenia zezwolenia na pracę sezonową lub oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi.

Podsumowanie

Przyjęte przez ustawodawcę regulacje dotyczące zatrudniania cudzoziemców a także procedur związanych z ich zatrudnianiem należy ocenić pozytywnie. Ustawodawca nakładając obowiązek uzyskania zezwolenia na wykonywanie pracy przez cudzoziemca lub też złożenia oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi ustanowił rozwiązania zapobiegające nadmiernemu wykorzystywaniu zatrudniania cudzoziemców. Obowiązek określania we wniosku o zezwolenie na powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi oraz w oświadczeniu o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wysokości wynagrodzenia, które nie może być niższe niż otrzymywane na podobnym stanowisku i w tym samym wymiarze czasu pracy przez pracowników niewymagających zezwolenia na pracę, zapobiega dyskryminacji płacowej i jednocześnie zapobiega zjawisku dumpingu socjalnego. Również obowiązek zawierania z cudzoziemcem umowy na piśmie, także w przypadku powierzania pracy cudzoziemcowi zwolnionemu z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę, i przedstawienia jej cudzoziemcowi przed podpisaniem przetłumaczonej na język zrozumiały dla cudzoziemca jest mechanizmem chroniącym cudzoziemców przed nadużyciami.

Opisane powyżej procedury pozwalają na zachowanie równowagi na rynku pracy, gdyż zapobiegają „wypchnięciu” z rynku pracowników będących obywatelami Polski czy też obniżaniu warunków zatrudnienia, ale również zabezpieczają prawa i interesy cudzoziemców wykonujących pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Olgiard Konieczny

Specustawa ukraińska i projekty zmian w krajowych regulacjach dotyczących zatrudnienia cudzoziemców.

Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa¹⁶ (specustawa)

Kontekst uchwalenia

24 lutego 2022 roku Rosja bez wypowiedzenia wojny zaatakowała Ukrainę. Na domy mieszkalne i budynki użyteczności publicznej spadły rosyjskie bomby i rakiety, miliony ludzi opuściło swój kraj w poszukiwaniu bezpiecznego miejsca do mieszkania. Polska była jednym z państw, które najszybciej i najbardziej zdecydowanie postanowiły wspierać Ukraińców po rosyjskiej agresji. Dla uchodźców otwarto granice, uproszczono procedury ich przyjmowania. Rząd, władze samorządowe wszystkich szczebli oraz polscy obywatele pomagali uchodźcom przekazując pieniądze, pomoc rzeczową i udostępniając miejsca pobytu. Według danych Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w styczniu 2024 r. na całym świecie zarejestrowanych było ponad 6,3 mln uchodźców z Ukrainy, z czego najwięcej w Polsce – prawie 60%.

Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, (dalej również „specustawa”), była kompleksowym zbiorem przepisów, które formalizowały zasady przyjmowania i pobytu obywateli Ukrainy w Polsce. Specustawa ukraińska została przygotowana w błyskawicznym tempie. Od uchwalenia do publikacji niniejszego tekstu (kwiecień 2024r.) ustawa była kilkakrotnie nowelizowana.

Osoby objęte ustawą

Na podstawie „specustawy” przebywać w Polsce legalnie przez 18 miesięcy licząc od 24 lutego 2022 roku (termin ten był kilkakrotnie przesuwany, ostatnia zmiana przed wydaniem niniejszej publikacji przesunęła ten termin na koniec czerwca 2024r.) mogła osoba, która:

¹⁶ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz.U. 2022, poz. 583, z późn. zm.

- była obywatelką Ukrainy i przyjechała do Polski legalnie z terytorium Ukrainy w okresie od 24 lutego 2022 r., w związku z konfliktem zbrojnym (niezależnie od tego, czy przyjechała bezpośrednio z terytorium Ukrainy, czy przez terytorium innego kraju), oraz zadeklarowała zamiar pozostania na terytorium Polski, lub
- była mężem/żoną obywatela Ukrainy i wjechała do Polski na powyższych warunkach (również osoba nieposiadająca obywatelstwa Ukrainy).

Przepisy ustawy nie miały zastosowania (na mocy art. 2 pkt 3) do obywateli Ukrainy:

1) posiadających:

- a)** zezwolenie na pobyt stały,
 - b)** zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej,
 - c)** zezwolenie na pobyt czasowy,
 - d)** status uchodźcy,
 - e)** ochronę uzupełniającą,
 - f)** zgodę na pobyt tolerowany,
 - g)** zgodę na pobyt ze względów humanitarnych;
- 2) którzy:**
- a)** złożyli w Rzeczypospolitej Polskiej wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej lub w imieniu których takie wnioski zostały złożone,
 - b)** zadeklarowali zamiar złożenia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 28 ust. 1 lub art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2023, poz. 1504) lub których takie deklaracje zamiaru dotyczą;
 - 3)** którzy korzystają z ochrony czasowej na terenie innego, niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej przyznanej z powodu działań wojennych prowadzonych na terytorium Ukrainy.

Ustawa nakładała na objętych nią obywateli Ukrainy obowiązek uzyskania polskiego numeru pesel. Osoby, które nabyły polski pesel już wcześniej również miały obowiązek zarejestrowania się w ciągu 30 dni od przybycia do Polski. Miejszem rejestracji był urząd gminy właściwy dla miejsca pobytu. Rejestracja i uzyskanie numeru pesel były warunkiem korzystania z wielu usług społecznych na zasadach zbliżonych do tych, które obowiązują obywateli polskich.

Po spełnieniu powyższych warunków, obywatele Ukrainy, którzy zalegalizowali swój pobyt na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2022r. uzyskiwali tzw. status „UKR”. Obywatele ci tracili ten status, jeśli wyjeżdżali z Polski na okres powyżej 1 miesiąca. W praktyce, po-

nieważ odbywało się na podstawie informacji od Straży Granicznej, utratę statusu „UKR” powodowało opuszczenie obszaru Unii Europejskiej. Przewidziano również możliwość samodzielnej rezygnacji, co wiązało się z rezygnacją z przywilejów wynikających z ustawy i następowało najczęściej w wyniku alokacji do innego kraju UE. Przepisy umożliwiały również możliwość ponownego nadania statusu „UKR” w wyniku przybycia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa.

Możliwość podjęcia pracy lub działalności gospodarczej

Osoby, które zalegalizowały swój pobyt w Polsce na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2022r. były uprawnione do podejmowania legalnej pracy. Pracodawca zatrudniający obywatela Ukrainy miał obowiązek powiadomić o tym fakcie powiatowy urząd pracy właściwy ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania podmiotu, w terminie 14 dni od dnia podjęcia pracy przez cudzoziemca. Powiadomienie następowało za pośrednictwem systemu teleinformatycznego – praca.gov.pl. Ponadto dla zapewnienia legalności zatrudnienia obywatela Ukrainy konieczne było spełnienie dwóch wymogów:

- praca musi być wykonywana w wymiarze pracy nie niższym, niż wskazany w powiadomieniu oraz za wynagrodzeniem nie niższym, niż ustalone według stawki określonej w powiadomieniu,
- Informacje te, tj. wynagrodzenie określone według stawki miesięcznej lub godzinowej oraz wymiar czasu pracy lub liczby godzin pracy w tygodniu lub w miesiącu powinny być uwzględnione w wyżej wymienionym powiadomieniu.

Poza tym, w stosunku pracy możliwe było zawarcie każdej formy zatrudnienia oraz warunków, jakie zostałyby określone, w przypadku analogicznego zatrudnienia obywatela polskiego.

Istotne, że w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy określono, iż prawo do pracy (bez konieczności uzyskania zezwolenia) obejmuje wszystkich obywateli Ukrainy legalnie przebywających na terytorium RP, nie tylko osób, które przybyły do Polski po 24 lutego 2022r. Wydaje się, że to rozwiązanie w jakiejś części zapobiegło niepożądanym zjawiskom sztucznego pozyskiwania statusu „UKR” również przez osoby, które przybyły do pracy w Polsce przed wybuchem wojny.

Obywatel Ukrainy legalnie przebywający na terytorium Polski na podstawie „specustawy” mógł zarejestrować się w urzędzie pracy, jako osoba bezrobotna, a także uprawniony był do prowadzenia działalności gospodarczej na tych samych zasadach, jak obywatele Polski.

Dostęp do usług społecznych

Obywatel Ukrainy, który przyjechał do Polski z terytorium Ukrainy od 24 lutego, mógł otrzymać pomoc m.in. w zakwaterowaniu, wyżywieniu, a także bezpłatną pomoc psychologiczną. W poszczególnych gminach uruchomiono punkty kontaktowe, których zadaniem było ułatwienie korzystania z tego rodzaju wsparcia, a także informowaniu o możliwościach innej pomocy.

Obywatelom Ukrainy, ze statusem „UKR” oraz ich małżonkom niezależnie od obywatelstwa, ustawa (z nielicznymi wyjątkami) dawała prawo do różnego rodzaju świadczeń, podobnie jak w przypadku obywateli polskich, np.:

- rodzinnych,
- 500+,
- świadczeń z pomocy społecznej (np. zasiłki, pomoc interwencyjna),
- Dobry Start,
- rodzinny kapitał opiekuńczy,
- dofinansowanie obniżenia opłaty rodziców za pobyt dziecka w żłobku.

Uprawnienia do poszczególnych świadczeń z pomocy społecznej uzależnione były – podobnie jak w przypadku obywateli polskich – od indywidualnej sytuacji materialnej cudzoziemca.

Beneficjenci „specustawy” uzyskiwali również prawo do m.in.:

- jednorazowego świadczenia pieniężnego,
- świadczeń materialnych dla studentów,
- pomocy w wyżywieniu i zakwaterowaniu,
- nauce języka polskiego,
- pomocy psychologicznej.

Bardzo ważne było uprawnienie do korzystania z opieki medycznej na zasadach i w zakresie, w jakim osobom objętym obowiązkowym lub dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym przysługuje prawo do świadczeń na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. W praktyce oznaczało to, że obywatele ukraińscy, których podstawą legalnego pobytu była specustawa, mogli korzystać z usług lekarzy rodzinnych w przychodniach, lekarzy specjalistów, szpitali, refundacji leków itd., w niemal takim samym zakresie jak obywatele Polscy objęci ubezpieczeniem NFZ. Istotnym wyłączeniem były leczenia uzdrowiskowe i rehabilitacja uzdrowiskowa.

Ułatwienia w podejmowaniu zatrudnienia w niektórych zawodach regulowanych

Ustawa z dnia 12 marca 2022r. wprowadziła specjalne ułatwienia dla lekarzy i lekarzy dentyistów z Ukrainy, będących obywatelami Ukrainy. Osoby z tych grup zawodowych uzyskali warunkowe prawo do wykonywania zawodu lekarza lub lekarza dentyisty, pod następującymi warunkami:

- posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych,
- stan zdrowia pozwalający na wykonywanie zawodu lekarza lub lekarza dentyisty,
- wykazywanie nienagannej postawy etycznej,
- posiadanie dyplomu lekarza, lekarza dentyisty potwierdzającego ukończenie, co najmniej pięcioletnich studiów, wydanego w innym państwie, niż państwo członkowskie Unii Europejskiej.

Uzyskanie zgody na wykonywanie zawodu lekarza lub lekarza dentyisty w Polsce, wymaga od obywatela Ukrainy spełnianego ww. warunki złożenia odpowiedniego wniosku do Ministra Zdrowia. Praca może być wykonywana wyłącznie w podmiocie leczniczym. O podjęciu pracy wymagane jest poinformowanie Ministra Zdrowia w terminie 7 dni, a niedopełnienie tego warunku może skutkować cofnięciem czasowej zgody na wykonywanie zawodu.

Ustawa wprowadziła także odrębne zasady wykonywania pracy dla lekarzy i lekarzy dentyistów w trakcie stażu podyplomowego. A także dla pielęgniarek.

Warto odnotować, w kontekście wykonywania pracy w zawodach medycznych, że ustawa wprowadziła również możliwość dofinansowania z Funduszu Pracy kosztów (do określonych limitów) szkolenia z języka polskiego dla obywateli Ukrainy zatrudnionych na stanowiskach: lekarza, lekarza dentyisty, pielęgniarki i położnej. Jest to prawo niezależne od ogólnych regulacji ustawy stanowiącej, że osoby niebędące obywatelami polskimi, podlegające obowiązkowi szkolnemu lub obowiązkowi nauki, które nie znają języka polskiego, albo znają go na poziomie niewystarczającym, mają prawo do dodatkowej, bezpłatnej nauki języka polskiego.

Nowelizacja specustawy z 9 lutego 2024 roku wydłużyła czas obowiązywania przepisów dotyczących specjalnych uprawnień dla ukraińskich lekarzy, dentyistów, pielęgniarek i położnych. Okres ten został przedłużony do 28 miesięcy, licząc od 24 lutego 2022 roku.

Ustawa z dnia 12 marca 2022r. wprowadziła ułatwienia dla nauczycieli akademickich i pracowników naukowych chcących wykonywać zawód w Polsce. Obywatel Ukrainy,

przebywający na terytorium Polski legalnie na podstawie art. 2 ust. 1 „specustawy”, może zostać zatrudniony w uczelni jako nauczyciel akademicki bez przeprowadzenia odpowiedniego konkursu, jeśli oświadczy, że w dniu 24 lutego 2022 r. pracował jako nauczyciel akademicki w uczelni działającej na terytorium Ukrainy oraz posiada wymagany tytuł zawodowy, stopień naukowy, stopień w zakresie sztuki, tytuł profesora i odpowiednie kwalifikacje do zajmowania danego stanowiska. Analogicznie możliwe jest zatrudnienie ww. osób w jednostkach naukowych oraz innych jednostkach organizacyjnych Polskiej Akademii Nauk oraz w instytucie badawczym.

Ponadto przy zatrudnianiu nauczyciela akademickiego na stanowisko: profesora, profesora uczelni, adiunkta, asystenta będącego obywatelem Ukrainy, który uzyskał tytuł profesora, stopień naukowy, stopień w zakresie sztuki lub tytuł zawodowy za granicą, można odstąpić od wymagań dotyczących tego tytułu albo stopnia określonych w Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce (art. 116 ust. 2).

Omawiana w tym rozdziale ustawa zapewniła również specjalne ułatwienia dla psychologów z Ukrainy chcących wykonywać zawód w Polsce, dając im możliwość świadczenia usług psychologicznych obywatelom Ukrainy przebywającym w Polsce, w tym świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenie uzależnień. Warunkiem świadczenia tych usług było:

- legalne przebywanie w Polsce (niekoniecznie na podstawie ustawy z 12 marca 2022r.),
- posiadanie uzyskanego w Ukrainie dyplomu, jednolitych studiów na kierunku psychologia lub ukończenia studiów pierwszego i drugiego stopnia na kierunku psychologia i uzyskaniu tytułu specjalisty lub magistra psychologii.
- Specustawa umożliwiła zatrudnianie psychologów ukraińskich, pomimo nieposiadania znajomości języka polskiego potwierdzonej odpowiednim dokumentem:
 - w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej,
 - w placówce wsparcia dziennego,
 - u organizatora rodzinnej pieczy zastępczej.

Niestety przepis umożliwiający obywatelom ukraińskim wykonywanie usług psychologicznych obowiązywał tylko przez 18 miesięcy i do momentu przygotowania niniejszej publikacji (I kwartał 2024r.) nie został przedłużony/wznowiony. Stanowi to utrudnienie w sytuacji dużego zapotrzebowania na tego rodzaju usługi w społeczności ukraińskiej, w tym dzieci i młodzieży.

Uproszczona procedura zezwolenia na pobyt czasowy uchodźców i regulacje dla obywateli ukraińskich bez statusu „UKR”

Pierwotnie uchwalona ustawa z dnia 12 marca 2022 r. zakładała możliwość, by osoby, które przyjechały do Polski z Ukrainy z powodu wojny uzyskiwały prawo ubiegania się o pobyt czasowy – kartę pobytu na 3 lata – według uproszczonej procedury już po 9 miesiącach pobytu w Polsce. Ostatecznie jednak – w wyniku jednej z kilku nowelizacji „specustawy” w 2023r. – usunięto ten przepis. Już złożone wnioski zostały pozostawione, z braku podstawy prawnej, bez rozpatrzenia.

Nie wyklucza to możliwości ubiegania się osób z omawianej grupy o przedłużenie pobytu na zasadach ogólnych, z wykorzystaniem takich dostępnych instrumentów jak np.:

- zezwolenie na pobyt czasowy i pracę,
- zezwolenie na pobyt w celu wykonywania działalności gospodarczej,
- Blue Card (Niebieska Karta UE), zezwoleniem na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji.

Jak wspomniano powyżej „specustawa” legalizowała czasowy pobyt w Polsce uchodźców ukraińskich, którzy przybyli do Polski od 22 lutego 2022 roku (pierwotny termin kilkakrotnie przedłużano). W ustawie przedłużono również legalność pobytu osób, które przybyły do Polski wcześniej. Przedłużono automatycznie (pierwotnie o pół roku) termin ważności tytułu legalnego pobytu na terenie Polski dla osób, którym kończył się ten termin po 24 lutego 2022r. Regulacja ta objęła takie tytuły legalnego pobytu jak:

- ruch bezwizowy na podstawie biometrii,
- wiza krajowa (D),
- wiza Schengen (C) wydana przez organ Polski oraz wizy wydane przez inne państwa Schengen,
- zezwolenie na pobyt czasowy – okres ważności przedłużony z mocy prawa do 24 sierpnia 2023 roku,
- zezwolenia pobytowe uprawniające do podróżowania po obszarze Schengen, wydane przez inne państwa obszaru Schengen.

Analogiczne przedłużenie zastosowano w odniesieniu do dokumentów pobytowych obywateli ukraińskich, którym termin ważności tych dokumentów kończył się po 24 lutego 2022r., takich jak:

- karta pobytu,
- polski dokument tożsamości cudzoziemca,
- dokument „zgoda na pobyt tolerowany”.

Ponadto przedłużeniu o 18 miesięcy uległy również terminy, które upływały po 24 lutego 2022r.,:

- na opuszczenie terytorium RP związane z decyzją o odmowie przedłużenia wizy, odmowie udzielenia zezwolenia na pobyt, umorzeniu postępowania w tych sprawach, cofnięciu zezwolenia na pobyt lub decyzją kończącą postępowanie w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej,
- dobrowolnego powrotu określonego w decyzji o zobowiązaniu do powrotu, jeśli dotyczy osób objętych ustawą oraz jeśli upływa on po 24 lutego 2022r.

Ochrona czasowa określona w decyzji wykonawczej Rady Unii Europejskiej z dnia 4 marca 2022 r.

Unia Europejska sięgnęła po raz pierwszy po mechanizm ochrony tymczasowej, przewidziany dyrektywą Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001r., wydając 4 marca 2022r. decyzję wykonawczą Rady Unii Europejskiej¹⁷.

„Ochrona czasowa” to procedura, która jest uruchamiana w przypadku masowego napływu do UE osób poszukujących ochrony z państw trzecich, które nie mogą powrócić do państwa swojego pochodzenia, np. w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa lub jeśli istnieje rzeczywiste zagrożenie wystąpieniem takiego napływu. Jej celem jest przyjęcie na terytorium i przyznanie natychmiastowej,

¹⁷ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, Dz. U. L 212, 07/08/2001.

Decyzja wykonawcza 2022/382 stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony, Dz.U.U.E.L.2022.71.1.

tymczasowej ochrony w UE (zezwolenia wysiedleńcom na tymczasowy pobyt i przyznanie określonych uprawnień). Cechą ochrony czasowej jest znaczące uproszczenie procedury administracyjnej UE w stosunku do ochrony międzynarodowej.

Na mocy ww. decyzji wykonawczej ochroną czasową objęci zostali:

- obywatele Ukrainy mieszkający na Ukrainie, którzy wyjechali w okresie od 24 lutego 2022r. w związku z inwazją Rosji – także Ci, którzy przekroczyli granicę nielegalnie,
- cudzoziemcy z państw trzecich, innych niż Ukraina oraz osoby bez obywatelstwa, którzy przed dniem 24 lutego 2022r. korzystali z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej w Ukrainie, oraz członkowie ich rodzin,
- cudzoziemcy z państw trzecich, innych niż Ukraina, którzy udowodnią, że przebywali przed dniem 24 lutego 2022r. na terytorium Ukrainy na podstawie zezwolenia na pobyt stały i nie są w stanie w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić do kraju lub regionu pochodzenia oraz członkowie ich rodzin,
- nieposiadające obywatelstwa Ukrainy małoletnie dziecko obywatela Ukrainy lub dziecko jego małżonka oraz inni bliski krewny obywatela Ukrainy, który sam tego obywatelstwa nie posiada, i który przed opuszczeniem Ukrainy zamieszkiwał wspólnie z nim.

Za członków rodziny uznaje się następujące osoby, o ile rodzina znajdowała się już i przebywała w Ukrainie przed 24 lutego 2022r.:

- małżonka,
- małoletnie i niepozostające w związku małżeńskim dzieci lub dzieci małżonka, niezależnie od tego, czy urodziły się w związku małżeńskim, poza związkiem, czy są przysposobione,
- innych bliskich krewnych, którzy mieszkali razem jako jedna rodzina w czasie, kiedy wystąpiły okoliczności prowadzące do masowego napływu wysiedleńców, którzy byli w tym czasie całkowicie lub częściowo na utrzymaniu ww. osoby.

Już pobieżna analiza grup objętych ochroną czasową i grup wymienionych w ustawie z dnia 12 marca 2022 r. pokazuje, że lista unijna jest szersza. Obywatele Ukrainy, którzy mieszczą się w obu listach mogli wybrać, z którego rodzaju ochrony chcieli skorzystać. Specustawa wyłączała spośród uprawnionych osoby, które wybrały ochronę czasową, albo inną formę ochrony międzynarodowej. Jednocześnie jednak skorzystanie ze statusu UKR było możliwe po wycofaniu wniosku o ochronę międzynarodową lub ochronę czasową.

Osoby objęte ochroną czasową miały prawo do legalnego pobytu na terytorium Polski przez okres jednego roku, na który została wprowadzona ochrona czasowa. Po upływie tego czasu, wydłużono okres ochrony czasowej o kolejne 2 lata, do 4 marca 2025 roku.

Dokumentem potwierdzającym korzystanie z ochrony czasowej jest zaświadczenie wydane przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Wniosek o wydanie zaświadczenia może być złożony za pośrednictwem jednego z kanałów komunikacji elektronicznej, pocztowo lub osobiście, jednak do odbioru niezbędne jest stawiennictwo osobiste.

Osoby objęte ochroną czasową mają prawo do legalnego wykonywania pracy i prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium RP oraz do edukacji (dotyczy również dorosłych). Pracodawca nie jest zobowiązany, zatrudniając osobę objętą ochroną czasową, do uzyskiwania zezwolenia na zatrudnianie cudzoziemca.

Na wniosek osoby objętej ochroną czasową możliwe jest zapewnienie (przez Urząd do Spraw Cudzoziemców) opieki medycznej, pomocy w zakwaterowaniu i wyżywieniu. Zakwaterowanie i wyżywienie mogą zostać zapewnione w ośrodkach dla cudzoziemców. Cudzoziemcom otrzymującym pomoc w tym zakresie przysługują dodatkowo:

- stała pomoc pieniężna na zakup środków czystości i higieny osobistej lub środki czystości i higieny osobistej,
- pomoc w formie nauki języka polskiego i podstawowych materiałów niezbędnych do nauki,
- pomoce dydaktyczne dla dzieci korzystających z nauki i opieki w publicznych placówkach, szkołach podstawowych lub szkołach ponadpodstawowych,
- finansowanie przejazdów środkami transportu publicznego w celu leczenia lub poddania się szczepieniom ochronnym oraz w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach.

Zakres wsparcia udzielanego osobie korzystającej z ochrony czasowej zależy od jej dochodów.

Obywatele Ukrainy objęci są tzw. ruchem bezwizowym. Zatem osoby objęte ochroną czasową (również nieposiadające obywatelstwa ukraińskiego), które otrzymały już dokumenty potwierdzające korzystanie z niej w danym Państwie mogą poruszać się po terytorium Unii Europejskiej przez 90 dni w ciągu kolejnych 180 dni. Przed uzyskaniem dokumentów potwierdzających korzystanie z ochrony czasowej obywatel Ukrainy może przemieszczać się po Unii Europejskiej na tych samych zasadach, jeśli posiada paszport biometryczny. Obywatele Ukrainy (i inne uprawnione osoby) nie są zobowiązani do

korzystania z ochrony czasowej na terytorium pierwszego Państwa Członkowskiego, do którego wjechali. Mogą oni wybrać, gdzie chcą skorzystać z tej ochrony. W przypadku osób nieposiadających paszportu biometrycznego oraz cudzoziemców nieposiadających obywatelstwa ukraińskiego, może to być utrudnione i wymagać współpracy z ambasadą państwa przyjmującego w Ukrainie lub w Polsce.

Projekty zmian w przepisach regulujących pobyt i zatrudnienie cudzoziemców w Polsce

Potrzeba zmiany

Zarówno ochrona czasowa, jak i regulacje wprowadzone ustawą z 12 marca 2022r. mają charakter doraźny i wynikają z sytuacji w Ukrainie i odnoszą się do osób, które przybyły do Polski z tego kraju (w tym również pewnej liczby cudzoziemców niebędących obywatelami Ukrainy). Z oczywistych powodów przepisy te nie dotyczą wszystkich cudzoziemców przybywających do Polski i podejmujących pracę w naszym kraju. Polskie prawo migracyjne nie do końca odpowiada współczesnym potrzebom, które są konsekwencją faktu, że zatrudnianie cudzoziemców w polskiej gospodarce stale zyskuje na znaczeniu. Uciążliwe jest rozproszenie przepisów pomiędzy różne akty prawne. Istnieje potrzeba wydzielenia przepisów dotyczących pobytu i zatrudnienia cudzoziemców do osobnej ustawy, przyjęcie rozwiązań, które usprawnią oraz uproszą procedury legalizacji pobytu i powierzania pracy cudzoziemcom, zmniejszą zaległości załatwiania spraw przez urzędy oraz ograniczą niebezpieczeństwo nadużyć, umożliwią cyfryzację postępowań.

Odpowiedzią na te potrzeby był zainicjowany przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej projekt nowej ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców¹⁸. Projekt ustawy nigdy nie został skierowany do Sejmu, utknął w połowie procesu legislacyjnego. Po kolejnych wyborach z października 2023r. zapowiedziano przygotowanie nowego projektu ustawy o cudzoziemcach. W momencie oddania do druku niniejszego tekstu, nowy projekt ustawy, ani założenia do niego nie są jeszcze znane. Znany jest za to projekt zmian w ustawie o cudzoziemcach i niektórych innych ustawach (uchwalenie przewidziano na II kwartał 2024r.) dotyczących m.in. Niebieskiej Karty UE i wprowadzenia elektronicznych wniosków o zezwolenia na pobyt.

¹⁸ Rządowy Proces Legislacyjny: Projekt ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców z 13.09.2022r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12364052>, dostęp 1.04.2024r.

Ustawa o zatrudnieniu cudzoziemców musi zostać uchwalona, ponieważ jest realizacją części taret 2 w kamieniu milowym nr A51G dla reformy pn. „A4.1 Efektywne instytucje na rzecz rynku pracy” określonej w Krajowym Planie Odbudowy. Wydaje się, że w nowej ustawie powinny znaleźć się niektóre rozwiązania, które zapowiedziano w omawianym projekcie. Analiza tych archiwalnych zapisów wskazać może na obszary krytyki i postulatów ze strony podmiotów, które w swoich działaniach korzystają z regulacji dotyczących pobytu i zatrudniania cudzoziemców.

Krocząca zmiana

Pomimo postrzegania prawa regulującego zatrudnienie cudzoziemców, jako wymagającego zmiany, odnotować należy zmiany, które już nastąpiły w ostatnich latach. Część z tych zmian wynika z przepisów wykonawczych, doprecyzowania procedur. W niniejszym rozdziale wymienione zostaną niektóre zmiany w prawie, które nastąpiły po napisaniu głównej ekspertyzy w niniejszej publikacji (J. Piechocka, Procedury prawne w związku z zatrudnieniem cudzoziemców).

Ustawa z 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw wprowadziła zmianę w sposobie zatrudniania cudzoziemca na podstawie oświadczenia. Cudzoziemiec ma prawo pracować na podstawie oświadczenia przez 24 miesiące (poprzednio 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy). Po ich upływie, bez żadnej przerwy, zatrudniający może złożyć kolejne oświadczenie. Jest to możliwe dzięki likwidacji 12-miesięcznego okresu rozliczeniowego. Dodatkowo nowelizacja wydłuża czas na zawiadomienie powiatowego urzędu pracy o rozpoczęciu pracy przez cudzoziemca do 7 dni od dnia rozpoczęcia pracy, określonego w oświadczeniu (poprzednio nie później, niż w dniu rozpoczęcia pracy).

Omawiana ustawa wprowadziła pierwszeństwo w rozpatrywaniu wniosków o zezwolenia na pracę dotyczących cudzoziemców mających wykonywać pracę dla podmiotów prowadzących działalność o znaczeniu strategicznym dla gospodarki narodowej.

Dodano nowy obowiązek podwyższenia wynagrodzenia cudzoziemca proporcjonalnie do zwiększenia wymiaru czasu pracy cudzoziemca zatrudnionego w niepełnym wymiarze czasu pracy lub liczby godzin, w których cudzoziemiec wykonuje pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej. Ponadto wydłużono listę przypadków, w których nie trzeba wnioskować o nowe zezwolenie na pracę.

Zwolniono również z obowiązku uzyskiwania zezwolenia obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, którzy:

- korzystali z prawa pobytu w państwie członkowskim zgodnie z prawem UE przed zakończeniem okresu przejściowego i w dalszym ciągu w nim mieszkają,
- korzystali z uprawnień pracowników przygranicznych co najmniej w jednym państwie członkowskim zgodnie z prawem UE przed zakończeniem okresu przejściowego i w dalszym ciągu z nich korzystają.

Zwolnienie to dotyczy także członków ich rodzin.

Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 18 lipca 2022r. w sprawie zezwoleń na pracę i oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi zastąpiło rozporządzenie z dnia 7 grudnia 2017r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń. Zmiany polegały m.in. na:

- dostosowaniu wzorów oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do przepisów ustawy wydłużających możliwość pracy na oświadczeniu do 24 miesięcy,
- usprawnieniu procedury uzyskania informacji starosty (tzw. testu rynku pracy), poprzez skrócenie postępowania w sprawie wydania informacji starosty, gdy żaden bezrobotny nie jest chętny do pracy,
- dostosowaniu niektórych przepisów rozporządzenia do specyfiki systemów teleinformatycznych wykorzystywanych w procedurze uzyskania zezwolenia na pracę lub oświadczenia.

Kolejne warte odnotowania zmiany wprowadzają rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 25 października 2022r. zmieniającego rozporządzenia:

- w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę. Obywatele Rosji zostali wyłączeni z procedury uproszczonej dotyczącej udzielania zezwoleń na pracę,
- w sprawie państw, do których obywateli stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi¹⁹.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 25 października 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę. Obywatele Rosji zostali wyłączeni z procedury uproszczonej dotyczącej udzielania zezwoleń na pracę, Dz. U. 2022., poz. 2203.

W wyniku tej nowelizacji pracodawca nie ma możliwości złożenia oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi w celu zatrudnienia obywatela Rosji. W celu zalegalizowania pracy obywatela Rosji należy wnioskować o wydanie zezwolenia na pracę.

Zmiany dotyczą również zezwoleń typu S na pracę sezonową. W przypadku wniosków dotyczących powierzenia pracy obywatelowi Rosji:

- do wniosku należy załączyć informację starosty;
- nie ma możliwości wnioskowania dla obywatela Rosji o wpis wielosezonowy,
- nie ma możliwości powierzenia obywatelowi Rosji na 30 dni pracy innej niż sezonowa w ramach zezwolenia typu S.

Projekt ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców z 13.09.2022r.²⁰

Projekt zakładał utrzymanie dotychczasowej filozofii w podejściu do zatrudniania cudzoziemców, ale zakładał wprowadzenie szeregu rozwiązań, które usprawniałyby proces legalizacji pobytu i zatrudnienia cudzoziemców oraz niwelowałyby niedogodności proceduralne, które bez wyraźnych powodów utrudniały zatrudnianie pracowników cudzoziemskich. Istotna w tym zakresie była już sama propozycja uporządkowania przepisów i zgrupowania ich w osobnej ustawie.

Najważniejsze rozwiązania zawarte w omawianym projekcie, to:

- 1)** Pełna elektronizacja postępowań dotyczących zezwolenia o pracę i oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi. Obejmuje również monitoring wykorzystania zezwoleń i oświadczeń oraz komunikację klientów (pracodawców i pracowników-cudzoziemców) z urzędami. Elektronizacja miała nie tylko dostarczyć narzędzi dla klientów, ale również usprawnić nadzór nad pobytem i zatrudnieniem instytucji państwowych oraz usprawnić wymianę informacji pomiędzy tymi instytucjami.
- 2)** Likwidacja testu rynku pracy. Rozwiązanie to od dawna uważane jest za niepotrzebne, biurokratyczne obciążenie procesu prowadzącego do legalnego zatrudnienia

cudzoziemca. W odniesieniu do większości cudzoziemców podejmujących pracę w Polsce nie ma obowiązku przeprowadzania testu rynku pracy (osoby zatrudniane w oparciu o oświadczenie, czy specustawę ukraińską). Przepisy z 2018 roku umożliwiają wprowadzenie limitów wydawanych zezwoleń w przypadku wystąpienia zagrożeń dla rynku pracy.

3) Doprecyzowanie zasad udzielania zezwoleń na pracę:

- automatyczne porównywanie kwoty wynagrodzenia określonej we wniosku o wydanie zezwolenia na pracę lub oświadczeniu z kwotami wynagrodzeń określonymi w ofertach pracy zamieszczonych w bazie ofert pracy, dotyczących porównywalnej pracy na danym terenie; odmowa przyjęcia oświadczenia lub wniosku o zezwolenie w przypadku oferowania gorszych warunków; w sytuacji braku możliwości automatycznego porównania lub istnienia przesłanek do wystąpienia różnic, możliwe przejście na ocenę dokonywaną przez urzędnika,
- zaległości pracodawcy w opłacaniu składek przesłanką do odmowy wydania zezwolenia na zatrudnienie cudzoziemca; podobnie niedopełnianie w przeszłości obowiązków związanych z zatrudnianiem cudzoziemców oraz karalność z tego tytułu,
- pierwszeństwo dla wniosków przewidujących zatrudnienie cudzoziemca na umowę o pracę, przed tymi przewidującymi zatrudnienie w innej formie np. na umowę zlecenie,
- wprowadzenie minimalnego wymiaru pracy na jaki można zatrudnić cudzoziemca (1/4 pełnego wymiaru),
- określenie warunków, w jakich pracodawca może powierzyć cudzoziemcowi pracę w innym wymiarze czasu niż określony w zezwoleniu.

4) Większa ochrona pracowników tymczasowych. Odmowa wydania zezwolenia na pracę, gdy cudzoziemiec na podstawie umowy z pracodawcą wykonywałby pracę na rzecz i pod kierownictwem osoby trzeciej, a nie miałby statusu pracownika tymczasowego zatrudnionego przez agencję pracy tymczasowej, świadczącej swoje usługi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z obowiązującymi przepisami.

5) Usprawnienie procedur. Rezygnacja z przedłużania zezwolenia na pracę, wprowadzenie usprawnionej procedury wydania nowego pozwolenia, jeśli poprzednie zatrudnienie realizowane było zgodnie z wydanym zezwoleniem (dotyczy również odprowadzania wszystkich należnych danin publicznych związanych z zatrudnieniem danego cudzoziemca).

6) Doprecyzowanie przepisów proceduralnych dotyczących oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi.

7) Zmiany w przepisach ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców

8) Wprowadzenie proporcjonalności kary za nielegalne zatrudnianie cudzoziemców w stosunku do liczby cudzoziemców, którym powierzono nielegalnie pracę.

Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 25 października 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie w sprawie państw, do których obywateli stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, Dz. U. 2022, poz. 2204.

²⁰ Projekt ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców został opublikowany 13 września 2022 r. na stronach Rządowego Centrum Legislacji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12364052>, dostęp 1.04.2024r.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach i niektórych innych ustaw z 7 lutego 2024 r.²¹

Projekt przygotowano w związku z koniecznością wdrożenia do polskiego prawa przepisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1883 z dnia 20 października 2021 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oraz uchylecia dyrektywy Rady 2009/50/WE, która nałożyła na państwa członkowskie Unii Europejskiej obowiązek przyjęcia rozwiązań prawnych regulujących kwestie wjazdu, praw oraz udzielania zezwoleń pobytowych do celów zatrudnienia w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji – Niebieskiej Karty UE, a także warunki wjazdu i pobytu oraz prawa członków ich rodzin.

Wdrożenie ww. Dyrektywy zakłada wprowadzenie zmian do ustawy o cudzoziemcach, takich jak:

- zmodyfikowana definicja „wyższych kwalifikacji zawodowych”, by obejmowała kwalifikacje uzyskane w wyniku ukończenia studiów wyższych oraz kwalifikacje wynikające z doświadczenia zawodowego,
- uprawnienia związane z posiadaniem Niebieskiej Karty UE, związane z instytucjami: mobilności krótkoterminowej oraz mobilności długoterminowej – uprawnienia posiadacza Niebieskiej Karty UE do przeniesienia się na preferencyjnych zasadach do drugiego państwa członkowskiego UE,
- zaliczanie pobytu posiadacza Niebieskiej Karty w innym państwie członkowskim UE w ramach ww. mobilności do pobytu uprawniającego do uzyskania statusu rezydenta długoterminowego UE,
- wprowadzenie procedury łączenia rodzin dla członków rodziny cudzoziemców korzystających z mobilności długoterminowej posiadaczy Niebieskiej Karty UE;
- uprawnienia dla posiadaczy Niebieskiej Karty UE do prowadzenia działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele Polski,
- nałożenie na posiadaczy Niebieskiej Karty UE nowych obowiązków w zakresie informowania o zmianie podmiotu powierzającego wykonywanie pracy, zaprzestaniu spełniania wymogów udzielenia Niebieskiej Karty UE oraz o rozpoczęciu korzystania z mobilności długoterminowej.

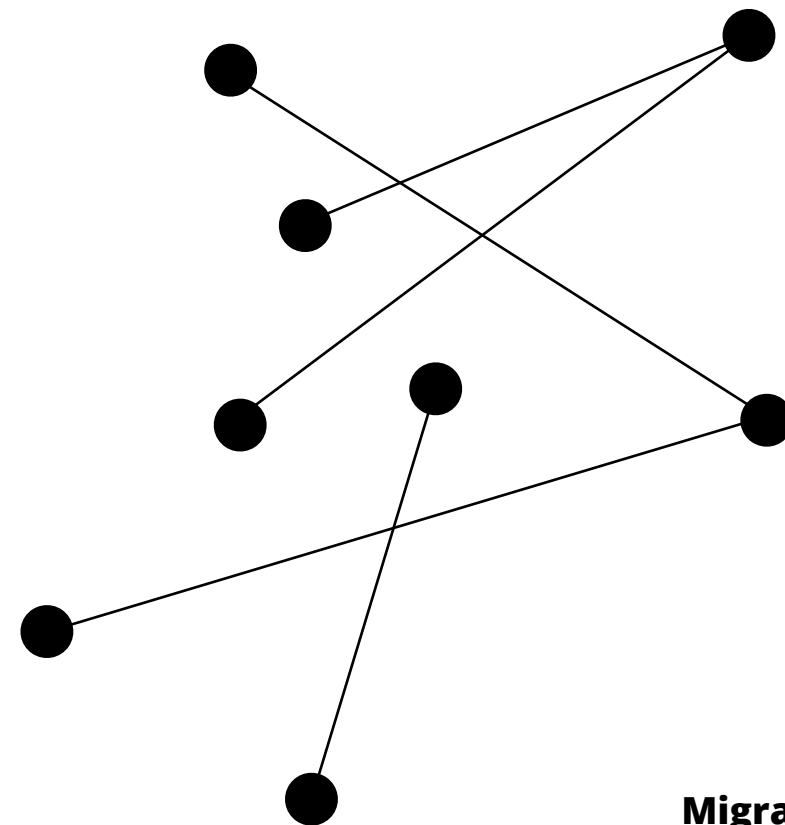
W tym samym projekcie zawarto również zmiany regulacji nieodnoszące się wyłącznie do posiadaczy Niebieskiej Karty. W szczególności zaplanowano zmianę w sposobie składania wniosku o pobyt czasowy, stały i zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego. W wyniku zmiany możliwe będzie składanie tych wniosków w postaci elektronicznej za pośrednictwem Modułu Obsługi Spraw. Osobiste stawienie wymagane będzie tylko w ściśle określonych sytuacjach, takich jak pobranie odcisków palców, czy przedstawienie oryginałów dokumentów do potwierdzenia.

Inna istotna zmiana zawarta w omawianym projekcie dotyczy wydłużenia okresu ważności dokumentów podróży i kart pobytu wydawanych cudzoziemcom ze statusem uchodźców. Zamiast dotychczasowych okresów 3 lat (dla kart pobytu) oraz 2 lat (dla udzielenie ochrony uzupełniającej), dokumenty podróży i karty pobytu wydawano by na okres 5 lat.

Jak wspomniano powyżej, Polska zobowiązała się do przyjęcia nowej, kompleksowej regulacji dotyczącej zatrudniania cudzoziemców, w kontekście realizacji Krajowego Planu Odbudowy. Można założyć, że stosowna ustawa w końcu powstanie. Raczej nie należy oczekiwać zmian samej koncepcji zatrudniania cudzoziemców w Polsce. Część postulowanych zmian zostało uwzględnionych w nowelizacjach prawa w ostatnich latach. Widoczna jest tendencja do uelastyczniania i uproszczenia procesu uzyskiwania legalnego pobytu i legalnej pracy przez cudzoziemców. Wydaje się, że w dynamicznie zmieniającej się sytuacji gospodarczej i politycznej jest to pożądany kierunek zmian.

²¹ Projekt nowej ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw na stronach Rządowego Centrum Legislacji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12381805/katalog/13036038#13036038>, dostęp 1.04.2024r.

03.



Migranci z Ukrainy

Andrzej Tomeczek

Problemy adaptacyjne społeczności ukraińskiej w Polsce – w kierunku rozwiązań systemowych

Wprowadzenie

Konieczność określenia zakresu długofalowej polskiej polityki migracyjnej wiąże się ściśle z procesami i zjawiskami nasilającymi się od początku lat 90-tych XX wieku. Nasze położenie geograficzne na szlaku migracji Wschód – Zachód, a także nasilające się zmiany demograficzne w tym obszarze, wymuszają przy współdziałaniu środowisk lokalnych, konieczność wzmocnienia i koordynacji działań na wszystkich szczeblach administracji. Celem działań ma być identyfikacja i maksymalizacja korzyści płynących z tego procesu. W okresie kryzysu uchodźczego, który rozwinął się w Europie w roku 2015 polskie władze odmawiały udziału w procesie relokacji cudzoziemców. Jednocześnie jednak, mając na uwadze problemy demograficzne i potrzeby zatrudnieniowe, wyrażały zgodę na przyjazd obywateli Ukrainy. Polska specyfika migracyjna polegała i w pewnej części nadal polega na zderzeniu się czynników wypychających (wojna w Ukrainie) i przyciągających (deficyt rąk do pracy w polskim przemyśle i usługach). Borykająca się z kryzysem gospodarczym i społecznym Ukraina potrzebowała migracji do Polski. Już w 2018 eksperci sygnalizowali potrzebę obustronnej maksymalizacji zysków wynikających z rosnącej fali migracyjnej.

Wskazywano na potrzebę integracji Ukraińców w Polsce, w tym pomocy prawnej czy językowej, ustanowienia przejrzystych reguł pobytu i zatrudnienia oraz możliwości łączenia rodzin. Jako niezbędną wskazywano na debatę publiczną, dotyczącą procesów i procedur emigracyjnych. W tym czasie określano migrację ukraińską do Polski jako proces o wybitnie czasowym charakterze i postulowano politykę promującą migrację długoterminową dla osób zainteresowanych pozostaniem w naszym kraju.

Na bieżąco analizowano problemy nurtujące tę zbiorowość. Na plan pierwszy w tym okresie wysuwały się poważne opóźnienia w procedurze legislacyjnej i nadmiar biurokracji oraz skomplikowanie przepisów prawnych związanych z uzyskaniem zgody na pobyt czasowy lub stały. W tej sytuacji migranci zmuszeni byli do korzystania z usług nie zawsze etycznych firm pośredniczących, co często prowadziło do nadużyć.

W początkowym okresie migranci krótkoterminowi funkcjonowali w swoich sieciach (kategoria invisible migrants), z czasem wraz z umasowieniem procesu stali się widocznymi, zwłaszcza w dużych miastach, a język ukraiński stał się drugim najczęściej używanym

w Polsce. Analiza badań z tego okresu wskazywała, iż nie wpłynęło to jednak na wzrost postaw ksenofobicznych. Badacze sygnalizowali jednocześnie szereg potrzeb i problemów związanych z codzienną egzystencją migrantów. Wśród nich znalazły się między innymi:

- poczucie „drugorzędności”, objawiające się naruszaniem praw przez pracodawców,
- dyskryminacja w sytuacjach zawodowych lub społecznych,
- brak dostępu do usług publicznych,
- brak wsparcia prawnego związanego z legalizacją pobytu,
- trudności w zawarciu zgodnej z prawem umowy o pracę,
- uzyskanie ubezpieczenia dającego możliwość pomocy medycznej,
- uzyskanie pomocy językowej.

Kluczowym czynnikiem utrudniającym planowanie działań i wsparcie migrantów w ich problemach, jest do dziś brak jasnej, długofalowej polityki migracyjnej. U progu lat dwudziestych obecnego wieku władze polskie przygotowały dokument²², w którym wskazywały na konieczność zapewnienia skoordynowanych, spójnych działań w obszarze zarządzania migracjami. Działania takie, jak zapewniali jego autorzy, powinny mieć charakter publiczny, akceptowany przez wszystkie współdziałające podmioty rządowe, samorządowe i społeczne. Analizowany dokument obejmował sześć obszarów tematycznych:

- legalną migrację – imigrację zarobkową i politykę rynku pracy wobec cudzoziemców,
- problemy związane z nielegalną migracją,
- międzynarodową i krajową ochronę cudzoziemców,
- integrację cudzoziemców,
- migrację Polaków (długotrwałe pobytu, repatriacja),
- europejski wymiar polityki migracyjnej (uwarunkowania wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej).

Wyszczególniono w nim ogólne działania kierunkowe. Nie określono jednak konkretnych i priorytetowych zadań do wykonania w ramach poszczególnych obszarów, odpowiedzialnych za proces realizacyjny instytucji i źródeł finansowania. Wskazano jednak na konieczność usprawnienia procedur zgłoszeniowych i weryfikacyjnych na rynku pracy i zwiększenie zachęt dla osób wysoko wykwalifikowanych. Docelowo polityka rynku pracy miała cechować się większą selektywnością pod względem kwalifikacji, co w założeniach winno skutkować mniejszą koncentracją cudzoziemców w określonych branżach

²² Polska polityka migracyjna- kierunki działań na lata 2021–2022, Projekt uchwały Rady Ministrów

i regionach. Jak dowodziły analizy i badania przeprowadzone przed inwazją Rosji na Ukrainę, model polityki migracji zarobkowych zdominowany był przez pobyty krótkoterminowe i cyrkulacyjne. Jednocześnie wzrastał popyt na zatrudnianie pracowników na czas nieokreślony. Element ten miał zostać uwzględniony w reformie rynku pracy. Omawiany dokument zakładał też ściślejszą koordynację aktywizacji osób bezrobotnych i biernych zawodowo, podniesienie kwalifikacji osób zatrudnionych oraz pozyskiwanie pracowników zza granicy. Ówczesny rząd, w ramach stosowanej polityki migracyjnej podzielił państwa, z których przybywali migranci na kilka grup:

- kraje Unii Europejskiej, gdzie nie potrzeba zezwoleń na pobyt,
- kraje byłego bloku wschodniego, z których przyjazd osób traktowany jest jako bardzo pożądanym (Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Armenia),
- kraje o wysokim ryzyku migracyjnym, gdzie przeprowadza intensywną weryfikację osób; pierwszym krokiem jest tu zaproszenie płynące od pracodawcy, następnie osoby ubiegające się o wjazd do Polski, są sprawdzane przez polskie i międzynarodowe służby; negatywna weryfikacja uniemożliwia otrzymanie wizy pobytowej.

Sytuacja społeczna i polityczna w kraju (wojna ukraińsko-rosyjska, wybory parlamentarne, powołanie nowego rządu) nie stworzyła dotychczas możliwości wypracowania założeń polityki migracyjnej. Nie opracowano odpowiedniej strategii postępowania, która powinna być, choćby w obszarze rynku pracy, poprzedzona analizą potrzeb i możliwości zatrudnieniowych, uwzględniających specyfikę branż.

Wyrażano obawy, co do polaryzacji rynku pracy, obniżania standardów zatrudnienia; akcentowano konieczność zapewnienia cudzoziemcom ochrony przed nadużyciami przy pośrednictwie pracy i zapewnieniu godnych warunków zatrudnienia. Celem dokumentu w opinii jego autorów miał być spójny system zarządzania migracjami, zapewniający bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz spójność społeczną.

Autorzy dokumentu, powołując się na doświadczenia Unii Europejskiej w kontekście kryzysu uchodźczego, zwracali uwagę na konieczność przewartościowania przyjętego dotychczas paradygmatu wielokulturowości w stronę koncepcji kultury wiodącej²³. W opinii części badaczy przyjęcie takiej postawy było traktowane jako usprawiedliwienie

²³ Doktryna kultury wiodącej Bassama Tibiego – narzucająca migrantom określone ramy, zgodne z zasadami demokracji.

dotychczasowych działań państwa polskiego w polityce migracyjnej. Zaobserwowano kształtowanie dwóch równoległych procesów:

- zróżnicowane podejście do problemu migracji zależne od kalkulacji politycznej – działania władzy na poziomie centralnym,
- aktywne tworzenie lokalnych warunków do integracji cudzoziemców; społeczeństwo obywatelskie – oddolnie tworzona „kultura przyjęcia”.

W części europejskiej polityki migracyjnej deklarowanej przez polskie władze podkreślano konieczność uwzględnienia międzynarodowych uwarunkowań i zobowiązań, wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Wypracowanie kształtu przyszłej polityki migracyjnej i azylowej miało być wieloletnim procesem wykraczającym poza ramy czasowe analizowanego dokumentu.

Reforma rynku pracy, w tym w odniesieniu do migracji zarobkowych, miała stać się immanentną częścią Krajowego Planu Odbudowy. Mimo, że dokument był wypracowany przez wiele środowisk zaangażowanych w problematykę migracji, został wycofany z prac legislacyjnych w IV kwartale 2022.

Sytuacja migrantów w kontekście inwazji Rosji na Ukrainę

Wojna wywołana przez Rosję doprowadziła do powstania olbrzymiego kryzysu uchodźczego. Szacuje się, że nawet jedna trzecia mieszkańców Ukrainy opuściła swoje domy, a prawie połowa ukraińskiej gospodarki została dotknięta wojną. Od marca 2022 roku w państwach Unii Europejskiej do tymczasowej ochrony zarejestrowało się łącznie około 4 mln osób uciekających przed najeźdźcami. Miliony osób wyjechało z Ukrainy do graniczących z nią krajów tzw. Grupy Wyszehradzkiej, czyli Polski, Węgier i Słowacji. Chociaż większość z nich udała się w dalszą podróż, liczba tych, którzy pozostali była bardzo wysoka jak na lokalne standardy. W pierwszym okresie należało zapewnić uchodźcom przynajmniej podstawową pomoc i wsparcie. Radzenie sobie w początkowej fazie kryzysu uchodźczego wymagało współpracy struktur państwowych, sektora pozarządowego i wolontariuszy we wszystkich krajach przyjmujących.

Na granicy polsko-ukraińskiej, liczącej ponad pięćset kilometrów długości, znajduje się sześć drogowych przejść granicznych. Utworzono tam punkty pomocy, z których uchodźców kierowano do ośrodków recepcyjnych, gdzie zapewniano im schronienie i bardziej zaawansowane formy pomocy. Już 7 marca 2022 wpłynął do Sejmu projekt specustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. 12 marca tego samego roku ustawa została podpisana przez prezydenta.

Dzięki ustawie uchodźcy uzyskali równe prawa z obywatelami polskimi w dostępie do opieki zdrowotnej, systemu edukacji i rynku pracy. Przydzielono im też status ochrony czasowej na okres 18 miesięcy. Przemieszczanie po terenie Polski ułatwiało w tym okresie bezpłatny transport kolejowy i publiczny (dostępny w większości miast).

Na Węgrzech, mimo stosowanego ostrego programu antyemigracyjnego realizowanego od 2015 roku, rząd (z opóźnieniem) udzielił wsparcia lokalowego i finansowego organizacjom pomagającym uchodźcom. Pod koniec drugiego miesiąca wojny umocniła się stabilna współpraca między państwem, organizacjami kościelnymi a sektorem pozarządowym.

Na Słowacji w pierwszym etapie wojny siłą napędową udzielanej pomocy były lokalne gminy i organizacje pozarządowe. W późniejszym etapie poprawiła się aktywność instytucji państwowych. Zdaniem ekspertów słowackich kryzys przyczynił się do poprawy relacji między sektorem obywatelskim a państwem. Nie sposób określić liczby uchodźców, którzy „przetoczyli” się przez analizowane kraje, poza konstatacją, iż zdecydowana większość z nich przekroczyła granicę z Polską.

Interesujące wydaje się ich rozmieszczenie terytorialne w krajach przyjmujących. Silną tendencją okazała się koncentracja uchodźców w dużych ośrodkach miejskich, mających większą ofertę zatrudnieniową, edukacyjną i pomocową, niż obszary wiejskie i małomiasteczkowe.

Skala, forma i intensywność pomocy oferowanej uchodźcom zmieniały się wraz z rozwojem kryzysu migracyjnego. W pierwszym okresie dominowała pomoc o charakterze spontanicznym, świadczona przez oddolne inicjatywy jednostkowe i grupowe. Z czasem zintensyfikowały swoje działania organy samorządu lokalnego i władze centralne. Jednocześnie warto zauważyć, iż przyjęcie uchodźców przez daną gminę wiązało się z wzrostem wydatków na usługi publiczne, w tym szkolnictwo, podstawową opiekę medyczną, czy działania administracyjne. Rodziły się także obawy o ograniczenie dostępu rodzimych mieszkańców do usług publicznych lub obniżenie ich jakości ze względu na zwiększoną liczbę odbiorców.

Szacowana wartość rocznych wydatków władz publicznych przeznaczonych na pomoc uchodźcom i prywatnych wydatków Polaków poniesionych na ten cel w ciągu pierwszych trzech miesięcy wojny wyniosła 25,4 mld PLN (0,97% PKB).

Proces adaptacyjny wymuszał intensyfikację działań władz państwowych. W związku z inwazją na Ukrainę uwarunkowania w zakresie zarządzania migracjami zmieniły się.

Polski rząd, równoległe do pierwszych działań recepcyjnych, uruchomił działania o charakterze systemowym, sprzyjające procesowi integracyjnemu – m.in. program „Razem Możemy więcej”, adresowany do napływających migrantów²⁴, obejmujący:

- integrację na rynku pracy poprzez aktywizację zawodową i rozwój przedsiębiorczości cudzoziemców poszukujących pracy, planujących otworzenie działalności lub już pracujących/prowadzących działalność, ale wymagających wsparcia,
- integrację w społeczeństwie poprzez rozwój indywidualny oraz wzmocnienie aktywności w różnych obszarach życia społecznego cudzoziemców.

W ramach funkcji opiekuńczej państwa wsparcie przybierało coraz częściej formę instytucjonalną. Kolejny etap – integracja, wymagał i wymaga nadal koordynacji działań wielu różnych podmiotów. Jej celem jest zapewnienie spójności społecznej, adaptowanie nowych zasobów i niwelowanie ewentualnych napięć między nową imigracją a społeczeństwem kraju przyjmującego. By proces integracji mógł zaistnieć, niezbędna jest z jednej strony bieżąca i dogłębna wiedza o specyfice, problemach i potrzebach migracyjnej zbiorowości, z drugiej natomiast szeroko zakrojona i długofalowa polityka migracyjna, zgodna z potrzebami i możliwościami kraju przyjmującego.

Co istotne, dla przeprowadzanej analizy, w żadnym z badanych krajów Grupy Wyszehradzkiej nie gromadzi się dotychczas szczegółowych danych o uchodźcach. Publicznie dostępne są jedynie informacje o liczbie przekroczeń granicy państwowej, nadanych numerach Pesel (lub ich lokalnych odpowiednikach), liczbie wiz lub wniosków i decyzji o czasowej ochronie. Badania gromadzące i oceniające dane na temat cech społecznych i demograficznych populacji uchodźców, są analizowane jedynie przez środowiska akademickie i organizacje pozarządowe zainteresowane tymi problemami. Ekspert z Polski, Węgier i Słowacji zgodnie twierdzą, iż największe luki informacyjne dotyczą danych dotyczących potrzeb uchodźców w zakresie wsparcia usług społecznych i dzieci, które pozostają częściowo lub całkowicie objęte ukraińskim systemem edukacji w trybie zdalnym.

²⁴ *Razem możemy więcej* Pierwsza Edycja Programu Aktywizacyjnego dla cudzoziemców na lata 2022–2023 ramach Resortowego programu Aktywizacyjnego dla Cudzoziemców na lata 2022–2025

Wsparcie uchodźców – propozycje rozwiązań systemowych w pierwszym okresie inwazji

Niemal trzy miesiące po inwazji Rosji na Ukrainę przedstawiciele wielu środowisk – samorządowych, eksperckich i pozarządowych zebrali się we Wrocławiu, by przedyskutować i wypracować założenia systemowego wsparcia migrantów przebywających na terenie Polski. Rezultaty prac poszczególnych grup roboczych oraz rekomendacje wypracowane w analizowanych obszarach zamieszczono w Białej Księdze²⁵. Uczestnicy skoncentrowali swoje działania wokół ośmiu zagadnień tematycznych:

- integracja społeczna i działania obywatelskie,
- rynek pracy, gospodarka i ekonomia społeczna,
- mieszkalnictwo,
- edukacja i nauka,
- finanse, podział zadań i legislacja,
- bezpieczeństwo i cyberbezpieczeństwo,
- ochrona zdrowia i pomoc społeczna,
- wsparcie Ukrainy, sieciowanie i współpraca europejska.

Praca grup roboczych trwała w okresie od 18 kwietnia do 9 maja. Na potrzeby poniższej analizy omówione zostaną najistotniejsze rekomendacje w trzech wybranych obszarach.

1. Integracja społeczna i działania obywatelskie:

- stworzenie spójnej i skoordynowanej polityki migracyjnej i integracyjnej służącej rozwojowi społeczności lokalnej, przy równorzędnym włączeniu partnerów (rządu, samorządu, organizacji społecznych, w tym migranckich) zakładające utworzenie warunków dla pełnego wykorzystania potencjału oraz zapewnienie finansowania,
- stworzenie systemowych, w tym finansowych zachęt do podejmowania skoordynowanych działań w zakresie integracji na poziomie lokalnym, skierowanych do jednostek samorządu lokalnego, organizacji pozarządowych, placówek edukacyjnych oraz grup formalnych i nieformalnych, w szczególności w zakresie nauki języka polskiego,
- stworzenie systemu usuwania barier aktywności społecznej osób uchodźczych i migranckich przybywających do Polski,
- zapewnienie dostępu do porad prawnych, tłumaczy, mediatorów, asystentów na danym terenie administracyjnym,

²⁵ *4. Biała Księga- Wyzwania systemowego wsparcia uchodźców na poziomie lokalnym i krajowym*, Wrocław, 8–9 maja 2022

- prowadzenie odpowiedzialnej polityki komunikacyjnej dotyczącej obecności osób z doświadczeniem migracji i uchodźstwa w Polsce,
- aktywne włączenie osób z doświadczeniem uchodźczym w procesy decyzyjne (planowanie, budowanie strategii lokalnych) poprzez działania partycypacyjne oraz doradcze na szczeblu lokalnym,
- kształcenie kadr w zakresie integracji międzykulturowej oraz uwzględnienie tej perspektywy na wszystkich etapach kształcenia,
- współtworzenie oraz realizacja wraz z osobami z doświadczeniem emigranckim oferty społecznej i kulturalnej dopasowanej do potrzeb społeczności lokalnej,
- dążenie do spójności społecznej przy zachowaniu szacunku dla odrębności kulturowej, ze szczególnym uwzględnieniem edukacji.

Propozycje te wynikały z bieżącej oceny sytuacji, obecnie powinny zostać zweryfikowane i uzupełnione, zwłaszcza w obszarze regulacji prawnych i usankcjonowania pomocy systemowej w obszarach rynku pracy i edukacji.

Analizując powyższe rekomendacje, należy uwzględnić okres ich wypracowywania. Eksperti pracujący we wskazanych obszarach mieli już za sobą wcześniejsze doświadczenia teoretyczne i praktyczne związane z problematyką migracyjną.

Przygotowane propozycje są próbą określenia ram efektywnego systemu pomocy, który z założenia przyjmie charakter długofalowy. Kluczem do stworzenia efektywnych rozwiązań jest w opinii ekspertów współpraca i koordynacja na wszystkich szczeblach zarządczych oraz włączenie w proces inicjujący i decyzyjny przedstawicieli środowisk uchodźczych/migranckich. Niezbędne jest przygotowanie kadr specjalistycznych rekrutujących się zarówno z lokalnych zasobów jak i środowisk migranckich. Zainicjowanie sieciowania usług pozwoli, zdaniem ekspertów na stworzenie dostępnej oferty adresowanej do środowisk migranckich.

2. Rynek pracy, gospodarka i ekonomia społeczna

Kolejnym obszarem analizy był szeroko rozumiany rynek pracy i jego lokalne, regionalne i europejskie uwarunkowania. Podczas prac grupowych stworzono ramowy zakres koniecznych działań, uwzględniający problemy i potrzeby zarówno napływających uchodźców, jak i gospodarczego i społecznego środowiska przyjmującego.

Główne wytyczne dla przyszłych działań obejmowały:

- program finansowego wsparcia przedsiębiorstw w tworzeniu nowych miejsc pracy oraz dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej przez obywatelki i obywateli Ukrainy,
- stworzenie bazy kompetencji uchodźców oraz stały monitoring zapotrzebowania zatrudnienia w danych sektorach,
- program masowej i szybkiej nauki języka polskiego dla obywateli Ukrainy, którzy chcą podjąć pracę,
- wsparcie organizacji pozarządowych oferujących kompleksową opiekę nad uchodźcami w zakresie organizacji lub wsparcia w zatrudnieniu,
- ujednolicenie dostępu do rynku pracy oraz zakładania działalności gospodarczej dla obywateli Ukrainy,
- kampania informacyjna podkreślająca kooperację, a nie rywalizację na rynku pracy

3. Edukacja i nauka

Poniżej zaprezentowano wybrane propozycje eksperckie, mające charakter systemowy i odnoszące się do kluczowych zmian związanych procesem adaptacyjnym w edukacji:

- opracowanie modelu adaptacji i integracji wewnątrzszkolnej,
- zapewnienie wsparcia metodycznego nauczycielom pracującym z dziećmi w klasach ogólnodostępnych: wzmocnienie kadrowe szkół,
- opracowanie narzędzi do diagnozy i poziomu kompetencji przedmiotowych,
- modyfikacja podstawy programowej języka polskiego, jako obcego,
- stworzenie systemowego i szkolnego modelu wsparcia psychospołecznego,
- stworzenie systemu rejestracji uczniów pozostających w zdalnej edukacji,
- zapewnienie samorządom warunków do organizacji zajęć adaptacyjnych i integracyjnych oraz nauki języka polskiego włączających dzieci uczące się w domach,
- ułatwienie prawne i dofinansowanie tworzenia domowych punktów opieki przedszkolnej i żłobkowej,
- wprowadzenie do przedszkoli międzygrupowych zajęć adaptacyjnych oraz integracyjnych,
- wzmocnienie współpracy przedszkoli z organizacjami pozarządowymi w prowadzeniu dodatkowych zajęć dla dzieci, warsztatów dla rodziców i szkoleń dla nauczycieli,
- dostosowanie procedur egzaminacyjnych do potrzeb uczniów,
- stworzenie odrębnej ścieżki szkoleniowej dla nauczycieli techników i szkół branżowych,
- zachęcanie do podejmowania nauki w zawodach deficytowych na rynku pracy

- w tym tworzenie oddziałów przygotowawczych w szkołach uczących tych zawodów,
- wzmocnienie i dofinansowanie doradztwa zawodowego dla ukraińskiej młodzieży,
 - wspieranie młodzieży i dzieci ze specjalnymi potrzebami – zatrudnianie specjalistów ukraińskojęzycznych w poradniach, szkołach i przedszkolach pracujących w parze z polskim psychologiem lub pedagogiem,
 - szkolenie nauczycieli, pedagogów w zakresie diagnozy oraz zrozumienia zachowań dziecka w procesie adaptacyjnym,
 - uproszczenie zasad nostryfikacji dyplomów dla ukraińskich nauczycieli, stworzenie programów szkoleń przygotowawczych.

Niezmiernie istotnym problemem od początku napływu uchodźców stała się edukacja dzieci i młodzieży ukraińskiej. Proces dostosowania polskiego szkolnictwa do wielu wyzwań i procesów był przeprowadzany pod presją czasu. Adaptacja do nowej sytuacji edukacyjnej, zróżnicowanie programowe, dwoistość równoległe funkcjonujących systemów edukacyjnych, problemy emocjonalne uczniów, to tylko niektóre kwestie wymagające rozwiązań. Należy wziąć pod uwagę, iż powyżej zaprezentowane propozycje zostały stworzone w pierwszej fazie tworzenia systemu wsparcia procesu edukacyjnego dzieci i młodzieży z Ukrainy.

Część propozycji z różnych powodów nie została wprowadzona. Z perspektywy prawie dwóch lat od momentu inwazji, można zauważyć kwestie i problemy, których nie uwzględniono, inne uaktywniły się w trakcie realizacji procesu. Większość z nich, co zostanie zaprezentowane w dalszej części analizy, jest jednak nadal aktualna.

Powyższe propozycje adresowane są do instytucji samorządowych i edukacyjnych różnych szczebli, od krajowego poprzez regionalny, gminny, aż do wewnątrzszkolnego. Eksperti zestawili je, uwzględniając potrzeby szeroko rozumianego środowiska edukacyjnego (dzieci i młodzież, nauczyciele, rodzice, otoczenie społeczne). Wiele elementów tego zmodyfikowanego systemu oświatowego ma szansę na zaistnienie jedynie w przypadku wsparcia prawnego i organizacyjnego na poziomie centralnym. Aktywna postawa środowisk decyzyjnych (na poziomie centralnym i regionalnym) stworzy szansę na zaistnienie i przeprowadzenie konkretnych działań w systemie oświatowym i jego otoczeniu.

Istotnym elementem niezbędnym do realizacji wyznaczonych celów adaptacyjnych jest wypracowanie lokalnego systemu współpracy międzyinstytucjonalnej. Analizując szeroko rozumiane wsparcie dzieci i młodzieży uchodźczej, realizowane w omawianym okresie, można jednoznacznie potwierdzić ścisłą zależność pomiędzy partnerstwem aktorów społecznych (instytucji, organizacji oraz grup nieformalnych) a efektywnością działań w środowisku lokalnym.

Eksperti przygotowujący powyższe modele dostosowawcze, zaprezentowali pakiet oczekiwań wobec władz centralnych, które znacząco ułatwią działania zmierzające do stworzenia efektywnej polityki migracyjnej. Znalazły się wśród nich:

- stworzenie systemu chłonności migracyjnej (przynajmniej w ujęciu wojewódzkim),
- współpraca z krajami posiadającymi doświadczenie i sprawdzoną politykę uchodźczą w zakresie tworzenia systemu zarządzania uchodźcami w Polsce,
- współpraca z krajami deklarującymi chęć przyjęcia uchodźców,
- jasne komunikaty prawne, w tym w zakresie finansowania pomocy,
- zwiększenie liczby pracowników urzędów obsługujących uchodźców oraz ich wynagrodzeń,
- współpraca z organizacjami pozarządowymi, w tym regularne reagowanie na potrzeby wsparcia,
- podjęcie działań na rzecz uzupełnienia deficytów w służbie zdrowia.

Profil społeczno-ekonomiczny uchodźców.

Według danych Komisji Europejskiej, wśród osób uciekających przed wojną przeważały kobiety (47%) i dzieci (34%). Choć brakuje pełnych danych administracyjnych, badania ankietowe przeprowadzone Europejską Agencją Azylową (EUAA) oraz Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wskazują, że większość dorosłych uchodźców z Ukrainy posiada wyższe niż przeciętne wykształcenie, zarówno w odniesieniu do populacji tego kraju, jak i innych grup uchodźczych. Aż 71 % członków tej grupy zadeklarowało posiadanie wyższego wykształcenia, zaś ponad połowa zadeklarowała umiejętność posługiwania się językiem angielskim, słabiej jest natomiast z językami lokalnymi, co trzeci uchodźca (38%) posługuje się językiem polskim. Doświadczenia zawodowe są udziałem ponad trzech czwartych respondentów (78%).

Wskaźniki demograficzne i społeczne w znaczący sposób determinują formy pomocy i wsparcia uchodźców. Według raportu EWL Group w 2023 roku²⁶:

- 67% przebywających w Polsce obywateli Ukrainy to kobiety, najczęściej z dziećmi (50%),
- ponad połowa z nich (62%) zamierza wrócić do kraju w bliższej lub dalszej perspektywie,
- co drugi badany zamierza ubiegać się o zezwolenie na pobyt czasowy lub stały,
- korzystanie z usług publicznych: 45% korzysta z publicznej ochrony zdrowia, 70% posyła dzieci do polskich szkół,
- trzy czwarte migrantów podjęło pracę zarobkową, a co czwarty szukał w ciągu roku pracy w innych krajach europejskich,
- ponad połowa poleciłaby pracę w Polsce znajomym i bliskim,
- co drugi uważa, że kursy polskiego najbardziej sprzyjają edukacji.

Z przedstawionych danych statystycznych wyłania się obraz mobilnej i niejednorodnej grupy, która w znaczącej części wiąże swoje losy osobiste i zawodowe z naszym krajem. Sytuacja zawodowa uchodźców nie jest ustabilizowana i zależy od sytuacji w kraju pochodzenia. Generalnie są zadowoleni z pracy, świadomi potrzeby poznania języka polskiego. W pierwszym okresie pobytu w kraju przyjmującym kierowali się najczęściej dostępnością pracy, co w wielu przypadkach skutkowało podjęciem zatrudnienia poniżej kwalifikacji.

Częstą praktyką jest też, z powodu konieczności opieki nad dziećmi, podejmowanie pracy w niepełnym wymiarze godzin. W Polsce język nie jest taką barierą jak w Hiszpanii lub Niemczech, gdzie – jako powód na nieznaalezienie zatrudnienia – wskazywało go dwie trzecie aplikujących uchodźców. Jednak konieczność znajomości języka często wzrasta wraz z staraniami o uzyskanie o wyższego stanowiska.

W okresie 2021–2023 na skutek wojny dwukrotnie zmalał odsetek mężczyzn przebywających w Polsce, wzrósł natomiast udział obywateli w wieku 18–25 lat. Niemal pięciokrotnie zwiększył się udział osób z dziećmi. Wśród najistotniejszych tendencji wskazać należy na: wzrost udziału ludzi młodych (18–25 lat), pięciokrotny wzrost osób z dziećmi, zmniejszenie się odsetka osób deklarujących pozostanie w Polsce (o 1/3). Przybyli to w większości ludzie młodzi (92%), dobrze wykształceni (56% deklaruje wykształcenie wyższe lub niepełne wyższe). Seniorzy w wieku poprodukcyjnym to jedynie 4%.

²⁶ „Obywatele Ukrainy na polskim rynku pracy nowe wyzwania i perspektywy”- raport z IV edycji badania Platforma Migracyjna EWL, Fundacja na Rzecz Wspierania Migrantów na Rynku Pracy EWL, Studium Europy Wschodniej UW, 2023

Znaczący jest poziom korzystania przez migrantów z usług społecznych. Co trzeci pozytywnie ocenia opiekę nad dziećmi, która umożliwia poszukiwanie pracy lub dokończanie się rodziców. Podobna część migrantów kształci dzieci jedynie w polskim systemie oświaty, a co czwarty tylko w ukraińskim; 30% korzysta z obu systemów.

Prawie połowa migrantów (45%) skorzystała już z polskiej publicznej ochrony zdrowia, a co czwarty z prywatnej opieki medycznej, 27% przeprowadziło konsultacje z lekarzem ukraińskim.

Te informacje pozwalają na wypracowanie zarysu instrumentów wspierających migrantów.

Warto wspomnieć o nie najliczniejszych, lecz istotnych grupach, które należy objąć wsparciem. System wsparcia osób defaworyzowanych, będących częścią zbiorowości migracyjnej powinien funkcjonować przy ścisłej koordynacji działań instytucji państwowych i organizacji pozarządowych, które wypracowały w toku swojej wieloletniej działalności kompleksowe rozwiązania pomocowe. Wśród grup objętych wsparciem wskazać należy na:

- kobiety, których masowy napływ w sytuacji kryzysowej wymaga zwrócenia uwagi możliwość występowania zjawisk niepożądanych; państwo ma obowiązek ochrony przed wszelkimi naruszeniami, zwłaszcza w postaci przemocy ze względu na płeć włącznie z przemocą seksualną i handlem ludźmi; ofiary takich działań muszą otrzymać wsparcie psychologiczne, medyczne i prawne, co z kolei wymaga stworzenia systemu współpracy między służbami MSWIA a organizacjami wyspecjalizowanymi w przeciwdziałaniu zjawisku i udzielaniu wsparcia ofiarom,
- osoby starsze – według danych statystycznych, zbiorowość uchodźców ukraińskich w wieku poprodukcyjnym jest statystycznie niewielka i wynosi około 4%; mimo to ich położenie, uwzględniając traumę przeżyć wojennych i stan psychofizyczny wymaga szczególnych form wsparcia; konieczna jest efektywna pisemna informacja o prawach i dostępnych formach pomocy, opracowana w języku rosyjskim i ukraińskim, a także stworzenie programów pomocowych i adaptacyjnych, które powinny być wypracowane z udziałem psychologów i geriatrów,
- osoby z niepełnosprawnościami – wsparcie tych grup opiera się dotychczas jedynie na działalności organizacji pozarządowych; istotna jest identyfikacja potrzeb tego środowiska i możliwie adekwatnie zaspakajane jego potrzeb.

Procesy migracyjne na polskim rynku pracy

Według analizy GUS, w sierpniu 2023 na terenie kraju pracowało prawie milion cudzoziemców (6,5% ogółu zatrudnionych). To o ponad jedną czwartą więcej, niż na początku 2022 roku. Faktyczna liczba obcokrajowców jest wyższa. Dane te nie obejmują osób pracujących w rolnictwie (jak również osób wykonujących pracę nierejestrowaną). Dotychczas naturalnym źródłem cudzoziemskiej siły roboczej była Ukraina, która „dostarczała” 90% zagranicznych pracowników. Obecnie rośnie udział pracowników z innych kontynentów. Migranci pracujący w Polsce pochodzili w badanym okresie ze 150 krajów. Jednak podobnie jak w innych statystykach, nadal na rynku pracy dominują Ukraińcy (lipiec 2023 – 690,8 tys. osób), choć ich udział zmalał i wynosi obecnie ponad 69%. Coraz większe znaczenie mają Białorusini (11,3%), Gruzini, Hindusi, Mołdawianie i Rosjanie (łącznie 7%). Od wybuchu wojny na Ukrainie przybywa także pracowników z Filipin, Uzbekistanu oraz z Ameryki Południowej.

Truizmem stało się stwierdzenie, iż w ostatnich latach w wielu krajach europejskich wzrasta zapotrzebowanie na siłę roboczą. Sytuację tę potęgują procesy demograficzne – niska dzietność i starzenie się społeczeństw. Taka sytuacja ma miejsce również w naszym kraju. Według Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości²⁷ prawie jedna trzecia pracodawców ma potrzebę zatrudnić nowych pracowników. W wielu dziedzinach brakuje pracowników na lokalnych rynkach pracy. Przedsiębiorcy nie mają wyjścia, jeśli chcą produkować i rozwijać firmy, muszą ściągać pracowników zza granicy.

Coraz częściej pozytywnie kształtuje się ocena jakości pracy migrantów. Doświadczenia wskazują na znaczący wzrost wysokich ocen ich jakości pracy. Pracodawcy wskazują, iż po dziesiątkach lat przewagi emigracji nad imigracją, Polska staje się dla innych miejscem atrakcyjnym pod względem zawodowym. Jednocześnie, zgodnie z danymi Eurostatu coraz więcej Ukraińców wyjeżdża z Polski do innych krajów. Pod koniec czerwca 2023 przebywało w Polsce 978 tys. osób, zaś w Niemczech zarejestrowano ich ponad milion. Spoglądając z perspektywy pracodawcy, wskazać należy na ograniczony dostęp do kadry przy najniższej stopie bezrobocia. Z polskiego rynku ubywa rocznie około 100 tys. osób w wieku produkcyjnym. Według prognoz ZUS będziemy musieli zasilić rynek liczbą od 200 do 400 tys. pracowników rocznie.

Zarządzanie procesami migracyjnymi na rynku pracy wymaga stworzenia systemu dostosowawczego, reagującego na zmiany związane z fluktuacją napływu cudzoziem-

ców, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb pracodawców. Kwestią najistotniejszą dla polskiego rynku pracy jest dzisiaj napływ pracowników zdecydowanych na dłuższe zatrudnienie i wyposażonych w pożądane kwalifikacje i umiejętności. Taka sytuacja nie powinna jednakże doprowadzić do obniżenia standardów zatrudnienia lub zaistnienia efektu substytucji, polegającego na wypychaniu z rynku polskich pracowników (obawy tego typu, prezentowane przez niektóre środowiska pracownicze, dotychczas się nie potwierdziły).

Do najpilniejszych potrzeb organizacji systemowego zarządzania migracjami należy zaliczyć zgromadzenie zasobów organizacyjnych na obsługę procedur związanych z legalizowaniem zatrudnienia i pobytu cudzoziemców, kontrolę legalności pracy i pobytu migrantów a także zapewnienie im dostępu do usług publicznych.

Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na rok 2023 w obszarze integracji na polskim rynku pracy przewidywał²⁸:

- zarządzanie migracjami zarobkowymi w sposób preferujący pracowników cudzoziemskich o wysokich umiejętnościach oraz rozwój umiejętności pracowników cudzoziemskich,
- ograniczanie migracji krótkoterminowej i cyrkulacyjnej na rzecz emigracji średnio/długoterminowej i ciągłej,
- uwzględnianie migracji zarobkowej w systemach prognozowania zapotrzebowania na zawody,
- wspieranie bezpieczeństwa i legalności zatrudnienia pracowników cudzoziemskich,
- usprawnienie procedur w zakresie zatrudnienia cudzoziemców poprzez opracowanie nowych przepisów w ramach modernizacji rynku pracy,
- wspieranie powrotów osób z emigracji oraz repatriacji w tym celu rozwijanie portalu powroty.gov.pl,
- wspieranie mobilności pracowniczej na rynku pracy państw członkowskich poprzez sieć EURES, z uwzględnieniem potrzeb polskiego rynku pracy,
- realizację programów aktywizacji i integracji zawodowej pracowników cudzoziemskich, ze szczególnym uwzględnieniem uchodźców z Ukrainy,
- udział strony polskiej w inicjatywie UE Talent Pool (Europejska Pula Talentów), w celu zachęcania uchodźców z Ukrainy do rejestracji swojego cv w bazie portalu EURES, umożliwiając tym samym polskim pracodawcom wyszukanie potencjalnych kandydatów do pracy.

²⁷ Raport o stanie MSP w Polsce, PARP 2023

²⁸ Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2023 (KPDZ 2023) z dnia 28 czerwca 2023

Obecnie, prawie dwa lata od początku inwazji na Ukrainę, najistotniejszym zagadnieniem zdaje się opracowanie długoterminowej strategii na rzecz przebywających w Polsce uchodźców wojennych. Stosowane do dziś instrumenty, takie jak unijna ochrona tymczasowa i specustawa zostały zaprojektowane jako instrumenty czasowe. Długość ochrony dostosowanej do przedłużonej unijnej ochrony tymczasowej kończy się w czerwcu 2024. Jednocześnie ze specustawy wykreślono procedurę ubiegania się o zezwolenie na pobyt czasowy, co może świadczyć o swego rodzaju odwróceniu od początkowych planów stworzenia dogodnych dróg do długoterminowej integracji uchodźców wojennych w Polsce. W związku z tym na polskim rynku notujemy coraz więcej wakatów. Stanowiska pracy coraz częściej zaczynają zajmować migranci z krajów Azji Środkowej (Kirgistan, Tadżykistan, Kazachstan), którzy zaprzestali migracji w kierunku Rosji i kierują się w stronę Europy Zachodniej. W opinii pracodawców ta grupa łatwo adaptuje się w naszym kraju, podejmując najczęściej prace w branży budowlanej, drogowej lub magazynowej. Na przestrzeni następnych kilku lat możemy spodziewać się dużej liczby pracowników z tego rejonu świata.

Integracja społeczna w opiniach migrantów

W cytowanym już wcześniej „Raportcie mobilności transgranicznej” znajduje się blok pytań adresowanych do migrantów ukraińskich, przybyłych do Polski zarówno przed inwazją, jak i w trakcie wojny. Blok ten jest poświęcony opiniom o czynnikach sprzyjających integracji w kraju przyjmującym.

Zdaniem indagowanych, głównymi czynnikami sprzyjającymi ich integracji społecznej w Polsce są możliwości szerokiego dostępu do świadczeń socjalnych, kursów językowych, edukacji i opieki zdrowotnej. Analizując te wypowiedzi należy stwierdzić, że dla badanych przybywających poza ojczyznę i mających za sobą doświadczenia wojenne szczególnie istotne jest zaspokojenie sobie i rodzinie podstawowych potrzeb życiowych. Dopiero w następnej kolejności pojawiają się inne czynniki mogące mieć wpływ na poziom integracji w nowym środowisku. Badani mają wysoką świadomość znaczenia dla analizowanego procesu takich elementów, jak edukacja (szczególnie dzieci) i przyswojenie sobie języka polskiego. Warto podkreślić, że dla migrantów przedwojennych szczególnie istotne są działania prowadzone na rzecz aktywizacji zawodowej. Jedynie co trzeci badany zwraca uwagę na potrzebę integracji ze społecznością lokalną, a dla uchodźców wojennych jest to jeszcze mniej istotne.

Podstawowym źródłem komunikacji w środowisku migranckim jest Internet (Telegram, Facebook, Instagram). Badani wskazują na jego znaczenie w procesie szybkiej komunikacji w sprawach zawodowych i rodzinnych, a także poczucie tworzenia „swoistej

sieci wspólnotowej”, wynikającej z możliwości częstego kontaktu z rodakami. Dla wielu przybywających do Polski istotny, po przeżyciach wojennych, jest także dostęp do pomocy psychologicznej.

Oceniając zaoferowaną im przez instytucje rynku pracy możliwość edukacji dorosłych i udział w programach szkoleniowych, respondenci zwracają uwagę na konieczność dopasowania jej do potrzeb różnych grup wiekowych. Dla części badanych znaczącym mankamentem jest niemożność pełnego zaangażowania się w poszukiwanie pracy, wynikająca z braku miejsc w lokalnych żłobkach i przedszkolach.

W aglomeracjach liczących powyżej 50 tysięcy mieszkańców brakuje mieszkań na wynajem. Część migrantów skłonna byłaby przenieść się do mniejszych ośrodków, pod warunkiem zapewnienia im w tej lokalizacji wygodnych warunków mieszkaniowych i zatrudnieniowych. Pozytywne oceny zyskują w środowisku migrantów przybyłych do Polski po inwazji polskie służby zatrudnienia. Co trzeci badany dostał pracę dzięki wsparciu powiatowego urzędu pracy, a 16% skorzystało z pomocy prywatnych agencji pracy. W porównaniu z rokiem 2021 kilkakrotnie zmalała liczba osób, które chcą pozostać na stałe w Polsce. Powrót na Ukrainę deklaruje prawie połowa uchodźców wojennych (47%), i co piąty migrant przedwojenny (22%). Opinie te w dużym stopniu zależą i zależą będą od sytuacji wojennej.

Wśród czynników sprzyjających chęci pozostania w Polsce indagowani wymieniają:

- czynniki społeczno-kulturowe – przyjazne nastawienie w środowisku lokalnym, posiadanie znajomych, bliskość kulturową i językową,
- powody ekonomiczne – dobrą pracę, liberalne procedury pobytu i zatrudnienia w Polsce, chęć posiadania paszportu, umożliwiającego przemieszczanie się i pracę w Unii Europejskiej.

Wśród powodów zniechęcających do pozostania najczęściej wskazywana jest troska o bliskich, zła sytuacja ekonomiczna rodziny, brak środków do życia i problemy ze znalezieniem pracy zgodnej z kwalifikacjami lub aspiracjami.

Migranci a polityka edukacyjna

W opublikowanym raporcie na temat polityki edukacyjnej²⁹ Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR) informuje, że choć dzieci stano-

²⁹ Przerwana nauka: eliminowanie barier w nauczaniu ukraińskich dzieci i młodzieży z doświadczeniem uchodźczym – wyzwania i zalecenia” <https://www.unhcr.org/pl/wrzesień/2023>

wią od 30 do 50% spośród około 5,9 miliona ukraińskich uchodźców w Europie, w roku szkolnym 2022/23 tylko ok. połowa z nich została zapisana do szkół w krajach przyjmujących. Wśród czynników przyczyniających się do tak niskiego wskaźnika wymienia się:

- problemy administracyjne, prawne i językowe,
- brak informacji na temat dostępnej oferty edukacyjnej,
- niechęć rodziców do zapisywania dzieci do szkół z powodu planowania powrotu do kraju macierzystego,
- obawy, co do możliwości włączenia na powrót dzieci do ukraińskiego systemu edukacji.

Zdaniem tej instytucji w związku z trwającą wojną, konieczne jest podjęcie znacznych wysiłków zmierzających do uniknięcia negatywnego wpływu na potencjał, edukację i perspektywy rozwoju dzieci i młodzieży. W zaleceniach zwraca się uwagę na:

- planowanie i wspieranie procesów włączenia młodych ludzi do krajowych systemów edukacji,
- przygotowanie szczegółowych informacji dla rodziców odnośnie możliwości edukacyjnych dzieci i młodzieży na terenie Polski,
- maksymalizację jakości i kompatybilności oferty edukacyjnej dla uchodźców – wprowadzenie szybkich procedur wzajemnego uznawania ocen, świadectw i dyplomów, wymianę danych na temat wyników w nauce, wprowadzenie jednolitych przepisów i dyrektyw, najlepiej na poziomie regionalnym; pozwoli to na pobyty długoterminowe w kraju przyjmującym i umożliwi ponowne włączenie się do ukraińskiego systemu edukacji.

Dużym wyzwaniem w obecnej sytuacji w kraju jest funkcjonowanie systemu edukacji w obliczu konieczności realizacji obowiązku szkolnego. Państwo, zdaniem biura Rzecznika Praw Obywatelskich, powinno zapewnić wszystkim uczniom naukę języka polskiego, możliwość nawiązania kontaktu z rówieśnikami i szanse na podtrzymanie tożsamości kulturowej³⁰. A wszystko to w sytuacji, gdy de facto mamy do czynienia z funkcjonowaniem dwóch równoległych systemów edukacji dla uczniów ukraińskich. Problematyczne wydaje się w takiej sytuacji spełnianie nadzoru nad realizacją obowiązku szkolnego. Przed dziećmi ukraińskimi w polskim systemie edukacji pojawia się znacząca bariera językowa, utrudnienia związane z komunikacją międzykulturową, niewystarczające

³⁰ *Nierozwiązane problemy edukacji dzieci i młodzieży* – Rzecznik praw obywatelskich. <https://bip.brpo.gov.pl/2023>

wsparcie psychologiczno-pedagogiczne dla uczniów z traumą wojenną, czy niedostatek specjalistycznych szkoleń dla nauczycieli.

W opinii nauczycieli i pedagogów szkolnych współpraca z rodzicami ukraińskimi jest na podobnym poziomie jak z naszymi. „Jednym bardzo zależy i są w kontakcie z nauczycielami, inni pojawiają się przy zapisie do szkoły, a potem zostaje tylko dziennik elektroniczny i to rzadko. W szczególnych wypadkach pojawiają się na wezwanie. Podobnie jest z dziećmi. Jedni aktywni, chętni do wszystkiego, bardzo się starają i uczą się jeszcze dodatkowo języka polskiego. Inni są obecni jedynie fizycznie, bez zaangażowania nie podejmują najmniejszego wysiłku”³¹. Na bieżąco prowadzona jest nauka języka polskiego, konieczne są sprawozdania do instytucji nadzorujących: MEN, urzędu miasta/gminy. Uczniowie ukraińscy, szczególnie ci starsi, coraz mniej chętnie uczestniczą w lekcjach języka polskiego. Ma to przełożenie na rozumienie tekstów literackich, naukowych analizowanych na zajęciach i rodzi problem przy egzaminach. Jeśli uczniowie rezygnują z języka polskiego, rodzice przenoszą ich do szkoły ukraińskiej na zdalne nauczanie. Pojawiają się problemy frekwencyjne, uczniowie klas I-III chodzą do szkoły mało systematycznie. Szkoła nie śledzi losów swoich ukraińskich absolwentów, niewiele wie o ich wyborach edukacyjnych. W dalszym ciągu można zaobserwować problemy emocjonalne dzieci – zamknięcie się, brak aklimatyzacji w otoczeniu społecznym, trzymanie się w swoich grupach, nie wchodzenie w relacje z polskimi dziećmi. Co dziesiąty uczeń wymaga wsparcia psychologicznego.

Nauczyciele duży problem widzą we wsparciu psychologicznym dla nastolatków, którzy ucząc się zdalnie w szkołach ukraińskich, pozostają wykluczone z życia społecznego i odizolowane od rówieśników. W obliczu ataków na ukraińską infrastrukturę krytyczną, możliwość edukacji przez Internet staje się kolejnym wyzwaniem. Niezwykle trudna jest również sytuacja matek z małymi dziećmi, którym trudno łączyć pracę z opieką nad dzieckiem ze względu na systemowy niedobór żłobków.

Kolejnym wyzwaniem dla polityki edukacyjnej jest kształcenie zawodowe. Według Systemu Informacji oświatowej MEN do szkół ponadpodstawowych w Polsce uczęszcza ponad 30 tys. młodych ludzi z Ukrainy. Z tej liczby ok. 8 tys. uczy się w technikum, ok. 3 tys. w branżowej szkole I stopnia, ok. 12 tys. w szkołach branżowych II stopnia, ok. 5,9 tys. w szkołach policealnych (dane na 14.02.2023). Nie sposób określić liczebności uczniów ukraińskich, chcących w następnych latach zasilić polskie szkolnictwo zawodowe. Szacunki prezentowane w roku 2022 nie sprawdziły się. Znacząca część rodzin

³¹ *Indywidualne wywiady pogłębione (IDI) z nauczycielami woj. Śląskiego* opracowanie własne

uchodźczych wybrała inne destynacje lub wróciła do Ojczyzny. Polskie firmy są zainteresowane pozyskaniem fachowców różnych specjalności, dlatego też należy zintensyfikować działania doradcze i pozyskiwać kandydatów do kształcenia zawodowego już na poziomie szkoły podstawowej. Polskie doradztwo zawodowe świadczony zarówno przez urzędy pracy, jak i przez nauczycieli z uprawnieniami doradców zawodowych, nie tworzy dotychczas całościowego, efektywnego systemu wsparcia i edukacji dla polskich uczniów. W przypadku pracy z młodzieżą ukraińską dodatkowym problemem może być język komunikacji i problemy ze znajomością realiów polskiego rynku pracy. Warto zebrać dotychczasowe doświadczenia placówek szkolnictwa zawodowego w pozyskiwaniu uczniów z tego środowiska. Konieczne wydaje się także uzyskanie opinii uczniów ukraińskich dotyczących ich problemów i potrzeb, a także funkcjonowania w środowisku szkolnym i zawodowym (praktyki u pracodawców). Uzupełnieniem powinny być kontakty z pracodawcami mającymi za sobą kontakt z ukraińskimi praktykantami i absolwentami. Wsparcie uczniów w procesie edukacji i początkach zatrudnienia zwiększa ich szanse na aklimatyzację w środowisku zawodowym i integrację z grupą pracowniczą, a co za tym idzie lojalność wobec pracodawcy i długoterminowe zatrudnienie.

Dobrym przykładem są działania programu ERASMUS przygotowujące plany działania na rzecz nowych umiejętności (tzw. Blueprints) w różnych sektorach gospodarki europejskiej w aspekcie rewolucji przemysłowej 4.0. Jednym z nich jest plan działania na rzecz nowych umiejętności w przemyśle stalowym. W ramach tego projektu promuje się sektor hutniczy oraz kształcenie w zawodach szkolnictwa branżowego i przygotowuje oferty pracy dla kandydatów z Ukrainy w sektorze stalowym. Promowanie nowoczesnej edukacji zawodowej, dającej przyszłość osobom dobrze przygotowanym do planowanych działań stwarza szanse na wypełnienie wakatów w polskim przemyśle.

Praktyka społeczna – przykłady rozwiązań na rzecz adaptacji środowiskowej

1. Integracja migrantów – model francuski

Coraz częściej dyskutowany jest proces wzajemnych relacji między uchodźcami a mieszkańcami kraju przyjmującego. Analizuje się zakres wymagań wobec przyjezdnych, procesy zmierzające w stronę asymilacji i integracji, rolę państwa w kształtowaniu postaw i egzekwowaniu zachowań pożądaných społecznie, wreszcie tworzenie efektywnych rozwiązań systemowych, zmierzających w kierunku inkluzji migrantów. Doświadczenia krajów europejskich w stosowaniu wypracowanych modeli polityki emigracyjnej nie są efektywne. Na analizę zasługuje podejście systemowe stosowane we Francji³².

³² *Biuletyn Migracyjny* uw.edu.pl marzec 2017

Od 2016 cudzoziemcy spoza Unii Europejskiej, którzy przyjeżdżają do Francji po raz pierwszy i zamierzają osiedlić się w tym kraju na stałe mają obowiązek zawarcia z Republiką Francuską tzw. „kontraktu integracji republikańskiej”, stanowiącego pierwszy etap przewidzianej na pięć lat spersonalizowanej ścieżki integracji. Ukończenie ścieżki wiąże się z przyznaniem cudzoziemcowi karty stałego rezydenta. Tuż po przyjeździe określa się potrzeby cudzoziemca w zakresie nauki języka francuskiego i zbiera informacje na temat jego sytuacji socjalnej, rodzinnej i zawodowej, celem skierowania go do odpowiednich instytucji. Kontrakt zawierany jest na okres roku, w jego ramach cudzoziemiec zobowiązuje się do udziału w szkoleniu obywatelskim w ramach modułów „Wartości i instytucje Republiki Francuskiej” i „Życie i praca we Francji”. Ponadto może być skierowany na kurs francuskiego w wymiarze do 200 godzin. Uczestnictwo w szkoleniu powinno mu pozwolić na opanowanie języka na poziomie minimalnym. Po roku aktywnego i zgodnego z prawem pobytu, lokalny prefekt może wydać cudzoziemcowi zgodę na pobyt czasowy od dwóch do czterech lat. Wtedy rozpoczyna się drugi etap ścieżki integracji, gdzie przybysz podnosi swój poziom językowy na bezpłatnym kursie. Po uzyskaniu biegłości językowej na poziomie A2 migrant spełnia warunki do uzyskania karty rezydenta. Najważniejszą zmianą w prawie francuskim jest wydawanie na kilka lat zezwolenia na pobyt czasowy po zrealizowaniu kontraktu. Wcześniej zezwolenia wydawane były tylko na rok, co sprzyjało wzrostowi obciążeń biurokratycznych i negatywnie wpływało na wydolność systemu.

2. Udział w wyborach lokalnych

Od 1992 możliwość głosowania w wyborach samorządowych jest bezwarunkowym prawem obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej mieszkających w innych krajach UE. Ponadto obywatele państw członkowskich mają prawo kandydować do lokalnych samorządów we wszystkich pozostałych państwach, jeżeli mieszkają tam na stałe.

Polityka krajów unii europejskiej w zakresie udziału w wyborach cudzoziemców niebędących obywatelami UE jest zróżnicowana. Obecnie obywatele Ukrainy mogą głosować w wyborach samorządowych i terytorialnych w 16 krajach Europy. W większości przypadków niezbędnym warunkiem głosowania jest posiadanie statusu rezydenta – pozwolenia na stały pobyt, lub mieszkanie w danym kraju przez określony czas (zwykle od dwóch do pięciu lat).

Przykładowe warunki, które musi spełniać cudzoziemiec, by mógł uczestniczyć w lokalnych wyborach:

- Belgia – 5 lat zamieszkania (wybory municypalne i regionalne),
- Dania – 4 lata stałego zamieszkania,

- Węgry – wszyscy cudzoziemcy ze statusem imigranta, rezydenta lub uznani za uchodźców,
- Irlandia – wszyscy cudzoziemcy zarejestrowani na liście wyborców, bez względu na rodzaj stałego pobytu, w tym osoby ubiegające się o azyl oraz Ukraińcy objęci ochroną czasową,
- Niderlandy – 5 lat legalnego zamieszkania; Cudzoziemcy mogą brać udział także w wyborach do Rady Gospodarki,
- Słowacja – wszyscy pełnoletni cudzoziemcy posiadający pobyt stały,
- Hiszpania – na zasadach wzajemności, osobne porozumienia.

Jak widać, procedury dotyczące czynnego prawa wyborczego są dla cudzoziemców zróżnicowane. Choć można założyć, że procedura legalnego głosowania w sprawach lokalnych sprzyja integracji migrantów zamieszkujących na terytorium danego kraju, promuje lokalną politykę i prawa człowieka, w wielu krajach napotyka na opór polityków i części społeczeństwa.

W Polsce ta kwestia jest na razie jedynie dyskutowana w kręgach akademickich i w prasie, choć w 2021 znalazła się w projekcie zasad nowej Migracyjnej Strategii Polski, opracowanej przez organizacje pozarządowe.

3. System wsparcia na rzecz integracji w szkole

Raport wykonany na rzecz Centrum Edukacji Obywatelskiej³³ jednoznacznie wskazuje na konieczność systemowego, długofalowego wsparcia dla szkół. Wśród wniosków płynących z przeprowadzonych badań najistotniejsze wydają się:

- potrzeba rozwiązań systemowych wspierających integrację uczniów i rozwój kompetencji nauczycieli w zakresie zindywidualizowanej pomocy dla uczniów ukraińskich,
- w wielu szkołach funkcjonuje podejście „separacyjne wyrażające się w tworzeniu klas „cudzoziemskich” lub sadzaniu uczniów ukraińskich razem, co nie sprzyja integracji; najlepsze efekty przynosi tworzenie klas mieszanych,
- istniejąca formuła oddziałów przygotowawczych nie sprawdza się i prowadzi do izolacji uczniów ukraińskich,
- świadome i planowe działania na rzecz integracji uczniów są rzadkie, przez co pojawiają się konflikty na tle narodowościowym,

³³ *Uczniowie uchodźcy w polskich szkołach. Gdzie jesteśmy u progu kolejnego roku szkolnego*, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2023

- konieczność standaryzacji nauki języka polskiego jako języka obcego,
- nauka w dwóch systemach utrudnia integrację, rzadko jest efektywna, obciąża nadmiernie ucznia,
- praca z wielokulturową klasą jest wyzwaniem dla nauczycieli, często traktowana jako obciążenie czasowe i utrata kontroli; integracja jest często postrzegana jako asymilacja nie zaś włączanie /inkluzja uczniów,
- konieczne jest dalsze wsparcie psychologiczno-pedagogiczne,
- asystentki międzykulturowe pełnią liczne role kluczowe dla wsparcia dobrostanu i integracji uczniów.

Na osiągnięcia edukacyjne uczniów zza wschodniej granicy największy wpływ ma znajomość języka polskiego (w tym języka edukacji szkolnej) i nauka w klasie mieszanej, prowadzonej przez nauczycieli o kompetencjach do pracy w grupie wielokulturowej. Do przeszkód utrudniających efektywny proces edukacyjny badacze zaliczyli:

- poczucie tymczasowości związane z planami rodziców,
- niezajomość ścieżki edukacyjnej w Polsce,
- naukę z młodszymi rocznikami,
- łączenie edukacji w dwóch systemach,
- trudną sytuację ekonomiczną (dotyczy szczególnie matek z dziećmi).

Dla zapewnienia skutecznej integracji edukacyjnej uczniów kluczowa jest – zdaniem autorów raportu:

- standaryzacja polityk i działań integracyjnych w zakresie edukacji,
- stworzenie systemu wspierającego rozwój kompetencji nauczycieli i dyrektorów w zakresie pracy w środowisku zróżnicowanym kulturowo,
- wprowadzenie systemu pozwalającego na monitorowanie efektywności nauczania,
- upowszechnienie rozwiązań przeciwdziałających reprodukowaniu wykluczenia.

4. Aktywizacja zawodowa

Celem projektu „Model aktywizacji zawodowej obywateli Ukrainy”³⁴ było wypracowanie i zdefiniowanie działań umożliwiających integrację społeczną i zawodową obywateli Ukrainy napływających na terytorium Polski w związku z agresją rosyjską. Istotnym

³⁴ „Model aktywizacji zawodowej obywateli Ukrainy” realizowany w ramach Funduszy Współpracy Dwustronnej „FWD”, finansowany w ramach funduszy norweskich i EOG

założeniem przyjętym w projekcie było dobieranie pakietu działań do konkretnego uczestnika programu. Kompleksowe podejście uwzględniało:

- opracowanie bilansu kompetencji, dopasowującego osobę poszukującą zatrudnienia do wymogów oferty składanej przez pracodawcę,
- pomoc w przygotowaniu do podjęcia pracy, znalezieniu pracodawcy oraz utrzymaniu miejsca pracy wsparcie doradcy zawodowego, kurs języka polskiego, tłumaczenie dokumentacji potwierdzającej kwalifikacje,
- pomoc w znalezieniu, wynajęciu i utrzymaniu miejsca pracy, łącznie ze wsparciem w razie konieczności przesiedlenia,
- pomoc w znalezieniu miejsca w placówce opiekuńczej lub szkole dla dziecka,
- pomoc w wypełnieniu dokumentów urzędowych.

Wnioski wypływające z realizacji projektu w trzech województwach o największej liczbie uchodźców, tj. mazowieckim, małopolskim i śląskim:

- największą barierą w zatrudnieniu osób z Ukrainy, które przybyły do Polski po 24 lutym 2022r. jest brak znajomości języka polskiego,
- kolejną przeszkodą jest niedostosowanie ofert pracy do profilu kompetencyjnego Ukraińców; wysoki poziom kompetencji przy braku znajomości języka polskiego nie pozwalają na zatrudnienie obywateli Ukrainy na tych stanowiskach, do których mają odpowiednie doświadczenie i kompetencje; ponadto relatywnie wysoki poziom kompetencji powodował, że nie zawsze chcieli podejmować oferty dostępne na rynku (handel, gastronomia, opieka),
- rekrutacja odbywała się na zasadach ogólnych procedur, to znaczy, że uczestnicy projektu byli rekrutowani bez stosowania żadnych preferencji i udogodnień, na tych samych zasadach co obywatele polscy,
- konieczna jest edukacja obywateli Ukrainy dotycząca polskiego rynku pracy, co zapobiega nadużyciom ze strony pracodawców, np. zaniżanie wynagrodzeń ze względu na pochodzenie,
- niepewność sytuacji osobistej obniża motywację do podjęcia zatrudnienia,
- najefektywniejszą formą współpracy jest kontakt w PUP, co poza programami specjalnymi, nie jest łatwe, ze względu na dużą liczbę interesantów.

Jednym z elementów kluczowych dla powodzenia projektu, a więc wsparcia pracownika przy poszukiwaniu pracy, podjęciu zatrudnienia i utrzymaniu go, był onboarding. Częstym zjawiskiem przy podejmowaniu pracy przez emigrantów jest zniechęcenie, a przy pewnym stopniu trudności i przy braku wsparcia, porzucenie zatrudnienia. Onboarding, czyli wsparcie adaptacyjne nowego pracownika w nowej firmie i na nowym stanowisku

pracy, pozwala na łatwiejsze przejście pierwszego okresu zatrudnienia. W większości małych i średnich polskich firm proces wsparcia nie funkcjonuje, a wdrożenie do pracy to zazwyczaj jedynie krótki instruktaż praktyczny. Dodatkowym problemem jest poziom komunikacji werbalnej (język zawodowy dotyczący procesów i specjalistycznych nazw własnych), który w wielu branżach jest kluczowy i wymaga od pracownika zagranicznego wielu starań w początkowym etapie zatrudnienia.

W proces aktywizacji uczestników projektu włączone były: organizacje pozarządowe, agencje zatrudnienia, grupy wsparcia pochodzące ze środowiska migrantów, publiczne służby zatrudnienia i samorząd lokalny. To swoiste partnerstwo na rzecz zatrudnienia zwiększało szanse na zaspokojenie potrzeb społecznych i zawodowych migrantów, pragnących podjąć zatrudnienie. Niestety, tak zorganizowane działania nie są standardem postępowania wobec osób poszukujących zatrudnienia, często ograniczając się jedynie do inicjatyw projektowych. Zważywszy na szereg potrzeb migrantów, efektywność zatrudnieniowa w tym środowisku jest możliwa jedynie przy indywidualizacji wsparcia i kompleksowych działaniach współpracujących ze sobą aktorów rynku pracy. Indywidualizacja wsparcia dotyczyć powinna również pracodawców- w szczególności w procesie przygotowania i złożenia wymaganych dokumentów związanych z zatrudnieniem cudzoziemców

5. Integracja społeczna w środowisku miejskim

W procesie systemowego wzmacniania procesu adaptacyjnego coraz większą rolę przypisuje się władzom miast, które stają się centrum codziennego życia migrantów. Miasta te promują swój „otwarty charakter”, przygotowując programy, projekty, strategie integracyjne.

Ich powstawanie ma charakter partycypacyjny, uwzględniający opinie samorządowców, przedstawicieli organizacji samorządowych, środowisk akademickich, przedstawicieli pracodawców oraz związków i organizacji zrzeszających migrantów.

Miasta tworzące modele społecznego włączania migrantów powinny uwzględniać specyfikę środowiskową. Wrocławski model implementacji³⁵ zakłada sześć wymiarów analizy:

- partycypację i współpracę – konieczność zaangażowania różnych aktorów społecznych w proces, stałe monitorowanie ich działań i poziomu aktywności w interesujących obszarach, pobudzanie do wzajemnego kontaktu i interaktywności

³⁵ Model lokalnej polityki włączania migrantów i migrantek w życie miast. Założenia i rekomendacje Laboratorium Polityk Migracyjnych Miast i Regionów OBM UW, Warszawa 2023

oraz stworzenie bazy usług świadczonych na rzecz migrantów w interesujących obszarach; do działań w tym obszarze zaliczyć należy również: tworzenie platform wymiany informacji, wzmocnienie współpracy i dialogu na poziomie osiedli, pełne zaangażowanie społeczności migranckiej, stymulowanie tworzenia nowych organizacji migranckich, zatrudnianie osób z doświadczeniem migracji na stanowiskach dotyczących tych kwestii w administracji samorządowej i organizacjach społecznych,

- projektowanie polityk opartych na dowodach – planowanie działań na rzecz migrantów wymaga wiedzy związanej ze: zmianami populacyjnymi w tej zbiorowości, charakterystyką społeczno-demograficzną i usytuowaniem na terenie miasta oraz potrzebami i planami migrantów; istotną zmienną analityczną jest również zakres, i zasięg i efektywność pomocy adresowanej do tej grupy; ocena podejmowanych działań pozwala na korektę i zmianę bądź uzupełnienie stosowanego instrumentarium,
- koordynacja i planowanie – by proces ten był efektywny wymagany jest aktywny udział wszystkich aktorów społecznych i permanentne zbieranie informacji o sytuacji w analizowanym środowisku; istotnym narzędziem wspomagających procesy adaptacyjne byłoby powołanie instytucji koordynującej i skupiającej w jednym miejscu rozproszone dotychczas inicjatywy; instytucja taka mogłaby prowadzić własne działania, koordynować pracę innych podmiotów lub pełnić rolę facylitatora w procesie dialogu z innymi partnerami; efektywna koordynacja i współpraca wymaga regularnego kontaktu, dlatego twórcy modelu proponują tworzenie branżowej grupy ds. migrantów, która skupiałaby przedstawicieli różnych instytucji działających w tej sferze, a także stanowiła forum spotkań i dyskusji tematycznych,
- stabilne finansowanie – jest konieczne, mimo trudności związanych z sytuacją finansową samorządów lokalnych; samorządy prowadzą szereg działań na rzecz migrantów finansowanych ze środków własnych, wspomagają też NGO w podejmowaniu inicjatyw w tym obszarze; efektywne wydatkowanie środków publicznych na działania integracyjne jest możliwe jedynie przy dobrze zorganizowanym obiegu informacji o podejmowanych inicjatywach; pozwoli to na uniknięcie dublowania wydatków; ważną kwestią jest ciągłość finansowania przedsięwzięć; wieloletnie doświadczenia wskazują na zamieranie inicjatyw projektowych po wyczerpaniu środków, w sytuacji, gdy samorząd lokalny nie jest w stanie przejąć finansowania działań,
- mainstreaming usług publicznych i programy celowane – zadaniem do realizacji jest w tym wypadku zapewnienie migrantom usług dostępnych dla innych mieszkańców miasta; w sytuacji, gdy część usług jest niedostateczna, należy tak wywarzyć potrzeby, by nie wywołać konfliktu między migrantami a obywatelami kraju przyjmującego; wyzwaniem jest bariera językowa i przygotowanie kadry do sytuacji obsługi klientów obcojęzycznych oraz zatrudnienie osób z doświadczeniem migracji; istotne jest także przeprowadzenie szkoleń antydyskryminacyjnych dla pracowników administracji lokalnej,

- planowanie – autorzy modelu kładą nacisk na konieczność rozwiązań systemowych; planując, należy uwzględnić możliwość wielowymiarowego wykluczenia migrantów (m.in. czynniki społeczno-demograficzne związane z płcią, wiekiem, doświadczeniami i kulturą, z której się wywodzą); uwzględniająca te elementy polityka miejska ma szansę na powodzenie; konieczne jest prowadzenie działań informacyjnych, adresowanych do wszystkich mieszkańców miasta; bez wysokiego stopnia dotarcia informacji do wszystkich środowisk miejskich, zaangażowania mieszkańców i akceptacji przyjętych założeń model integracji nie ma szans na realizację; dobór kanałów informacyjnych powinien uwzględniać preferencje wszystkich mieszkańców miasta, ze szczególnym uwzględnieniem środowisk migranckich.

Podsumowanie

Dwa lata po rosyjskiej inwazji na Ukrainę eksperci Unii Europejskiej wzywają władze do opracowania długoterminowej strategii dla uchodźców wojennych z tego kraju. Tymczasowa ochrona zakończy się w 2025r., dlatego potrzebne są realne rozwiązania uzupełniające, w przeciwnym razie kilka milionów ludzi w Europie może zostać bez pozwolenia na pobyt.

W obliczu czerwcowych wyborów do Parlamentu Europejskiego ważne jest przeprowadzenie rozmów politycznych uwzględniających zarówno interesy Ukrainy, jak i uchodźców. Osiągnięte ostatnio przez Parlament Europejski i Radę porozumienie polityczne w sprawie paktu o migracji i azylu stanowi istotny przełom we wspólnym zarządzaniu migracją. Zdaniem ekspertów dla unijnych instytucji i głównych partii politycznych to historyczna chwila – będą miały wspólną politykę emigracyjną. Zdaniem organizacji takich jak Amnesty International, to krok w złą stronę i zamach na prawa człowieka. Nowe przepisy zaostrzają procedury na granicach, przyspieszając odsyłanie imigrantów, którym odmówiono azylu, i wprowadzają mechanizm solidarności między krajami Unii Europejskiej

Polityka migracyjna nie jest dotychczas priorytetem nowego rządu. W umowie koalicyjnej, sygnowanej przed kilkoma miesiącami, nie ma informacji o działaniach na rzecz stworzenia efektywnej polityki migracyjnej. Prasa donosi, że do września 2024 roku ma być przygotowany wstępny projekt Strategii Migracyjnej, a w grudniu po konsultacjach będzie gotowa jego ostateczna wersja. Proces przyjęcia dokumentu ma zakończyć się wraz z objęciem przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w styczniu 2025r. Wypada mieć nadzieję, że projekt ten będzie uwzględniał stanowiska wszystkich partnerów społecznych zainteresowanych problematyką.

Zdaniem ekspertów, obecnie najpilniejsze obszary do rozwiązania to:

- sytuacja na granicy z Białorusią, wdrożenie procedur i działań administracyjnych, zniesienie kryminalizacji pomocy,
- kwestie związane z migracją zarobkową – dotychczas korzystaliśmy w tej kwestii z doświadczeń krajów UE, które nie przynosiły jednak wymiernych rezultatów; zważywszy na brak doświadczeń i skalę migracji, konieczne jest przygotowanie systemowych programów integracyjnych – związanych z systemem wspierającym uchodźców w procesie edukacji, nauki języka, i zasad funkcjonowania w społeczności lokalnej,
- sytuacja uchodźców z Ukrainy – przedłużanie pobytu, wprowadzenie systemowego podejścia do bieżącej polityki migracyjnej.

Brak polityki migracyjnej w Polsce jest jak na razie, faktem. Problematyka uchodźcza pojawia się już jednak nie tylko w debacie politycznej, ale i społecznej. Wymusza to zmianę dotychczasowej optyki, z modelu jej tworzenia przez kręgi urzędnicze administracji centralnej na rzecz oddolnych partycypacyjnych działań wielorakich środowisk opiniotwórczych i organizacji pozarządowych. Dalej istnieje jednak groźba instrumentalnego potraktowania tych działań. Stanie się tak, jeśli realizowane badania i diagnozy oraz opinie środowisk migranckich nie będą uwzględniane przez władze różnych szczebli. Konieczność wypracowania rozwiązań systemowych w ramach polityki migracyjnej musi objąć m.in. edukację, kulturę, mieszkalnictwo i relacje społeczne.

Rządy – zarówno obecny jak poprzedni – nie podejmują wystarczających działań w celu opracowania wraz z partnerami społecznymi strategii długotrwałego postępowania. Konieczne jest określenie potrzeb, zasad dostępu do krajowego rynku oraz wsparcia usług publicznych w integracji społecznej. Następnym krokiem powinno być przygotowanie i podjęcie ściśle określonych działań zmierzających do pozyskania i utrzymania na polskim rynku najbardziej wartościowych pracowników wywodzących się ze środowiska migranckiego.

Administracja powinna działać według jednolitych, spójnych procedur, co pozwoli na ich przyswojenie przez adresatów usług. Przebywający w Polsce migranci nie znają w pełni logiki działania procedur instytucjonalnych, co utrudnia rozwiązanie problemów i załatwienie istotnych dla nich spraw. Ponadto często zmieniają się reguły prawne, a kompetencje urzędów i urzędników są rozproszone. Brak znajomości przepisów legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców tworzy problemy na linii migrant – instytucja. Zdecydowanie zbyt rzadko zdarza się jeszcze dostosowywanie urzędów do dynamicznie zmieniającej się sytuacji prawnej w tym obszarze.

Polityka migracyjna wymaga uwzględnienia interesów osób przemieszczających się w poszukiwaniu lepszego życia, ale również obaw obywateli kraju przyjmującego. Uczestnicy rynku pracy – pracodawcy i cudzoziemcy potrzebują przejrzystych i przewidywalnych zasad postępowania na wiele lat. Należy tworzyć systemy wsparcia oparte o realną ocenę potrzeb wszystkich środowisk. Pomiędzy państwami członkowskimi UE istnieje konkurencja w pozyskiwaniu osób wykwalifikowanych.

Elementem często uwzględnianym w procesie decyzji o pozostaniu w kraju przyjmującym jest poziom integracji środowiskowej. Dlatego tak istotny jest dostęp do wiedzy, kultury, edukacji. Polityka migracyjna powinna być, podobnie jak polityka zagraniczna, ponadpartyjna i kierująca się przede wszystkim interesem państwa. Jej zasięg musi obejmować działania długofalowe, wieloletnie.

Wiele krajów unijnych zintensyfikowało działania na rzecz zwiększenia dostępności szkoleń językowych oraz usprawnienia procedur uznawania kwalifikacji uchodźców. Potrzebny jest jednak dalszy postęp w tym zakresie. Pozwoli to na przyspieszenie integracji uchodźców i da szansę na pełniejsze wykorzystanie ich potencjału dla potrzeb krajowych rynków pracy, na przykład w ochronie zdrowia lub edukacji.

Od niedawna pojawia się wśród członków UE tendencja zaprzestania prowadzenia odrębnych polityk integracyjnych cudzoziemców, na rzecz kompleksowych polityk sektorowych – polityki zatrudnienia, urbanistycznej, oświatowej czy zdrowotnej. Warto rozważyć, czy Polska, rozpoczynając tak na prawdę tworzenie efektywnej polityki migracyjnej, powinna powielać działania krajów Unii z lat poprzednich, czy też wypracować własne, dostosowane do krajowej specyfiki koncepcje realizacyjne.

Andrzej Tomeczek

Migranci z Ukrainy w badaniach społecznych – zarys problematyki

Cel opracowania

Migracje, jako proces, są analizowane przez badaczy wielu dziedzin, łączą bowiem w sobie aspekty psychologiczne, kulturowe, demograficzne, społeczne, prawne i polityczne. Złożoność procesów migracyjnych powoduje trudności w jednoznacznym zdefiniowaniu tego zjawiska i jego wszechstronnej analizie. Na nie mniejsze trudności napotykają także politycy i praktycy społeczni, pragnący kształtować zasady krajowej, regionalnej i lokalnej polityki migracyjnej. Niezależnie jednak od kwestii definicyjnych i prawnych, rzeczywistość społeczna wymusza obecnie na władzach wszystkich szczebli i środowiskach lokalnych aktywne i reaktywne działania, jak najlepiej dostosowane do zaistniałej sytuacji społecznej. Tempo zachodzących zmian i konieczność podejmowania decyzji wymaga wiedzy o problemach i potrzebach migrantów, a także środowiska przyjmującego. Jednym z istotniejszych źródeł takiej wiedzy są badania społeczne.

Przedmiotem poniższej analizy jest przegląd zakresu tematycznego badań społecznych, dotyczących migrantów ukraińskich w Polsce, zrealizowanych na przestrzeni ostatnich lat.

Proces migracji zarobkowej do Polski u progu XXI wieku

Intensyfikację procesów badawczych w tym obszarze należy zapewne łączyć z transformacją ustrojową lat 90-tych, która spowodowała znaczący wzrost mobilności mieszkańców Europy. Szczególnie często brano „pod lupę” tematykę emigracji zarobkowej. Na przełomie XX i XXI wieku mieszkańcy krajów Europy Środkowo- Wschodniej opuszczali swoje ojczyzny w poszukiwaniu zatrudnienia w rozwiniętych krajach europejskich. Badania demoskopijne prowadzone w tym okresie na terenie Polski potwierdzały zarówno ciągłość tego procesu, jak i częste deklaracje czasowej i stałej chęci wyjazdów zarobkowych obywateli. Szczególnie często takie postawy były reprezentowane przez ludzi młodych, rozpoczynających swoje życie zawodowe.

Jednocześnie, po rozpadzie bloku wschodniego, Polska przejęła funkcje kraju tranzytowego; a byli obywatele ZSRR przyjeżdżali do nas poszukując pracy lub podejmując próby dalszej emigracji do Europy Zachodniej. Od 2008 odnotować można intensyfikację napływu migrantów. Zgodnie z danymi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, na koniec

2011 roku ponad 100 tys. migrantów miało ważne karty pobytu w naszym kraju. Polska z państwa emigracyjnego zmieniła się w państwo migracyjne.

Zgodnie z raportem opublikowanym w 2012 roku³⁶ ówczesna migracja Ukraińców do Polski miała charakter krótkoterminowy, często sezonowy, polegający na przemieszczaniu się pracowników między Ukrainą a Polską. Zamiar jej zaprzestania i powrotu do kraju pochodzenia deklarowano tylko w warunkach poprawy sytuacji ekonomicznej na Ukrainie. Nieznacznie wzrastał poziom osiedlania w naszym kraju.

Dzięki liberalizacji polityki zatrudnienia wobec tymczasowych migrantów ze Wschodu (system oświadczeń) zanotowano wzrost zainteresowania wykorzystaniem legalnych sposobów podjęcia pracy w Polsce. W latach 2016–2019 Polska była krajem numer jeden w Unii Europejskiej, jeśli chodzi o liczbę pierwszych pozwoleń na pobyt wydawanych obywatelom państw trzecich, wyprzedzając pod tym względem wszystkie główne europejskie kraje imigracji. Ponad jedna czwarta migrantów do UE uzyskiwała pierwsze pozwolenie na pobyt właśnie w Polsce. Jednocześnie liczba Polaków wyjeżdżających z Polski spadała, co stworzyło po raz pierwszy w historii dodatni bilans migracyjny. Szukając pracy, Ukraińcy bazowali głównie na kanałach nieformalnych, wykorzystując kontakty posiadane przez rodzinę i znajomych.

Z perspektywy Ukrainy migracja zarobkowa jej obywateli wpływała korzystnie na rozwój kraju dzięki transferom z zagranicy, które przyczyniały się do wzrostu dochodów gospodarstw domowych. Miało to szczególne znaczenie w obliczu faktu, że migranci niewielką część zarobionych pieniędzy wydali na miejscu w Polsce, znaczną większość przeznaczając na wydatki na Ukrainie. Migracja wpływała także na spadek stopy rodzimego bezrobocia. Tymczasowy charakter migracji do Polski ograniczał negatywne konsekwencje, z jakimi z reguły wiąże się odpływ obywateli z danego kraju. W tym okresie nie było przesłanek do przejścia z migracji cyrkulacyjnej na osiedleńczą. Dominujący model migracji do Polski zapewniał w tej kwestii dużą elastyczność pracodawcom i pośrednikom (agencje pracy).

Migracja tego rodzaju nie wymagała stosowania wobec przybyłych narzędzi integracyjnych. Ukrainki, zatrudniane jako wsparcie w środowisku domowym (opieka nad osobami zależnymi), wypełniały istniejącą lukę instytucjonalną (brak żłobków, przedszkoli, domów opieki dla osób starszych). Po stronie niekorzystnych aspektów realizacji odnotować

³⁶ Z. Brunarska, M. Grotte, M. Lesińska *Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: stan obecny, polityka, transfery pieniężne*; Warszawa 2012

można było znaczący udział osób pracujących na „czarno” w ogólnej liczbie pracujących. Za tym szedł brak wpływów podatkowych (podatków od dochodów osób fizycznych) do kasy państwa. Badacze sygnalizowali potrzeby likwidacji „szarej strefy” poprzez:

- przeprowadzenie kampanii, mającej na celu poinformowanie Ukraińców o możliwościach legalnego zatrudnienia w Polsce oraz konsekwencjach pracy nielegalnej,
- zwiększenie kontroli nad systemem oświadczeń (uniemożliwienie handlu oświadczeniami, monitoring realizacji deklaracji zawartych w oświadczeniach),
- wprowadzenie rozwiązań zmniejszających atrakcyjność nielegalnego zatrudnienia, (żeby przestało się opłacać zarówno pracodawcom, jak i samym migrantom); uelastycznienie systemu zatrudniania cudzoziemców m.in. zapewnienie im łatwej zmiany pracodawcy,
- ściganie nieuczciwych pracodawców,
- uproszczenie procedury otrzymywania pozwoleń na pracę lub wydłużenie maksymalnego okresu zatrudnienia na podstawie oświadczeń, maksymalne ułatwienie migrantom cyrkulacji m.in. na drodze liberalizacji polityki wizowej.

Wpływ obywateli Ukrainy na polski rynek pracy wzrasta sukcesywnie od kilkunastu lat. W 2015 roku udział cudzoziemców w polskim rynku pracy wzrósł o przeszło 50%, z czego ponad trzy czwarte stanowili obywatele Ukrainy. Warto zauważyć, że szacunki te były dokonywane na podstawie oficjalnych danych, z pominięciem rosnącej tzw. szarej strefy. Jak wynika z badań przeprowadzonych w 2016r. przez NBP³⁷, obywatele Ukrainy najczęściej wykonywali proste prace fizyczne w budownictwie lub przemyśle, rolnictwie oraz usługach (sprzątanie, gastronomia). Objęci badaniami polscy przedsiębiorcy w tym okresie chętnie zatrudniali migrantów ze względu na rachunek ekonomiczny (niższe koszty) oraz pożądane cechy tej grupy pracowniczej (dyspozycyjność, zaangażowanie i niska absencja chorobowa). Proces zatrudniania był zależny od branży, lokalizacji firmy, sytuacji na regionalnym i lokalnym rynku pracy, a także instrumentów wsparcia oferowanych przez państwo. Badania potwierdzały fakt, że pracodawca decydował się na pracownika-migranta jedynie wtedy, gdy na to stanowisko nie aplikował rodzimy pracownik. Wbrew formułowanym w tym okresie opiniom o zajmowaniu przez Ukraińców miejsc pracy przeznaczonych dla Polaków, migranci najczęściej podejmowali zatrudnienie na stanowiskach deficytowych, długo nieobsadzanych (budownictwo, transport, gospodarstwa domowe). Już w tym czasie coraz powszechniejsza w opinii społecznej była świadomość trudnej sytuacji demograficznej Polski, skutkująca starzeniem się populacji i spadkiem liczby osób w wieku produkcyjnym, a przez to jej podaży na rynku pracy.

³⁷ *Obywatele Ukrainy pracujący w Polsce – raport z badania*, Departament Statystyki Narodowego Banku Polskiego, Warszawa 2016

Ukraińcy stawali się też coraz częściej podatnikami i konsumentami na polskim rynku. Jednocześnie w świadomości społecznej rodziły się obawy dotyczące negatywnych wpływów migracji zarobkowej na sytuację zatrudnieniową w kraju. Respondenci wskazywali na możliwość wzrostu szarej strefy, obniżenie wynagrodzeń ze względu na wzrost konkurencyjności, czy zwiększające się bezrobocie. Negatywne scenariusze nie potwierdziły się. Do czasu inwazji Rosji na Ukrainę pracownicy ukraińscy uzupełniali niedobory na polskim rynku pracy, w niektórych jego gałęziach (np. prace sezonowe) będąc dominującą grupą zawodową. Ich zatrudnianie w drugiej dekadzie XXI wieku związane było ze wzrostem popytu na pracę, nie zaś z zastępowaniem pracowników krajowych zagranicznymi. Co więcej rozwój niektórych gałęzi przemysłu np. budownictwa był (i jest nadal) ściśle powiązany z popytem na pracowników, których lokalny rynek nie był w stanie zapewnić. Mimo braku jednoznacznych danych o udziale pracowników zza wschodniej granicy, badacze podkreślali istotny wkład tej grupy w rozwój gospodarczy Polski, sugerując jednocześnie konieczność zmian legislacyjnych regulujących procesy migracyjne w kontekście zatrudnieniowym.

Wejście Polski do UE i strefy Schengen, wprowadzenie wiz i restrykcji pobytowych oraz zmniejszenie skali handlu bazarowego, wymusiło zmiany w istniejącym wcześniej trybie migracji i sposobie zarobkowania, poprzez utrudnienie wjazdu, pobytu i handlu. Nie zmieniło jednak generalnie skali napływu migrantów do Polski. Dotychczasowe analizy dotyczące polskiej polityki migracyjnej wskazywały przede wszystkim na jej reaktywny charakter oraz brak długofalowej wizji rozwoju. Dominującym kierunkiem było promowanie migracji typu krótkookresowego (cyrkulacyjnego, sezonowego) oraz ochrona rynku pracy przed masowym napływem (tańszych) cudzoziemskich pracowników (przyjęta zasada komplementarności pracowników cudzoziemskich na krajowym rynku pracy). Przy niekorzystnej sytuacji demograficzno-ekonomicznej, taka strategia przynosiła określone korzyści, szczególnie dla pracodawców. Analitycy ostrzegali, iż w długiej perspektywie czasowej, kiedy ujawnią się negatywne tendencje starzejącego się społeczeństwa oraz strukturalnych niedoborów na rynku pracy na dużo większą niż obecna skalę, taka polityka może okazać się niewystarczająca. A z czasem wręcz niekorzystna dla rozwoju kraju w sensie ekonomiczno-społecznym.

Zakładano, że przy założeniu braku poważnych zmian tak w sytuacji międzynarodowej, jak i wewnętrznej, dotychczasowy charakter migracji z Ukrainy do Polski nie ulegnie zmianie. Ustabilizuje się migracja krótkookresowa i cyrkulacyjna, podtrzymywana przez system wizowy i system pozwoleń na pracę. Była to sytuacja pożądana przez polskich pracodawców, którzy mogli w elastyczny sposób reagować na własne potrzeby, w tym rozwijających się sektorów na polskim rynku pracy, takich jak budownictwo i usługi domowe. Wzrastał popyt na tańszych pracowników cudzoziemskich. Sami Ukraińcy

preferowali taką formę migracji, nie musząc ponosić kosztów i ryzyka związanych z przeniesieniem się do innego kraju.

Obywatele ukraińscy deklarowali strategię posiadania „centrum życiowego” w swojej ojczyźnie, traktując Polskę jako miejsce podjęcia tymczasowej pracy wybrane z powodu możliwości osiągnięcia wyższych zarobków. W tym okresie nie funkcjonował monitoring rynku pracy („barometr zawodów”), który realnie dawałby szansę na ocenę zapotrzebowania potrzeb lokalnego i krajowego rynku. Umożliwiłoby to racjonalne podejmowanie działań przez zarówno przez pośredników, agencje pracy jak i samych pracowników z Ukrainy.

Badania opinii ujawniały także obawy przed przekształceniem się migracji cyrkulacyjnych w osiedleńcze. Polscy respondenci powoływali się na negatywne scenariusze relacji z migrantami, realizowane w krajach Europy Zachodniej. Po roku 2016 Unia Europejska musiała poradzić sobie z kryzysem migracyjnym, będącym następstwem konfliktów w Afryce i na Bliskim Wschodzie. Migranci zmierzali głównie do Niemiec, ponieważ kraj ten charakteryzował się znaczącymi świadczeniami socjalnymi. Migranci nawet nie odnajdując się na otwartym rynku pracy, mogli liczyć na hojne wsparcie państwa goszczącego. Migracje krótkookresowe, jak pokazują doświadczenia innych państw, są strategią powszechnie wybieraną przez migrantów, pod warunkiem, że mają oni pewność możliwości ponownego wjazdu po chwilowym powrocie do ojczyzny. Zgodnie z opiniami ekspertów wyrażanymi w drugiej dekadzie XXI wieku, celowym działaniem z punktu widzenia wszystkich zaangażowanych w procesy migracyjne stron, byłby:

- rozwinięcie dobrego systemu zarządzającego krótkookresowymi migracjami zarobkowymi,
- prowadzenie bieżącej analizy prognoz demograficznych Polski i potencjału migracyjnego Ukrainy,
- stworzenie systemu regularnego i systemowego monitoringu rynku pracy pod kątem niedoborów i zapotrzebowania na pracę cudzoziemców, co pozwoliłoby dostosować do niego mechanizmy i rozwiązania prawno-instytucjonalne w zakresie polityki migracyjnej,
- wdrożenie mechanizmów aktywnego zachęcania do pobytu długookresowego dla wybranych grup cudzoziemców, w tym studentów i absolwentów oraz członków ich rodzin,
- uproszczenie procedur pobytowo-osiedleńczych oraz aktywniejsze działania integracyjne w wymiarze ekonomicznym i społecznym,
- podjęcie aktywnych działań zachęcających do podjęcia studiów w Polsce przez obywateli Ukrainy i innych państw sąsiednich; studenci powinni być traktowani

jako grupa priorytetowa, ich pozostanie w Polsce po studiach byłoby korzystne dla naszego kraju z punktu widzenia rynku pracy i społeczeństwa, a ich powrót jest także pozytywny dla państw pochodzenia oraz dla Polski, zyskuje bowiem grupę naturalnych „ambasadorów”.

Napływ migrantów z Ukrainy był sukcesywny, choć w dalszym stopniu trudny do oszacowania. Jednocześnie, wraz z wydłużającym się procesem migracyjnym, wzrastało zainteresowanie problemami, potrzebami i strukturą społeczno-demograficzną osób przybywających do Polski w celach zarobkowych. Instytucje i ośrodki badawcze podejmowały się analizy grup migrantów pracującym na danym terenie lub w danej branży. Wybuch konfliktu zbrojnego na wschodzie Ukrainy na początku 2014 r. oraz pogarszająca się sytuacja ekonomiczna zarówno na Ukrainie, jak i w Rosji, wywołały gwałtowny wzrost zainteresowania pracą w Polsce. Było to widoczne najbardziej w liczbie oświadczeń o chęci powierzenia pracy cudzoziemcowi zarejestrowanych przez polskich pracodawców. Przykładowo, nowa fala imigracji obywateli Ukrainy do aglomeracji warszawskiej i lubelskiej charakteryzowała się napływem osób w wieku produkcyjnym, w którym dominowały osoby młode (średnia wieku do 40 roku życia)³⁸. Do województwa mazowieckiego częściej przyjeżdżali Ukraińcy z zamiarem podjęcia pracy, natomiast do województwa lubelskiego w celu edukacji, bądź kontynuacji studiów. W tym czasie Ukraińcy w Polsce wykonywali przede wszystkim prace proste, niewymagające wysokich kwalifikacji.

W przypadku Lublina najbardziej popularnymi sektorami zatrudnieniowymi były: hotelarstwo i gastronomia, handel hurtowy i detaliczny, natomiast w przypadku Warszawy decydującą rolę miały sektory: usług dla gospodarstw domowych i budownictwa. Zgodnie z przewidywaniami imigranci w aglomeracji warszawskiej zarabiali przeciętnie więcej niż w aglomeracji lubelskiej, natomiast rzadziej przekazywali środki na Ukrainę. Wyniki badania w rolnictwie, zrealizowane w gospodarstwach rolnych w powiecie grójeckim i płońskim, jednoznacznie wskazywały na rozpowszechnienie zatrudniania ukraińskich pracowników do prac rolnych. W chwili badania ponad jedna trzecia ankietowanych gospodarstw rolnych zatrudniała obywateli Ukrainy. Właściciele co ósmego gospodarstwa deklarowali zatrudnienie w przeszłości pracowników z tego kraju, co oznaczało, że połowa z przebadanych gospodarstw rolnych korzysta lub korzystała z pracowników ukraińskich. Ukraińscy pracownicy zatrudniani w gospodarstwach rolnych wykonywali przede wszystkim proste i czasochłonne prace, niewymagające specjalnych kwalifikacji (praca przy zbiorze plonów i pielęgnacji roślin). Praca w sektorze rolniczym

³⁸ Chmielewska G., Dobroczycki A., Panuciak A., *Obywatele Ukrainy pracujący w Polsce – raport z badania*, Departament Statystyki NBP, Warszawa 2018

charakteryzowała się bardzo wysoką intensywnością. Zatrudnieni często pracowali 6–7 dni w tygodniu (średnio 64 godziny w tygodniu, wobec 54 h w aglomeracji warszawskiej). Jeśli chodzi o samych imigrantów podejmujących pracę w sektorze rolniczym, były to osoby z mniejszym doświadczeniem w przyjazdach zarobkowych do Polski od imigrantów pracujących w aglomeracjach miejskich. Blisko cztery piąte badanych przyjechało po raz pierwszy do Polski w ciągu dwóch lat poprzedzających badanie, co wskazywałoby, iż sektor rolny jest rynkiem, na którym znacząca część nowych migrantów podejmowała swoją pierwszą pracę. Pod względem cech społeczno-demograficznych imigranci pracujący w rolnictwie także różnili się od osób pracujących w badanych aglomeracjach. Częściej byli to mężczyźni, pochodzący z małych miast i wsi, o niższym poziomie wykształcenia. W roku 2018 zrealizowano badanie „Ukraińcy na polskim rynku pracy – doświadczenia, wyzwania, perspektywy”³⁹, które pozwoliło na kompleksową, prowadzoną na znaczącej próbie, analizę dotyczącą wielu aspektów związanych z podjęciem pracy w Polsce. Respondentami okazali się najczęściej młodzi Ukraińcy (26–35 lat) a znacząca grupa wśród nich stanowili absolwenci różnego typu szkół, którzy tuż po ich ukończeniu zostali migrantami zarobkowymi. Dominującą grupę stanowili mężczyźni. Terytorialnie respondenci pochodzili z zachodniej lub centralnej Ukrainy, w zdecydowanej większości z miast (73%). Ich wykształcenie rozkładało się proporcjonalnie: 35% deklarowało wykształcenie wyższe, 32,2% – średnie, a 32,5% – zawodowe, co umożliwiło przyjęcie szerszej perspektywy analitycznej. Prawie połowa indagowanych deklarowała chęć dalszej edukacji, realistycznie wiążąc ją jednak z możliwościami awansu i wyższym wynagrodzeniem. Ważnym elementem w relacjach zawodowych była znajomość języka polskiego. Swobodną lub dobrą jego znajomość deklarował co szósty badany, a ponad połowa nie potrafiła się porozumieć po polsku.

W opiniach ankietowanych język kraju przyjmującego jest niezbędny – odpowiedzi „tak” i „raczej tak” stanowiły prawie połowę wszystkich odpowiedzi. Jedynie co piąty rozmówca zdecydowanie kwestionował taką potrzebę. Niemal trzy czwarte badanych chciało się nauczyć języka polskiego.

Badani migranci mieli znikome doświadczenie w pracy poza granicami swojego kraju. Co czwarty pracował wcześniej w Rosji, Czechach lub Niemczech. Większość respondentów (62,5%) przyjechała do Polski po raz pierwszy; a ci, dla których był to kolejny pobyt, wcześniej przebywali poza krajem do trzech (54,3%) lub sześciu miesięcy (40,1%). Podstawową motywacją do przyjazdu były niskie zarobki w Ukrainie. O wyborze miejsca zatrudnienia

³⁹ *Badanie socjologiczne – Ukraińcy na polskim rynku pracy – doświadczenia, wyzwania, perspektywy* – raport EWL SA 2018

decydowała wysokość pensji, rzadziej rekomendacje rodaków. Jedynie co ósmy badany szukał w tym okresie zatrudnienia odpowiadającego jego kompetencjom i wykształceniu. Badani pracownicy w większości znali przed przyjazdem warunki pracy i płacy, nie orientowali się natomiast w prawnych aspektach różnicujących zatrudnienie w Polsce. Potwierdziło się po raz kolejny, iż dominującym sposobem poszukiwania zatrudnienia jest rekomendacja bliskiej osoby (ponad połowa wskazań), korzystanie z profesjonalistów – agencji pracy (27,8%) lub ofert zamieszczanych w sieci. Plany zatrudnieniowe w dalszym ciągu mają charakter krótkookresowy, bo jedynie co szósty badany pragnął pozostać w Polsce ponad sześć miesięcy. Wprowadzenie ruchu bezwizowego pomiędzy Ukrainą a Unią Europejską miało pozytywny wpływ na dynamikę migracji zarobkowej. W 2018 już co czwarty Ukraińiec rozpoczynał pracę w Polsce na podstawie paszportu biometrycznego, a prawie 2/3 badanych miało wizę pracowniczą. Indagowani migranci byli w znaczącej liczbie zainteresowani optymalizacją wynagrodzenia – co drugi był skłonny pracować ponad 10 godzin na dzień, a co trzeci w ponadwymiarowym czasie pracy. Podobne tendencje dotyczą dni roboczych w tygodniu – sześciodniowy tydzień pracy akceptowało większość badanych. Elementem potwierdzającym chęć obniżenia kosztów pobytu w Polsce była akceptacja dla wsparcia pracodawcy w poniesieniu kosztów zakwaterowania, bezpłatnego wyżywienia i dojazdu pracowników z Ukrainy. Równie istotna była motywacja finansowa (premii). Spodziewane wynagrodzenia oceniane były realistycznie i oscylowały wokół minimalnej stawki godzinowej. Oszczędności poczynione podczas pracy były wywożone osobiście do kraju przez połowę uczestników badania. Pozostali znaczącą część swoich miesięcznych uposażeń wysyłali drogą bankową.

Uczciwość polskich pracodawców była wysoko oceniana przez respondentów. Ważnym elementem było dla badanych formalne zatrudnienie – połowa nie widziała możliwości rozpoczęcia pracy bez umowy. Jedynie jedna czwarta respondentów wyrażała chęć podjęcia pracy „na czarno” za cenę wyższego wynagrodzenia. Jednym z elementów decydujących o chęci życia i pracy w kraju przyjmującym jest nastawienie otoczenia społecznego migranta. W analizowanym badaniu ponad dwie trzecie pytanych nie spotkało się z nieprzyjaznym zachowaniem miejscowych. Wśród zachowań niepożądanych wskazywano na zaczepki, obniżenie wynagrodzenia i trudności z zakwaterowaniem. Elementem wskazującym na choćby częściową aklimatyzację jest budowanie relacji i kontaktów społecznych. Co trzeci respondent wskazywał na grupę przyjaciół lub znajomych. Liczba ta wzrastała u osób po raz kolejny przybywających do Polski.

Mimo skali migracji ukraińskiej w naszym kraju, znacząca część respondentów pragnęła podjąć zatrudnienie poza Polską – w Niemczech, Czechach czy Włoszech.

Ostatnim etapem badania były kwestie dotyczące wsparcia obcokrajowców pracujących w Polsce przez lokalne władze. W opiniach dotyczących tego problemu kluczowa była

kwestia udziału organów państwa w procesie adaptacji, z naciskiem na organizowanie kursów języka polskiego. Ponad 70% badanych nie zauważyło niedawno wprowadzonej zmiany procedury zatrudniania cudzoziemców. W okresie realizacji badania, co piąty respondent poważnie rozważał osiedlenie na stałe w Polsce, a co czwarty myślał o czasowym zamieszkaniu w naszym kraju. Wśród czynników skłaniających do takiej decyzji zdecydowanie przeważały elementy ekonomiczne.

Model migracji funkcjonujący w Polsce aż do inwazji rosyjskiej w zasadzie nie uległ zasadniczym zmianom; znacząca część pracowników ukraińskich świadczyła pracę, regularnie kursując pomiędzy miejscem zatrudnienia a miejscem zamieszkania i przesyłając środki finansowe rodzinom. Część migrantów zdecydowała się na ściągnięcie rodzin i podjęcie próby osiedlenia się na terenie naszego kraju. Integracja migrantów miała raczej charakter indywidualny, niż systemowy. Od kilku lat sukcesywnie zwiększał się ich udział wśród zatrudnionych w Polsce, stanowili coraz bardziej rozpoznaną i stabilizującą się grupę.

Sytuacja migrantów w kontekście inwazji Rosji na Ukrainę

Wojna wywołana przez Rosję doprowadziła do powstania olbrzymiego kryzysu uchodźczego. Ponad jedna trzecia mieszkańców Ukrainy opuściła swoje domy, a prawie połowa ukraińskiej gospodarki została dotknięta wojną. Tuż przed inwazją prawie 1,5 mln ukraińskich migrantów łagodziło problem braku kadry na polskim rynku pracy, przyczyniając się do wzrostu polskiego PKB.

Siłą rzeczy zmiany wywołane wojną zmieniły kontekst badawczy w tym obszarze, eksperci skupili się na sytuacji i potrzebach grup napływających do Polski przez wschodnią granicę. Od marca 2022 roku w państwach UE do tymczasowej ochrony zarejestrowało się łącznie około 4 mln osób uciekających przed wojną. Najwięcej, łącznie około 3,8 mln, skorzystało z tymczasowej ochrony w Polsce i Niemczech. Z raportu opublikowanego przez Europejską Agencję Azylową (EUAA) wynika, że o wyborze kraju azylowego decydowały przede wszystkim: możliwość znalezienia pracy (50% wskazań) oraz powiązania towarzyskie (47%). Badania Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) – przeprowadzone w sierpniu i wrześniu 2022 w dziesięciu Unii, które przyjęły najwięcej uchodźców – wskazują, że 35% uchodźców w wieku powyżej 16 lat planowało wrócić na Ukrainę, a 38% preferowało pozostanie w kraju przyjmującym.

W pierwszych tygodniach działań wojennych do Polski wjechało około półtora miliona uchodźców, głównie kobiet i dzieci. W tym samym czasie do ojczyzny wróciło ponad 70 tysięcy pracujących mężczyzn narodowości ukraińskiej, w celu włączenia się w działania obronne.

Liczby uchodźców wjeżdżających na teren Polski wzrastały z dnia na dzień. W kwietniu 2022r., dwa miesiące po rozpoczęciu inwazji, opublikowano raport o sytuacji uchodźców z Ukrainy, przybyłych do największych polskich miast⁴⁰. Raport zawierał dane ilościowe – liczbę Ukraińców w miastach centralnych i obszarach metropolitalnych uzyskiwane m.in.za pomocą liczby urządzeń mobilnych, z których korzystali uchodźcy na terenie Polski oraz liczby wydanych numerów PESEL nadanych Ukraińcom po 24 lutego 2022r. oraz jakościowe – będące zbiorem komentarzy naukowych i wyników warsztatów foresinghowych z ekspertami.

Zgodnie z informacjami zawartymi w Raporcie, przez krótki okres populacja zamieszkująca Polskę liczyła nawet 41 milionów osób; tak więc wybuch wojny zwiększył liczbę Ukraińców przebywających w naszym kraju o blisko 3,2 mln (79% stanowiły osoby powyżej 15 roku życia). Większość z nich kierowała się do dużych miast, zwiększając o dziesiątki tysięcy liczbę ich mieszkańców i użytkowników. Twórcy innego raportu, powstałego we wczesnej fazie inwazji, zalecali stworzenie skoordynowanego systemu opierającego się na współpracy rządu, samorządów lokalnych i organizacji pozarządowych, pracujących dotychczas z uchodźcami i posiadających wiedzę o ich potrzebach. W ich opinii już na tak wczesnym etapie powinny się rozpocząć procesy integracyjne. Wśród potencjalnych problemów mogących zaistnieć w środowiskach lokalnych państwa przyjmującego najczęściej wymieniano:

- wzrost napięć społecznych związanych z sytuacją na rynku pracy,
- pogłębienie się kryzysu mieszkaniowego
- pogorszenie się standardu niektórych usług.

Obawy te w późniejszym okresie nie potwierdziły się.

Specyfikę tego kryzysu migracyjnego na tle innych badacze widzieli między innymi w:

- skali i tempie napływu nowych osób – w ciągu miesiąca do Polski przyjechało ponad 1,5 mln uchodźców, co czyni z naszego kraju drugi, po Turcji kraj goszczący najwięcej uchodźców na świecie,
- uregulowaniach prawnych – status prawny Ukraińców został błyskawicznie uregulowany i zsynchronizowany w całej Europie, mimo zróżnicowanego prawa azylowego krajów członkowskich,

- oddolnej relokacji – mieszkańcy krajów europejskich spontanicznie przetransportowywali uchodźców do innych krajów europejskich,
- wspólnym systemie – włączanie przybyszów na wspólnych zasadach w system edukacji, służby zdrowia i rynku pracy,
- oddolnej pomocy – powszechne włączenie obywateli polskich w pomoc transportową, mieszkaniową i aprowizacyjną na rzecz uchodźców z Ukrainy,
- współpraca międzyrządowa – rząd kraju przyjmującego i kraju wysyłającego współpracowały ze sobą na poziomie administracyjnym i logistycznym.

Jednocześnie badacze wskazywali na brak procedury zbierania danych społeczno-demograficznych osób wjeżdżających do Polski, co utrudniało (i utrudnia nadal) sprawne zarządzanie kryzysem i efektywną realizację procesu integracyjnego. Napływający uchodźcy byli rozlokowywani na terenie wszystkich województw, przede wszystkim w województwach wschodnich i w dużych miastach. Stworzyło to zupełnie nowe, złożone sytuacje, w których znaleźli się zarówno migranci, rodzimi mieszkańcy, jak i całe społeczności lokalne. Specjaliści zajmujący się procesami integracji i asymilacji uchodźców zgodnie twierdzą, iż samodzielne przebywanie w nowym kraju wymaga nabycia rozległej wiedzy praktycznej dotyczącej orientacji w terenie, umiejętności przemieszczania się komunikacją publiczną, czy znajomości procedur korzystania z usług publicznych. W zależności od znajomości języka i poziomu kompetencji migranci potrzebują jedynie informacji, bądź też szerokiego wsparcia praktycznego w dłuższym okresie.

Wybór miejsca pobytu wynikał z wcześniejszych doświadczeń lub rozpoznawalności konkretnego miasta, znajomości ludzi na danym terenie lub otrzymania oferty pomocy z konkretnej lokalizacji.

⁴⁰ *Miejska gościnność-wielki wzrost, wyzwania, i szanse- raport o uchodźcach z Ukrainy w największych polskich miastach*- Centrum Analiz i Badań Unii Metropolii Polskich im. P. Adamowicza

Tab. Uchodźcy z Ukrainy w wybranych miastach metropolitalnych (stan na 01.04.2022)

Miasto	Liczba mieszkańców	Liczba Ukraińców	Wskaźnik procentowy	Liczba dzieci z Ukrainy
Gdańsk	628 592	157 787	25%	38 122
Katowice	387 015	96 462	25%	18 998
Białystok	333 550	36 592	11%	6 667
Kraków	957 531	177 565	19%	42 701
Warszawa	2 061 061	266 895	13%	63 259

Źródło: Miejska gościnność – wielki wzrost, wyzwania, i szanse- raport o uchodźcach z Ukrainy w największych polskich miastach, Centrum Analiz i Badań Unii Metropolii Polskich im. P. Adamowicza.

Powyższe dane jednoznacznie wskazywały na kluczową rolę (przynajmniej w pierwszym okresie) wielkich miast w procesie przyjmowania uchodźców, a także konieczność inicjowania przez ich władze, instytucje polityki i integracji społecznej, rynku pracy i edukacji, procesów zmierzających do wypracowania lokalnej polityki asymilacyjnej i integracyjnej. Badania i sondaże realizowane w tym okresie wskazują na różne źródła motywacji Polaków do pomagania⁴¹:

- motywację empatyczną – współczucie dla migrantów i wrażliwość na cierpienie innych ludzi,
- motywację normatywną – dążenie jednostki do realizacji norm akceptowanych przez siebie, wyrażające się w stwierdzeniu „poczucia moralnego obowiązku wsparcia ludzi w potrzebie”,
- motywację psychologiczną – poczucie lęku i strachu przed wojną, solidarność wobec migrantów skrzywdzonych przez „wspólnego wroga”,
- pamięć historyczną – pamięć o tragicznym dla Polaków okresie okupacji w czasie II wojny światowej, chęć odwdziżenia się za doznaną przez przodków w tym czasie pomoc ze strony innych ludzi.

⁴¹ Firli-Fesnak G., *Budowanie systemu pomocy dla uchodźców z Ukrainy w Polsce z perspektywy doświadczeń uczestników procesu*, Studia Politologiczne vol.68

W raporcie opublikowanym przez Deloitte w październiku 2022⁴² opublikowano listę zadań niezbędnych do włączenia ukraińskich uchodźców do polskiego społeczeństwa i polskiej gospodarki.

Znalazły się na niej:

- aktywizacja zawodowa uchodźców – realizowana poprzez stworzenie sprawnego i jednolitego systemu informacji, ułatwienie dostępu do rynku pracy, aktywną politykę lokalnego rynku pracy – zwiększenie potencjału urzędów pracy a także usunięcie przeszkód administracyjnych i proceduralnych,
- nauka języka polskiego – stworzenie kompleksowego programu nauki języka dla różnych grup wiekowych i zawodowych, w systemie stacjonarnym i on-line,
- nostryfikacja/uznawalność dyplomów – ponad 60% uchodźców przybyłych w pierwszym okresie inwazji miało wyższe wykształcenie, należało stworzyć system weryfikacji dokumentów potwierdzających wykształcenie i kwalifikacje zawodowe nowo przybyłych,
- tworzenie ofert łączonych – 2/3 dorosłych przyjechało do Polski z dzieckiem; konieczne było zatem zwiększenie dostępności usług opiekuńczych, co umożliwi podjęcie zatrudnienia przez rodziców,
- szybkie rozwiązania dla mieszkalnictwa – konieczność zwiększenia podaży mieszkań na wynajem, przekształcenie niewykorzystanych nieruchomości na lokale mieszkalne, uproszczenie regulacji w dziedzinie mieszkalnictwa, eliminacja barier wynajmu nieruchomości, wsparcie wynajmu długoterminowego.

Poziom realizacji tych postulatów jest zróżnicowany, a jego ocena powinna następować w dłuższej perspektywie czasowej, choćby ze względu na ciągle zmieniającą się sytuację wojenną i dynamikę grup emigrantów przebywających w Polsce. Nie zwalnia to jednak ustawodawcy i władz różnych szczebli z działań w tym obszarze.

W obecnej sytuacji ponad milion uchodźców przebywa na terenie naszego kraju, z czego ponad 70%, wg badań zleconych przez ukraińskie Centrum Strategii Gospodarczej, planuje powrót do Ukrainy. Większość z nich uważa, że polskie społeczeństwo jest do nich pozytywnie nastawione, choć dla części nastawienie to od momentu ich przybycia do Polski pogorszyło się. Stosunek Polaków do przyjezdnych generalnie jest pozytywny,

⁴² *Uchodźcy z Ukrainy w Polsce Wyzwania i potencjał integracji* Monitor Deloitte, październik 2022

choć dwie trzecie respondentów styka się z nieprzychylnymi uwagami dotyczącymi Ukraińców, a 40% uważa ich za roszczeniowych. Podobna liczba nie wiąże jednak pogorszenia swojej sytuacji ekonomicznej z pojawieniem się przyjezdnych i obniżeniem poziomu korzystania z usług publicznych. Prawie połowa indagowanych przestała angażować się w działania pomocowe od wiosny do jesieni 2022, do 50% spadł odsetek Polaków uważających, że ukraińscy uchodźcy to osoby potrzebujące pomocy.

Zmęczenie pomaganiem oraz tematyką agresji Rosji na Ukrainę i problematyką uchodźczą jest zjawiskiem znanym w literaturze przedmiotu. Dlatego nie powinny zaskakiwać, rzadkie dotychczas w polskim społeczeństwie, wzrosty zachowań antyukraińskich i występowanie tzw. „dysonansu pozytywnego nastawienia”, objawiającego się obniżeniem sympatii do tej grupy. Badania opinii publicznej nie wychwyciły dotychczas znaczącego pogorszenia stosunku Polaków do obecności ukraińskich uchodźców w Polsce. Jednocześnie jednak wskazują, jakie obszary i formy wsparcia oraz inkluzji są szczególnie wrażliwe i podlegają społecznej krytyce⁴³. W opiniach społecznych przeważa koncentracja na realnych zagrożeniach związanych z działaniami wojennymi. Wzrost intensywności dyskursów antyukraińskich wiązał się zazwyczaj z kontrowersyjnymi z punktu widzenia opinii publicznej wydarzeniami. Dla prowadzenia skutecznej polityki wobec uchodźców kluczowe będzie monitorowanie tego typu postaw i zapobieganie im.

Kolejny analizowany raport przedstawia wyniki ankiety przeprowadzonej wśród migrantów z Ukrainy w listopadzie 2022 r. – zarówno uchodźców, jak i osób, które do Polski przyjechały jeszcze przed wojną⁴⁴. Najważniejsze wnioski z omawianego badania są następujące:

- pomiędzy migrantami, którzy przybyli do Polski przed wybuchem wojny oraz uchodźcami, utrzymują się duże różnice w strukturze demograficznej, w sytuacji na rynku pracy oraz planach pozostawania w Polsce,
- dorośli uchodźcy w Polsce to znacznie częściej kobiety (80% wobec 54% wśród migrantów przedwojennych). Wśród wszystkich migrantów z Ukrainy dominują osoby z wyższym wykształceniem,
- zauważalnie spadł wśród uchodźców w stosunku do początku wojny udział osób powyżej 60 roku życia,

⁴³ R. Staniszewski – *Společna percepcja uchodźców z Ukrainy, migrantów oraz działań podejmowanych przez polskie państwo. Raport porównawczy z badań opinii publicznej*.

⁴⁴ *Sytuacja życiowa i ekonomiczna migrantów z Ukrainy w Polsce – wpływ pandemii i wojny na charakter migracji w Polsce* Departament Statystyki NBP, Warszawa, 2023 r

- migrantów sprzed wojny cechowała znacznie lepsza znajomość języka polskiego oraz częstsze zatrudnienie (94% badanych wobec 65% wśród uchodźców),
- migranci przedwojenni znacznie częściej deklarowali, że chcą zostać w Polsce na stałe (55% wobec 19% wśród uchodźców).

Przekształcanie czasowych pobytów w długoterminowe oraz plany pozostania w Polsce na dłużej, są znacznie częstsze wśród osób, które przyjechały do Polski przed wojną. Wpłynęła na to nie tylko wojna, ale także pandemia COVID-19 oraz wprowadzane w Polsce w latach 2020–2021 zmiany regulacyjne. Wspomniane zmiany umożliwiły dłuższy pobyt w Polsce nawet osobom, które początkowo nie były tym zainteresowane (migranci cyrkulacyjni). Epidemia COVID z jednej strony ograniczyła mobilność pomiędzy Polską a Ukrainą, a z drugiej relatywnie pogorszyła sytuację ekonomiczną w Ukrainie w stosunku do Polski.

Migranci, którzy przybyli do Polski przed wybuchem wojny częściej planowali osiedlić się w Polsce na stałe. Przyczyniały się do tego między innymi przyjazdy członków ich rodzin. Pozostający w Polsce uchodźcy wojenni w większości nie mieli sprecyzowanych planów na przyszłość, chociaż w porównaniu z wynikami badania zrealizowanego tuż po wybuchu wojny, również wśród nich wzrósł odsetek osób zainteresowanych pozostaniem w Polsce na stałe.

W ciągu dziewięciu miesięcy od wybuchu wojny znacząco poprawiła się integracja uchodźców z Ukrainy na polskim rynku pracy oraz ich samodzielność ekonomiczna. Wciąż jednak ok. 20% z nich to osoby żyjące w Polsce „z dnia na dzień”. Porównanie wyników badania z listopada i maja 2022 r. wskazuje, że duża część uchodźców szybko opanowała podstawy języka polskiego. Szybko następuje też integracja na rynku pracy – wśród uchodźców odsetek pracujących wyniósł 65%, a w badaniu przeprowadzonym w maju – 28%.

W efekcie, większość uchodźców szybko usamodzielniała się pod względem zakwaterowania (odsetek osób samodzielnie wynajmujących mieszkanie wzrósł z 33% do 54%). Tym niemniej wyzwaniem dla opieki społecznej wciąż pozostaje znaczący procent uchodźców znajdujących się w najgorszej sytuacji finansowej, mieszkających w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania lub w bezpłatnie udostępnionych nieruchomościach.

Migranci najczęściej pracowali w przemyśle i usługach niewymagających wysokich kwalifikacji. Wśród uchodźców największą grupę stanowiły natomiast osoby wykonujące usługi dla gospodarstw domowych. Stosunkowo wysoki, w porównaniu z wcześniejszymi migrantami, był także odsetek pracujących w usługach wymagających wysokich kwalifi-

kacji. Praca po przyjeździe do Polski była dla dużej części imigrantów inna niż ta, którą wykonywali na Ukrainie. Około 1/3 migrantów sprzed wojny oraz 46% uchodźców ma poczucie, że pracuje w Polsce poniżej swoich kwalifikacji. Znajomość języka polskiego jest silnie skorelowana z możliwością znalezienia zatrudnienia. W grupie nieznającej języka polskiego pracowało 50%, w grupie dobrze znającej polski – 82%. Po raz kolejny potwierdza się oczekiwany zakres działań wspierających proces adaptacji obywateli Ukrainy do życia i pracy w Polsce, polegający na:

- organizowaniu kursów języka polskiego,
- łatwiejszej legalizacji pobytu,
- wprowadzeniu ułatwień dotyczących nostryfikacji dyplomów,
- pomocy w pośrednictwie pracy.

Migranci wspierają swoich bliskich w Ukrainie. Osoby, które przyjechały jeszcze przed wojną, nie zmieniły swoich skłonności do przesyłania środków za granicę (środki przekazuje ponad 60% z nich). Zatem nie znajduje potwierdzenia hipoteza o wygasaniu przekazów pieniężnych wraz z bardziej osiedleńczym charakterem migracji. Zmniejszyła się za to istotnie wartość przeciętnego transferu przy jednoczesnym wzroście częstości przekazów. Odsetek uchodźców przekazujących pieniądze na Ukrainę jest istotnie niższy, niż migrantów przedwojennych (28%), ale jeśli już środki są przez nich przekazywane, to przekazy są bardzo częste.

Analizując sytuację społeczno-gospodarczą po inwazji na Ukrainę, warto odnieść się także do ocen polskich pracodawców, mających znaczący wpływ na możliwości i perspektywy społeczne i zawodowe tych uchodźców, którzy okresowo lub na stałe wiążą swoje losy z naszym krajem. Celem badania przeprowadzonego na zlecenie Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Katowicach⁴⁵ była diagnoza sytuacji zatrudnieniowej uchodźców z Ukrainy w województwie śląskim w 2022r.. W dwóch cyklach badania uczestniczyło ponad 1000 podmiotów wpisanych do rejestru REGON. Pracodawcy, mimo trudności, w większości (około 60%) deklarowali utrzymanie poziomu inwestycji i popytu na usługi i produkty firm na niezmiennym poziomie. Jedna trzecia z indagowanych odnotowywała braki kadrowe, zaś prawie połowa planowała zatrudnianie w niedalekiej przyszłości. Siedmiu na dziesięciu pracodawców planowało zatrudnienie uchodźców w ramach niwelowania braków kadrowych, najczęściej poszukując pracowników na stanowiska specjalistyczne (37,4%) oraz do prac prostych (28,5%). Poszukiwane specjalności odzwierciedlały potrze-

⁴⁵ Sytuacja na śląskim rynku pracy w związku z napływem uchodźców z Ukrainy w 2022, I cykl badania sondażowego – czerwiec 2022, II cykl badawczy – listopad 2022

by lokalnego rynku pracy – brakowało operatorów maszyn i urządzeń przemysłowych, robotników przemysłowych i rzemieślników, a także techników i personelu średniego. Zdecydowana większość pracodawców oferowała pracę w pełnym wymiarze i na umowę o pracę, a sześciu na dziesięciu przedsiębiorców skłonnych było zapewnić pensje powyżej minimalnej. Co czwarta firma miała doświadczenie w zatrudnianiu migrantów zza wschodniej granicy; w tej grupie jedna trzecia firm zanotowała odpływ ukraińskiej kadry po agresji Federacji Rosyjskiej.

Dla niektórych (31,8%) miało to wpływ na stabilność firmy. Wśród barier utrudniających pracodawcom zatrudnianie uchodźców z Ukrainy najczęściej wskazywano na barierę językową (ponad połowa wskazań), brak dokumentów potwierdzających kwalifikacje i uprawnienia, obawy przed zbyt szybką rezygnacją z pracy i powrotem do swojego kraju oraz przepisy prawne utrudniające/wydłużające potwierdzenie kwalifikacji.

Wyniki drugiego cyklu badawczego realizowanego w województwie śląskim jesienią 2022 roku wskazywały na wpływ konfliktu zbrojnego na Ukrainie na kondycję śląskich przedsiębiorstw. Większość pracodawców zakładała, że w najbliższej perspektywie poziom inwestycji, popyt na towary i usługi oraz płynność finansowa ich firm utrzyma się na obecnym poziomie. Około 20% prognozowała jednak spadki inwestycyjne i popytowe, a także zagrożenie płynności finansowej. Sygnalizowano w dalszym ciągu odpływ kadry w firmach, które jeszcze przed inwazją zatrudniały pracowników ukraińskich. W największym stopniu dotyczyło to prywatnych firm budowlanych. Pracodawcy z sektora MŚP planowali zatrudnienie, które pozwoliłoby uzupełnić deficyty w usługach i budownictwie. Największy popyt odnotowano, podobnie jak w I edycji badania, na specjalistów, robotników i rzemieślników oraz pracowników wykonujących prace proste. Pracodawcy biorący udział w II edycji planowali zatrudnienie ponad 1800 uchodźców, oferując im co najmniej półroczne umowy o pracę w pełnym wymiarze, za wynagrodzenie wyższe od minimalnego. Dla większości pracodawców płeć pracownika nie ma znaczenia, choć wskazywano na zawody, gdzie preferowani są mężczyźni. W czasie realizacji badania, co trzynasty respondent zatrudniał uchodźców, oferując im warunki zgodne z przedstawionymi w ofercie. Bariery w zatrudnianiu uchodźców ukraińskich wskazywane w I edycji badania nie zmieniły się. Liczba ukraińskich pracowników, szczególnie mężczyzn, obecnych w najbliższych latach na polskim rynku pracy, będzie w zdecydowanym stopniu zależała od przebiegu działań wojennych.

Z badania zleconego przez Rzecznika Praw Obywatelskich, analizującego sytuację społeczną w szkolnictwie, wynika szereg problemów związanych z procesem kontynuacji nauki przez dzieci migrantów przybyłych do Polski po 24 lutego 2022r. Szczególnie ważkim problemem jest włączenie młodych Ukraińców w nasz system edukacyjny. Od początku

ich napływu pojawiło się szereg problemów związanych z tym obszarem wsparcia. Do najistotniejszych należało zapobieganie skutkom dłuższych przerw w nauce, przyspieszenie procesu adaptacyjnego, dodatkowe wsparcie psychologiczne dla nowych uczniów i uczennic, przezwyciężenie trudności komunikacyjnych związanych z niezajomością języka. Polscy nauczyciele nie byli przygotowani na nową sytuację; nie znając języka i kultury ukraińskiej a także systemu tamtejszej edukacji stanęli przed wieloma wyzwaniami. Dzieci ukraińskie przeżywały po przyjeździe szok kulturowy rozumiany jako stan emocjonalnego zaburzenia i „stres akulturacyjny” związany z przybyciem do odmiennego środowiska kulturalnego i społecznego, charakteryzującego się różnego rodzaju normami i przyzwyczajeniami. Po ponad roku od rozpoczęcia wojny można wysunąć szereg wniosków dotyczących problemów dzieci i młodzieży z Ukrainy pobierających naukę w polskich szkołach. Do przedszkoli i szkół podstawowych w kraju uczęszcza 180 tysięcy dzieci. Mniej więcej tyle samo kontynuuje nauczanie on – line w szkołach na Ukrainie lub nie uczy się nigdzie. Według nie potwierdzonych danych, 45% dzieci ze szkół podstawowych i ponad 70% uczniów szkół średnich funkcjonuje poza polskim systemem oświaty. Część rodzin ukraińskich wyjeżdża do kraju i wraca do Polski, co dezorganizuje proces edukacyjny dzieci.

Wykluczenie edukacyjne będące następstwem tej sytuacji pociąga za sobą skutki jednostkowe i społeczne. Szkoła może i powinna być pierwszym środowiskiem integrującym. Dzieci i młodzież funkcjonująca tylko w środowisku domowym, zdecydowanie trudniej asymiluje się w społeczności lokalnej. Część uczniów uczęszcza do polskiej szkoły i jednocześnie kontynuuje edukację on-line w placówce ukraińskiej, licząc na powrót do kraju. Nauczanie w formule zdalnej jest prowadzone w placówkach ukraińskich przez ostatnie 4–5 lat, co wpływa na obniżenie poziomu nauki. W szkołach ukraińskich, z uwagi na działania wojenne zwiększa się rotacja nauczycieli.

W polskich placówkach spadła liczba oddziałów przygotowawczych; w zakończonym roku szkolnym uczyło się nich jedynie 8% uczniów uchodźczych. Wielu nastolatków w szkołach średnich, mimo niezajomości języka polskiego uczęszcza do oddziałów mieszanych, co utrudnia im naukę i rodzi problemy emocjonalne. Ze względu na reformę szkolnictwa zwiększyła się ilość kandydatów do szkół średnich, co obniża standard nauczania i zmniejsza szanse młodzieży ukraińskiej na przyjęcie do wybranej placówki. Z informacji pozyskanych przez organizacje pozarządowe od asystentów międzykulturowych i pedagogów szkolnych, dzieciom z rodzin migrantów na co dzień towarzyszy stres i wyobcowanie. Brakuje wsparcia psychologiczno-pedagogicznego. Zalecenia formułowane przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne nie zawsze są stosowane. Konieczne jest prowadzenie edukacji międzykulturowej i antydyskryminacyjnej. Brakuje asystentów międzykulturowych i nauczycieli przygotowanych do wspomagania procesu

integracji, rozwiązywania konfliktów i przeciwdziałania dyskryminacji. Praca z uczniami z traumą wojenną – zdaniem respondentów – wymaga przygotowania szkoleniowego, specjalistycznego wsparcia i mniejszych liczebnie klas. Po zakończeniu wojny w Ukrainie polskie szkoły nadal będą szkołami wielokulturowymi, dlatego wprowadzanie zmian w tym obszarze wydaje się niezbędne.

W rekomendacjach najczęściej wskazuje się na konieczność wdrażania migrantów do pracy zawodowej, rozwiązywania konfliktów i przeciwdziałania dyskryminacji, redukując wsparcie na tym etapie do kształcenia językowego i opcjonalnie doskonalenia zawodowego. Spełnienie tych wymogów nie wystarcza jednak do zaistnienia procesu inkluzji i integracji uchodźców ze społecznością lokalną, w której od niedawna funkcjonują. Jedyną drogą do wzajemnego poznania są kontakty bezpośrednie. W środowisku społecznym kształtują się bowiem wyobrażenia i systemy wartości, a także relacje interpersonalne. Włączanie się w działania wspólnotowe dają szanse wzajemnej akceptacji. Uchodźcy nie mogą być traktowani jako zło konieczne. Współcześnie, jak dowodzi literatura przedmiotu, uchodźcy przyjeżdżający do obcego regionu lub kraju nie muszą już wyrzekać się wielu ważnych dla siebie cech i zwyczajów. Wskazane jest natomiast, by przybysze nabywali wiedzę historyczną i społeczną o kraju przyjmującym i jego mieszkańcach, co ułatwi im pełniejsze zrozumienie specyfiki i mentalności „gospodarzy”.

Na każdym etapie udzielania pomocy pożądane – zdaniem badaczy – jest prowadzenie działań o charakterze edukacyjnym, adresowanych do wszystkich członków społeczności doświadczającej nowej sytuacji. Uprzedzenia i zjawiska ksenofobiczne w przypadku ciągłości tych procesów będą wtedy rzadziej występowały. Warto pamiętać, że przez wiele lat polskie społeczeństwo w swojej przeważającej większości było homogeniczne, co uniemożliwia obecnie sięganie do pozytywnych doświadczeń koegzystencji z „innymi”. Autorzy cytowanego wcześniej raportu Deloitte podkreślają, iż pierwsze pięć lat emigracji determinuje czy uchodźca zdecyduje się na powrót do swojego kraju, czy też osiedzi w kraju przyjmującym. Potrzeby i oczekiwania uchodźców mogą okazać się dużo większe niż środki pomocowe ofiarowywane w nowym środowisku, co może być determinantą decyzji o powrocie na Ukrainę. W Polsce na dłużej zamierza osiedleć czterech na dziesięciu ukraińskich uchodźców. Co piąty chce wrócić do kraju w dłuższej perspektywie, a 14% chce zrobić to w ciągu trzech lat od zakończenia wojny⁴⁶. Zebrane przesłanki nie pozwalają na określenie „sposobu uczestnictwa” Ukraińców w polskim społeczeństwie. W literaturze przedmiotu funkcjonuje pojęcie „transnarodowości”. W ta-

⁴⁶ *Sytuacja zawodowa uchodźców z Ukrainy w Polsce*, raport Manpower i Totalizatora Sportowego

kim ujęciu migrant nie jest tylko osobą „wahadłowo” przemieszczającą się regularnie między dwoma krajami, ale jednostką żyjącą jednocześnie w dwóch społeczeństwach i przenoszącą swoje doświadczenia z jednej zbiorowości do drugiej. Pierwszych, niestety na razie nie najlepszych doświadczeń, dostarcza nam sytuacja edukacji dzieci ukraińskich funkcjonujących w dwóch „obiegach edukacyjnych”.

Pozytywne dane na temat dotychczasowej integracji uchodźców korzystnie wpływają na ich postrzeganie w społeczeństwach przyjmujących. Przedłużanie się konfliktu i pogarszająca się w Europie sytuacja gospodarcza mogą zmienić tę tendencję. W tym kontekście należy rozszerzyć działania integracyjne na inne, pozagospodarcze obszary, w tym społeczne i kulturowe. Doświadczenia integracji ukraińskich uchodźców na rynkach pracy państw członkowskich Unii Europejskiej mogą być także przydatne w procesie integracji innych grup uchodźców.

Odrębne projekty edukacyjne adresowane do Polaków, obywateli Ukrainy oraz przewidziane do wspólnej realizacji przez obie narodowości powinny być drogą do inkluzji obywateli Ukrainy do polskich społeczności lokalnych. Licząc się z tym, że pewna liczba migrantów osiadzie na stałe w Polsce, należy stworzyć warunki do budowania społeczności wielokulturowych. Przy braku zintegrowania trudno będzie o współegzystowanie, wspólną pracę i likwidację wzajemnych uprzedzeń.

Powyższa analiza problematyki związanej z sytuacją migracji ukraińskiej w Polsce, z uwagi na specyfikę opracowania i obszerność tematu, nie mogła wskazać wszystkich pól, będących przedmiotem zainteresowania badaczy społecznych. Coraz liczniej pojawiają się publikacje dotyczące choćby współczesnych ruchów antyemigracyjnych, postaw antyukraińskich występujących w polskich mediach społecznościowych, czynników decydujących o powrocie/pozostaniu migrantów w kraju przyjmującym, traumie wojny i jej wpływie na asymilację i integrację, czy pracy zawodowej i szkolnictwie w procesach inkluzji społecznej imigrantów z Ukrainy. Należy docenić zakres wiedzy i informacji, uzyskanych dotychczas w tak trudnym czasie. Warto kontynuować analizę i monitoring badawczy problemów i potrzeb migrantów i poszerzać go o nowe kierunki i zagadnienia. W dalszych badaniach eksplorujących te wątki na uwagę zasługują:

- poszerzenie analizy sytuacji Ukraińców w Polsce o badania jakościowe postaw wobec uchodźców, w szczególności tych, które mogą rodzić napięcia między społecznością polską i ukraińską, zwłaszcza w przypadku pogorszenia się koniunktury gospodarczej i wzrostu bezrobocia,

- ocena poziomu realnej pomocy systemowej oferowanej uchodźcom i jej „kolizji” z potrzebami i wymaganiami polskiego społeczeństwa, co do usług społecznych,
- analiza poziomu komunikacji międzygrupowej (Polacy i Ukraińcy) i sposobów jej poprawy,
- badanie potrzeb i aktualnego stanu wsparcia psychologicznego i terapeutycznego oferowanego uchodźcom,
- ocena poziomu funkcjonowania stereotypów we wzajemnych relacjach środowisk uchodźczych i społeczności lokalnych, badanie sposobów ich przewycięzania,
- opracowania kompleksowego sposobu zbierania danych na temat planów i potrzeb uchodźców krótkim, średnim i długim czasie,
- przygotowanie zbiorczych danych dotyczących struktury wiekowej, kompetencji zawodowych, stanu zdrowia i planów osiedleńczych uchodźców, co umożliwi oszacowanie realnych potrzeb oraz przygotowanie dalszego kompleksowego planu pomocy i współdziałania,
- dokonanie oceny poziomu korzystania migrantów z dostępnych w Polsce usług społecznych,
- przeprowadzenie szeroko zakrojonych badań w obszarze edukacji i wiedzy o sytuacji dzieci i młodzieży ukraińskiej przebywającej na terenie Polski m. in. analizy problemów i potrzeb edukacyjnych i emocjonalnych, oceny relacji rodzice- dzieci w rodzinach ukraińskich w kontekście traumy wojennej, poziomu efektywności programów pomocowych oferowanych tej grupie, diagnozy aktualnych problemów i potrzeb nauczycieli i asystentów międzykulturowych, oceny sytuacji młodzieży ukraińskiej niekorzystającej z edukacji w polskim systemie oświaty itd.,
- kompleksowe badania lokalnych rynków pracy w kontekście napływu pracowników z wschodniej granicy i potrzeb edukacyjnych migrantów (kształcenie ustawiczne pod potrzeby lokalnego rynku pracy),
- badanie środowisk pracy z uwzględnieniem zarządzania międzykulturowego,
- analiza roli związków zawodowych w procesach adaptacyjnych migrantów,
- badanie transnarodowości migrantów jako szansy rozwoju środowisk lokalnych.

Michał Knaflewski

Różnice między polskim Kodeksem pracy a ukraińskim Kodeksem prawa pracy

Kilka słów o kodeksach

Polski *Kodeks pracy* (k.p.) i jego ukraiński odpowiednik: Kodeks prawa pracy Ukrainy – *Кодекс законів про працю України* (ukr.k.p.) są pod wieloma względami zbliżone. Pochodzą z tego samego okresu – ukr.k.p. został wprowadzony w roku 1971 (oczywiście jako ustawa ówczesnej Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej), zaś k.p. trzy lata później. Oba kodeksy były od tego czasu zmieniane ponad sto razy, przy czym niektóre nowelizacje miały bardzo daleko idący charakter.

Oba dokumenty mają dość podobny zakres i regulują kompleksowo zagadnienia prawa pracy. Oczywiście ogromna część prawa pracy obu krajach, m.in. dotycząca bhp., czy szczegółów naliczania wynagrodzenia zawarta jest w rozporządzeniach, jednakże zasadniczy zręb prawa pracy mieści się w regulacjach kodeksowych.

Polska regulacja jest w przybliżeniu półtora raza obszerniejsza niż ukraińska zarówno, jeśli chodzi o liczbę artykułów (ostatni w k.p. jest art. 305 zaś w ukr.k.p. art. 265). A tym bardziej, jeśli chodzi o ilość tekstu: k.p. to około 180 stron znormalizowanego maszynopisu, podczas gdy ukr.k.p. – niewiele ponad 120.

Znaczenie porównania

Dla większości pracujących w Polsce obywateli Ukrainy najprostszą metodą poznania polskich unormowań, jest porównanie ich z przepisami obowiązującymi na Ukrainie. Jest to potencjalnie bardzo efektywny kierunek edukowania i informowania pochodzących z Ukrainy pracowników o przysługujących im prawach. Wydaje się to szczególnie skuteczna ścieżka działania dla związków zawodowych i ich działaczy.

Oczywiście pracujący w Polsce Ukraińcy mają dostęp do ogromnej ilości informacji o polskim prawie pracy, w tym bezpłatnych, wartościowych treści w internecie (przede wszystkim jednak w języku polskim). Na rynku dostępne są też tłumaczenia polskiego kodeksu pracy na ukraiński (C.H.Beck – 2020) oraz rosyjski (Wolters Kluwer – 2018), a także wydania polsko-angielskie. Skorzystanie z tych źródeł wymaga jednak znacznego wysiłku, a dla wielu mniej wykształconych osób może okazać się nazbyt trudne.

Niniejszy tekst stawia sobie za zadanie wskazanie konkretnych, praktycznych różnic między polskim a ukraińskim kodeksem. Ze względów objętościowych analiza została właściwie ograniczona do dwóch kluczowych obszarów: umowy o pracę i jej rozwiązania oraz czasu pracy. Oczywiście w żadnej mierze nie wyczerpuje to różnic między polskim a ukraińskim prawem pracy.

Autor starał się uwzględnić perspektywę Ukraińca pracującego w Polsce. Stąd też kolejność przedstawianych zagadnień wynika z układu ukr.k.p., a regulacja ukraińska omawiana jest jako pierwsza.

Różnica 1 – Rodzaje umów o pracę⁴⁷ – art. 23 ukr.k.p., art. 25 k.p.

Oba kodeksy przewidują możliwość zawarcia umowy na czas określony i nieokreślony. Ukraiński kodeks pracy pozwala także na zawarcie umowy na czas wykonywania określonej pracy. Po nowelizacji z roku 2015, k.p. nie dopuszcza takiej możliwości (podobnie jak umowy o pracę na okres zastępstwa innej osoby). Oznacza to, że w Polsce trwanie umowy o pracę nie może zostać uzależnione od jakichkolwiek uwarunkowań i musi zostać zdefiniowane przez konkretną datę lub okres.

Ukraiński kodeks pracy nie przewiduje z kolei osobnej umowy na okres próbny, dopuszczonej przez k.p. Zgodnie z ukr.k.p. zwykła (tj. okresowa lub stała) umowa o pracę może przewidywać czas próby, co rodzi znaczące odmienności prawne, omówione bliżej jako Różnica 2.

Różnica 2 – Okres próby pracownika a umowa na okres próbny – art. 26-28 ukr.k.p., art. 25, 34 k.p.

Zgodnie z ukr.k.p. okres próby stanowi część „zwykłej” umowy o pracę (tj. na czas nieokreślony lub określony). Oznacza to, że po upływie okresu próby nie ma potrzeby zawierania nowej umowy. Co więcej ukr.k.p. wyraźnie stanowi, że kontynuacja pracy po zakończeniu okresu próby potwierdza jego pomyślne zakończenie, a wypowiedzenie jest możliwe tylko na zasadach ogólnych. W okresie próby pracodawca może wypowiedzieć umowę, ze względu na to, że pracownik nie nadaje się do danej pracy, z tym że pracownik może się od tej decyzji odwołać na zasadach ogólnych.

⁴⁷W obu krajach są w ramach zatrudnienia stosowane (i nadużywane) umowy cywilnoprawne: zlecenia i o dzieło, a także umowy zawierane z zatrudnianym jako jednoosobową firmą. W Polsce, w odniesieniu do niektórych grup zatrudnianych (np. studentów) wybór umów cywilnoprawnych mocniej wiąże się z optymalizacją kosztów zatrudnienia niż dążeniem do uniknięcia rygorów prawa pracy. Zagadnienia umów cywilnoprawnych wykraczają jednak poza zakres opracowania.

Kodeks pracy przewiduje odrębny rodzaj umowy o pracę – umowę na okres próbny. Po jej upływie strony decydują, czy praca będzie kontynuowana na podstawie kolejnej umowy. Umowa o pracę na okres próbny może także zostać wypowiedziana przez pracodawcę, przy czym możliwość odwołania się od wypowiedzenia jest bardzo ograniczona, ponieważ pracodawca nie ma obowiązku sporządzenia uzasadnienia takiego wypowiedzenia (art. 30§4 k.p.).

Ukraiński kodeks pracy poważnie ogranicza możliwości ustalenia okresu próby. Nie jest to możliwe m.in. w stosunku do osób poniżej 18 roku życia, absolwentów, prac sezonowych, osób chronionych ze względów społecznych (np. samotnych matek i kobiet w ciąży). Polski kodeks pracy wyklucza jedynie zawarcie umowy na okres próbny z dotychczasowym pracownikiem, chyba że chodzi o inny rodzaj pracy, albo od zakończenia poprzedniej umowy upłynęły ponad trzy lata.

Oba kodeksy przewidują 3 miesiące jako maksymalny okres próby, z tym że zgodnie z ukr.k.p., na stanowiskach robotniczych jest to 1 miesiąc. Ukraiński kodeks przewiduje jednolity termin wypowiedzenia wynoszący 3 dni. Z kolei k.p. przewiduje różne okresy wypowiedzenia w zależności od tego, na jak długo została zawarta umowa:

- 3 dni robocze, jeżeli okres próbny nie przekracza 2 tygodni,
- tydzień, jeżeli okres próbny jest dłuższy niż 2 tygodnie,
- 2 tygodnie, jeżeli okres próbny wynosi 3 miesiące.

Różnica 3 – Przedłużenie umowy okresowej na czas nieokreślony – art. 39-1 ukr.k.p., art. 251 k.p.

Jak pokazuje numeracja artykułów, w obu kodeksach jest to przepis wprowadzony nowelizacją. Zgodnie z ukr.k.p. do uznania, że umowa została zawarta na czas nieoznaczony wystarcza jedna z dwóch okoliczności:

- wykonywanie pracy po upływie terminu rozwiązania umowy okresowej, jeśli żadna ze stron nie żąda zakończenia stosunku pracy,
- powtórne zawarcie umowy (już za pierwszym razem); chyba, że chodzi o obiektywne warunki, lub interes pracownika wykluczają zawarcie umowy na czas nieoznaczony.

Polski kodeks pracy nie wzmacnia stabilności stosunku pracy w sposób tak zdecydowany. Zgodnie z art. 251 przekształcenie umowy okresowej w stałą następuje dopiero, gdy zostanie zawarta czwarta umowa na czas określony, lub gdy łączny okres zatrudnienia na umowach okresowych przekroczy 33 miesiące. Od tej zasady także istnieją wyjątki

(zbliżone do przewidzianych przez ukr.k.p.), dotyczące m.in. prac dorywczych lub sezonowych, prac na zastępstwo za osobę nieobecną, a także „obiektywnych przyczyn leżących po stronie pracodawcy”.

Różnica 4 – Czasowe powierzenie innej pracy – art. 33, 34 ukr.k.p., art. 42 §4 k.p.

Zgodnie z ukr.k.p. czasowe przeniesienie pracownika do pracy innej niż przewidziana umową jest możliwe tylko za zgodą pracownika. Przeniesienie bez zgody pracownika jest możliwe tylko na okres do 1 miesiąca i to w bardzo szczególnych przypadkach, m.in.: klęski żywiołowej, epidemii, awarii produkcyjnej itp.

Kodeks pracy daje w tym względzie pracodawcy nieporównanie szersze możliwości. Do przeniesienia pracownika bez jego zgody wystarcza zaistnienie „uzasadnionych potrzeb pracodawcy”, co w praktyce oznacza, że granice swobody pracodawcy przy przenoszeniu pracownika są wyznaczone jedynie przez zakazy mobbingu, dyskryminacji itp. Przeniesienie nie może jednak powodować obniżenia wynagrodzenia, a powierzona praca musi odpowiadać kwalifikacjom pracownika.

Różnica 5 – Przyczyny wypowiedzenia umowy przez pracodawcę – art. 40, 41 ukr.k.p., art. 30, 36 k.p.

Ukraiński kodeks pracy przewiduje zamkniętą listę przyczyn uzasadniających rozwiązanie umowy o pracę, nie różniąc rozwiązania za wypowiedzeniem i bez wypowiedzenia. Są to przede wszystkim:

- zmiany w organizacji pracy, redukcje zatrudnienia,
- stwierdzenie niewystarczających kwalifikacji lub stanu zdrowia niepozwalającego na kontynuowanie pracy,
- systematyczne niewykonywanie obowiązków pracowniczych,
- nieuzasadniona nieobecność w pracy powyżej 3 godzin w ciągu dnia,
- usprawiedliwiona nieobecność w pracy powyżej 4 miesięcy,
- przywrócenie do pracy pracownika zajmującego poprzednio dane stanowisko,
- obecności w pracy w stanie nietrzeźwym lub pod wpływem narkotyków,
- przywłaszczenie mienia, (także drobnego),
- jednorazowe poważne naruszenie obowiązków, ale tylko przez osoby na stanowiskach kierowniczych.

Warto podkreślić, że dotyczy to zarówno umów na czas nieokreślony, jak i określony. Tę bardzo rygorystyczną regulację, ukraińscy pracodawcy najczęściej obchodzą przez powołanie się na zmiany w organizacji pracy.

Polski kodeks pracy przewiduje jedynie obowiązek uzasadnienia wypowiedzenia i przy czym dotyczy to tylko umów na czas nieokreślony. Oznacza to, że pracodawca może w sposób uznaniowy rozwiązać umowę zawartą na okres próbny, czy na czas określony, byle tylko wypowiedzenie nie miało charakteru dyskryminacji.

W przypadku umów na czas nieokreślony niezbędne jest podanie uzasadnionej przyczyny wypowiedzenia, przy czym nie istnieje ich zamknięta lista. Przyczyny takie mogą dotyczyć zarówno pracodawcy, jak i pracownika. Pracodawcy najczęściej odwołują się do jednej z przyczyn potwierdzonych przez orzecznictwo, np.:

- udokumentowana słaba jakość pracy, a przy pracy nakierowanej na osiągnięcie efektu – słabe efekty,
- potwierdzone naruszenia obowiązków pracowniczych,
- uzasadniona utrata zaufania w przypadku bardziej odpowiedzialnych stanowisk,
- zmiany organizacyjne, redukcje zatrudnienia.

W takich przypadkach kontrola sądu ogranicza się do weryfikacji, czy podana przez pracodawcę przyczyna rzeczywiście zaistniała. Korzystny dla pracownika jest utrwalony w orzecznictwie zakaz powoływania się przez pracodawcę w toku postępowania sądowego, na przyczyny niewskazane w pisemnym uzasadnieniu wypowiedzenia.

Różnica 6 – Odprawa przy wypowiedzeniu umowy przez pracodawcę – art. 44 ukr.k.p., (regulacja poza k.p.).

Ukraiński kodeks przewiduje wypłatę jednomiesięcznej odprawy przy powołaniu się przez pracodawcę na określone przyczyny wypowiedzenia. Dotyczy to zarówno przyczyn ewidentnie leżących po stronie pracodawcy, takich jak zmiana organizacji pracy i redukcja zatrudnienia⁴⁸, jak i stwierdzenia niewystarczających kwalifikacji lub stanu zdrowia niepozwalającego na kontynuowanie pracy.

W polskim prawie odprawa przysługuje wyłącznie przy zwolnieniach z przyczyn nie dotyczących pracowników (przede wszystkim reorganizacji i redukcja zatrudnienia). Kwestie te są uregulowane w ustawie o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników. Co bardzo ważne, zgodnie

⁴⁸ Jak również przywrócenia pracownika zajmującego uprzednio to stanowisko.

z art. 10.1 tej ustawy do wypłaty odprawy zobowiązani są wyłącznie pracodawcy zatrudniający co najmniej 20 osób. Wysokość odprawy zgodnie z art. 8 jest uzależniona od stażu pracy i wynosi:

- wynagrodzenie za 1 miesiąc – przy stażu poniżej 2 lat,
- wynagrodzenie za 2 miesiące – przy stażu od 2 do 8 lat,
- wynagrodzenie za 2 miesiące – przy stażu od powyżej 8 lat.

Staż liczony jest wyłącznie u wypowiadającego pracodawcy.

Różnica 7 – Tygodniowy wymiar czasu pracy – art. 52 ukr.k.p., art. 129§1, 147 k.p.

Oba kodeksy ustanawiają 40-godzinny tydzień pracy. Zgodnie z ukr.k.p. pracownikom przysługują w zasadzie dwa wolne dni w tygodniu. Możliwe jest jednak także ustalenie 6-dniowego tygodnia czasu pracy. W takim przypadku dobowy wymiar czasu pracy nie może przekraczać 7 godzin.

Polski kodeks pracy dopuszcza jedynie 5-dniowy tydzień pracy. W niektórych rozkładach czasu pracy, jest to jedynie wartość przeciętna, dla przyjętego okresu rozliczeniowego.

Różnica 8 – Skrócona praca w dni przedświąteczne – art. 53 ukr.k.p., brak odpowiednika w k.p.

Ukraińska regulacja przewiduje skrócenie czasu pracy w dni poprzedzające święta państwowe o jedną godzinę, przy czym przy sześciodniowym dniu pracy, wymiar pracy nie może przekraczać pięciu godzin.

Kodeks pracy i w ogóle polskie prawo nie zawiera obecnie regulacji tego rodzaju.

Różnica 9 – Praca w nocy art. 54–55, 108 ukr.k.p., art. 1517, 1518, 178 k.p.

Ukraiński kodeks określa porę nocną, jako czas od 22 do 6. Polski kodeks pozwala pracodawcy wyznaczyć jako porę nocną 8 godzin pomiędzy godzinami 21 a 7.

Ukraiński kodeks pracy wymaga dla pory nocnej ustalenia zmiany krótszej o godzinę, ale nie dotyczy to pracy w ruchu ciągłym i innych przypadków, gdy nieskrócona zmiana jest konieczna ze względu na warunki produkcji. Kodeks Pracy zabrania jedynie ustalenia dłuższego niż 8 godzin wymiaru pracy, jeśli wykonywane są prace szczególnie niebezpiecznie lub związane z dużym wysiłkiem (zarówno fizycznym jak umysłowym).

Oba kodeksy bezwzględnie zabrania zatrudniania w nocy kobiet w ciąży. Ukraiński kodeks zabrania dodatkowo nocnej pracy kobiet mających dzieci w wieku do 3 lat i osób poniżej 18 roku życia.

Polski kodeks pracy wymaga zgody pracownika na pracę w porze nocnej, jeśli opiekuje się on dzieckiem poniżej 4 lat. Należałoby raczej przyjąć, że chodzi o faktyczne, bieżące sprawowanie opieki, stąd nie jest wymagana zgoda na pracę w porze nocnej ze strony pracownicy, której dziecko pozostało na Ukrainie pod opieką innej osoby.

Ukraiński kodeks pracy generalnie zabrania pracy wszystkim kobiet w porze nocnej. Wyjątki dla poszczególnych branż i rodzajów prac są ustalane przez radę ministrów. Ograniczenie nie dotyczy też firm, gdzie pracują tylko członkowie jednej rodziny.

Oba kodeksy przewidują 20% dodatku za pracę w porze nocnej. Istnieje jednak bardzo istotna różnica: Ukr.k.p. przewiduje naliczanie tego dodatku od stawki taryfowej, podczas gdy polski kodeks pracy – od stawki wynikającej z urzędowego minimalnego wynagrodzenia.

Różnica 10 – Nadgodziny – art. 62–65, 106 ukr.k.p., art. 151, 1511–1516 k.p.

Kodeks ukraiński traktuje pracę w godzinach nadliczbowych jako wyjątek dopuszczalny jedynie w szczególnych sytuacjach. W art. 62 przewidziany jest zamknięty katalog sytuacji, w których pracodawca może polecić pracę w nadgodzinach. W zasadzie dotyczy to tylko:

- prac koniecznych dla obronności,
- prac dla przezwycięzenia (lub usunięcia bezpośrednich skutków) klęski żywiołowej lub awarii produkcyjnej,
- usług komunalnych (wodociągi, energetyka, transport, łączność itp.) w razie wystąpienia nieprzewidzianych okoliczności,
- dokończenia rozpoczętych prac, które nie mogą być dokończone w normalnym czasie ze względu na nieprzewidziane okoliczności, a nie mogą zostać przerwane z przyczyn technologicznych,
- pilnych załadunków i rozładunków,
- zastępstwa nieobecnego pracownika, jeśli praca nie może być przerwana.

Jak widać jest to bardzo wąski katalog, nawet jeśli uwzględnić wyjątki przewidziane różnymi ukraińskimi ustawami szczególnymi. Tymczasem k.p. dopuszcza prace w nad-

godzinach również w razie „szczególnych potrzeb pracodawcy” – co stanowi niemal nieograniczone upoważnienie dla pracodawcy.

Różne są także roczne limity nadgodzin. Zgodnie z ukr.k.p. jest to 120 godzin. Tymczasem polski kodeks pracy nie dość, że przewiduje wartość wyższą tj. 150 godzin, to jeszcze zezwala na podwyższenie tej wartości w regulaminie pracy lub umowie o pracę. W dodatku polski limit nie obejmuje nadgodzin przy akcjach ratowniczych.

Ukraiński kodeks pracy przewiduje 100% dodatkowego wynagrodzenia za wszystkie nadgodziny, podczas gdy zgodnie z polskim kodeksem tzw. „setki” przysługują (przede wszystkim) za pracę w niedziele, święta i w nocy, a w pozostałe dni dodatek wynosi 50%. Ponadto ukr.k.p. nie tylko nie przewiduje możliwości przyznania dni wolnych za nadgodziny, ale wręcz tego zabrania. Tymczasem zgodnie z kodeksem pracy, nadgodziny mogą być „rozliczone” przez czas wolny przyznany w stosunku 1:1 (przy wniosku pracownika) lub 1:1,5 (przy inicjatywie pracodawcy).

Różnica 11 – Przerwy w pracy – art. 66 ukr.k.p., art. 134, 139 k.p.

Ukraiński kodeks przewiduje przerwę w pracy na odpoczynek i posiłek. Przerwę tę określają wewnętrzne przepisy, nie powinna być ona dłuższa niż 2 godziny. Przerwa ta nie jest wliczana do czasu pracy.

Polski kodeks przewiduje z kolei 15-minutową przerwę wliczaną do czasu pracy. Ustalenie innych przerw w pracy możliwe jest jedynie w ramach tzw. przerywanego czasu pracy. Może być on wprowadzony, gdy wymaga tego organizacja pracy, a przerwa nie może być dłuższa niż 5 godzin. Taka przerwa nie jest zaliczana do czasu pracy, ale przysługuje za nią wynagrodzenie w wysokości połowy wynagrodzenia za przestój.

Różnica 12 – Nieprzerwany odpoczynek – art. 70, 59 ukr.k.p., art. 132, 133 k.p.

Zgodnie z ukr.k.p. pracownikowi należy zapewnić 42 godziny nieprzerwanego odpoczynku w każdym tygodniu. Zgodnie z k.p. norma ta wynosi 35 godzin. Polski kodeks pracy ustala także normę odpoczynku dobowego wynoszącą 11 godzin, Ukraiński kodeks stanowi jedynie, że przerwa między zmianami powinna trwać przynajmniej dwa razy tyle, co poprzednia zmiana. Podkreślić warto, że czas wolny zgodnie z k.p., to czas wolny nie tylko od pracy, ale również od podróży służbowej i dyżuru.

Różnica 13 – Wymiar urlopu – art. 75 ukr.k.p., art. 154, 1541, 155 k.p.

Ukraiński kodeks pracy zapewnia 24 dni urlopu wypoczynkowego; z tym, że dla osób poniżej 18 roku życia czas ten wynosi 31 dni. Polski kodeks różnicuje długość urlopu zależnie od stażu:

- do 10 lat stażu przysługują 20 dni,
- powyżej 10 lat stażu – 26 dni.

Staż ten liczony jest łącznie u wszystkich pracodawców, brak jest istotnych argumentów, by pomijać pracę w innych krajach niż Polska. Długość stażu jest powiększana ze względu na uzyskane wykształcenie. W uproszczeniu przedstawia się to następująco:

- szkoła zawodowa – 3 lata
- liceum ogólnokształcące – 4 lata
- technikum – 5 lat
- studia – 8 lat

Uwzględnianie przez polskich pracodawców wykształcenia uzyskanego w innych krajach zależy m.in. od tego jak Polska traktuje takie wykształcenie. Ponieważ studia ukraińskie są w Polsce uznawane⁴⁹, pracodawca jest zasadniczo zobowiązany do uwzględnienia zdobytego na Ukrainie wykształcenia przy obliczaniu stażu.

Różnica 14 – Terminy wypłaty wynagrodzenia – art. 115 ukr.k.p., art. 85 k.p.

Ukraiński kodeks pracy przewiduje wypłatę co dwa tygodnie, w regularnym rytmie w ciągu 7 dni od połowy i od zakończenia miesiąca. Tymczasem zgodnie z polskim kodeksem pracy, wynagrodzenie powinno być wypłacane co najmniej raz w miesiącu, a częstsze wypłaty są praktykowane bardzo rzadko. Wypłata powinna nastąpić nie później, niż w ciągu 10 dni od zakończenia miesiąca kalendarzowego. Dodatkowo ukr.k.p. przewiduje obowiązek wypłaty wynagrodzenia urlopowego najpóźniej na trzy dni przed rozpoczęciem urlopu przez pracownika.

⁴⁹ umowa zawarta między Rządem RP a Gabinetem Ministrów Ukrainy o wzajemnym uznawaniu akademickich dokumentów o wykształceniu i równoważności stopni z 11 kwietnia 2005 r.

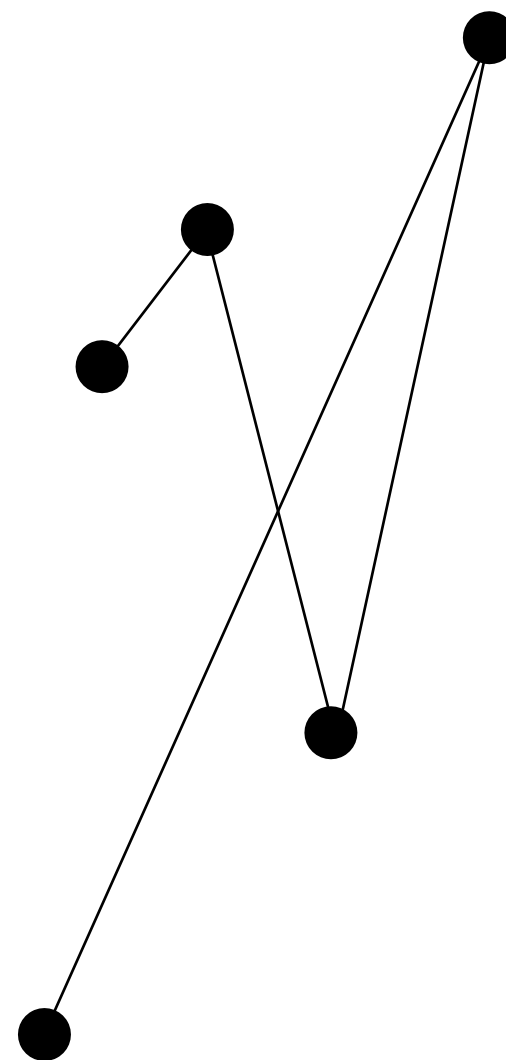
Podsumowanie

Szczegółowe różnice między oboma kodeksami są daleko idące. W wielu przypadkach k.p. zapewnia pracodawcy większą elastyczność niż ukr.k.p. Dotyczy to m.in. tak istotnych zagadnień jak różnice dotyczące umowy na okres próbny i czas określony, czy radykalnie odmienne podejście do pracy w nadgodzinach. Wiele różnic może stanowić dla pochodzących z Ukrainy pracowników źródło niepewności, a nawet poczucia zagrożenia, czy przekonania o nieuczciwym traktowaniu przez pracodawcę.

Oczywiście przedstawione różnice to zaledwie wycinek problematyki. Pominięte zostały całkowicie odmienności m.in. w obszarze ochrony pracy kobiet, bhp, kwestie uprawnień socjalnych, spory itd. Niemal całkowicie pominięte zostały także ustawy pozakodeksowe, ponadto charakter ekspertyzy wykluczał analizę orzecznictwa.

Z praktycznego punktu widzenia ważne jest także pominięcie zagadnień pracy tymczasowej, która dotyczy bardzo istotnego procenta zatrudnionych w Polsce. Analiza tych kwestii wymagałaby jednak całkowicie odrębnej analizy.

04.



Wyzwania

dr Krzysztof Hus

Wybrane wyzwania HR związane z zatrudnianiem cudzoziemców i organizacją pracy w środowisku wielokulturowym.

Wprowadzenie

Polska jak wiele krajów Europy dotknięta jest problemem starzenia się społeczeństwa. W nieodległej przyszłości będziemy krajem charakteryzującym się jednym z najwyższych w Europie udziałem w społeczeństwie osób w wieku poprodukcyjnym. Prognozować należy, że coraz większe znaczenie⁵⁰ dla gospodarki i jej rozwoju odgrywać będzie imigracja zarobkowa.

W latach 2015–2019 obserwowano w Polsce systematyczny wzrost liczby wydawanych zezwoleń na pracę dla cudzoziemców. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w roku 2019 wydano tych zezwoleń 444,7 tys. Było to o 116,0 tys. więcej niż w roku 2018 oraz o 379,0 tys. więcej niż w roku 2015. Pandemia znacznie obniżyła popyt na pracę pracowników-cudzoziemców.

W Polsce dominuje cyrkulacyjny model migracji⁵¹ (na okres nieprzekraczający 1 roku), co powoduje wahania liczby imigrantów obecnych w Polsce, a także utrudnia pomiar skali migracji⁵².

Biorąc pod uwagę skalę zjawiska zatrudnienia legalnego cudzoziemców oraz biorąc pod uwagę szacunki dotyczące pracy w szarej strefie⁵³, można stwierdzić, że obecnie ma ono niewielki wpływ na rodzimy rynek pracy w porównaniu z takimi krajami imigracyjnymi

⁵⁰ Kałuża-Kopias D., *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach* Nr 258 ·2016, s. 26.

⁵¹ Sformułowanie to jest bezdyskusyjne w odniesieniu do momentu, gdy niniejszy tekst był pisany i nie uwzględnia zmian, jakie miały miejsce po inwazji na Ukrainę w 2022r. – przypis red.

⁵² Zespół do Spraw Migracji „Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego”, strona internetowa gov.pl, str. 4.

⁵³ Przed pandemią szacowano zatrudnienie cudzoziemców na 570000,00 (Fundowicz J., Łapiński K., Wyżnikiewicz B., [w:] Wyżnikiewicz D., SZARA STREFA 2019, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa marzec 2019, s. 22.

jak Wielka Brytania czy Niemcy⁵⁴. Krótkookresowy charakter zatrudnienia świadczy raczej o zatrudnieniu uzupełniającym, niż konkurencyjnym. Zezwolenia na pracę cudzoziemców wydawano najczęściej obywatelom Ukrainy. Ma ona głównie charakter zarobkowy, czasowy, ale rośnie również liczba zezwoleń na pobyt długoterminowy i stały. Procesom tym towarzyszy wzrastający popyt na pracowników o odpowiednich kwalifikacjach oraz stopniowa liberalizacja polskich przepisów regulujących dostęp do rynku pracy obcokrajowców zza wschodniej granicy. W dłuższym terminie jednak wzrost zapotrzebowania na pracowników migracyjnych może – w związku z pogłębianiem się niekorzystnych trendów demograficznych oraz przy utrzymaniu wzrostu gospodarczego i niskiego bezrobocia – wynosić nawet kilkanaście procent rocznie.

Wobec rosnącej liczby cudzoziemców na polskim rynku pracy wzrasta znaczenie otwartości na pracowników z zagranicy, aktywnej polityki integracji zawodowej i efektywnego zarządzania różnorodnością. Proces ten został spowolniony przez zjawisko pandemii, ale po jej zakończeniu należy się spodziewać powrotu do trendu przed pandemią.

Na sukces zatrudnieniowy cudzoziemców wpływają różne parametry, min. bliskość geograficzna kraju pochodzenia (możliwość utrzymania relacji rodzinnych), sposób funkcjonowania psychicznego (radzenie sobie ze stresem, izolacją społeczną, samotnością, przeżywanie szoku kulturowego), bariera językowa (terminologia techniczna, porozumiewanie się na co dzień w nowym miejscu), czy bliskość kulturowa (różnice kulturowe, odmienna kultura organizacyjna).

Przed działami HR stoją zatem wyzwania o zwiększonym stopniu trudności – budowania wielokulturowego środowiska pracy. Dotyczą one trzech powiązanych ze sobą etapów – odpowiedzialnej rekrutacji cudzoziemców, legalnego zatrudnienia oraz ich adaptacji w nowym miejscu pracy i w lokalnej społeczności.

Przedmiotem tej ekspertyzy jest identyfikacja wyzwań HR związanych z zatrudnianiem cudzoziemców pod względem normatywnym i organizacyjnym. Ekspertyza składa się z części poświęconej podstawowym regulacjom prawnym zatrudniania cudzoziemców, które stanowią fundament podejmowanych działań przez HR oraz opisu wyzwań i propozycji działań HR związanych z zatrudnianiem cudzoziemców. Całość uzupełniają wnioski końcowe.

⁵⁴ 11 proc. pracowników w Wielkiej Brytanii to imigranci. Taką informację podało brytyjskie biuro statystyczne. Liczba imigrantów pracujących na Wyspach wynosi blisko 3,5 mln, z czego ponad 2 mln to pracownicy unijni (za Business Insider). Według danych Krajowego Rejestru Centralnego w Niemczech do końca września 2019 roku zarejestrowanych było 11,14 mln obcokrajowców.

Podstawowe regulacje prawne dotyczące zatrudniania cudzoziemców

Obecnie status prawny cudzoziemca przebywającego w Polsce regulowany jest sześcioma aktami prawnymi, przy czym trzem z nich należy nadać charakter podstawowy. Pierwszym z nich jest ustawa o cudzoziemcach⁵⁵, która reguluje zasady oraz warunki wjazdu i pobytu tych osób na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Chociaż art.1 przywołanej ustawy brzmi dość kategorycznie, ustawa nie reguluje całościowo problematyki legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce. Drugą ustawą podejmującą kwestie legalizacji pobytu cudzoziemców jest ustawa o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁶. Trzecią natomiast jest ustawa o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin⁵⁷. Istotne kwestie dotyczące pobytu cudzoziemców w Polsce reguluje ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców⁵⁸, ustawa o repatriacji⁵⁹, ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁶⁰ oraz ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim⁶¹.

Łączące Polskę zobowiązania międzynarodowe spowodowały także wprowadzenie wielu przepisów dotyczących cudzoziemców do ustaw z zakresu szeroko rozumianej pomocy społecznej i edukacji.

Po przyjęciu Polski do Unii Europejskiej (UE) 1 maja 2004 r., doszło do wielu zmian w zakresie zatrudnienia cudzoziemców w Polsce. Zmiany następowały stopniowo, a obecnie w pełni obowiązują wszystkie regulacje stanowiące swobodny przepływ pracowników w państwach członkowskich UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i Szwajcarii. Obywatele tych państw nie są zobowiązani do uzyskania zezwolenia na pracę. Podstawę swobody przepływu pracowników stanowi art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), każdy obywatel UE ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem warunków ustanowionych prawem UE. Swoboda przemieszczania się w UE należy do podstawowych praw obywateli UE.

⁵⁵ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. Dz.U.2020, poz. 35 t.j.

⁵⁶ Ustawa z 13.06.2003r.

⁵⁷ Ustawa z dnia 14 lipca 2006r.

⁵⁸ Ustawa z 24.03.1920r., Dz.U. 2017, poz. 2278

⁵⁹ Ustawa z 9.11.2000r., Dz.U. 2019, poz. 1472

⁶⁰ Ustawa z 20.04.2004r., Dz.U. 2019, poz. 1482

⁶¹ Ustawa z 2.04.2009r., Dz.U. 2018, poz. 1829

Każdy obywatel UE, EOG i Szwajcarii oraz członek jego rodziny niebędący obywatelem tych państw, może przebywać na terytorium Polski do 3 miesięcy, bez konieczności zarejestrowania pobytu. W tym okresie zobowiązany jest posiadać ważny dokument podróży lub inny ważny dokument potwierdzający jego tożsamość i obywatelstwo. Członek rodziny niebędący obywatelem tych państw, obowiązany jest posiadać ważny dokument podróży oraz wizę, jeśli jest wymagana. Jeżeli pobyt na terytorium Polski jest dłuższy niż 3 miesiące to każdy obywatel UE, EOG lub Szwajcarii jest obowiązany zarejestrować swój pobyt, a członek rodziny niebędący obywatelem tych państw jest obowiązany uzyskać kartę pobytu członka rodziny obywatela UE, EOG lub Szwajcarii.

Inaczej kształtuje się sytuacja cudzoziemców z państw trzecich⁶², którzy chcą w Polsce podjąć zatrudnienie. Normy prawne dotyczące obecnego zatrudniania tej kategorii cudzoziemców regulują przede wszystkim wspomniane wcześniej ustawa z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku, ustawa z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach oraz rozporządzenia wykonawcze. Warunkiem powierzenia pracy cudzoziemcowi w Polsce jest uzyskanie odpowiedniego zezwolenia na pracę oraz jego legalny pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Pracodawca występuje o zezwolenie na pracę do właściwego wojewody. W przypadku, gdy jest to zezwolenie typu „S” (zezwolenie na pracę sezonową), pracodawca występuje do właściwego starosty (powiatowego urzędu pracy). W przypadku jednolitego zezwolenia cudzoziemiec przebywający już legalnie na terytorium Polski występuje samodzielnie do właściwego wojewody. W polskim prawie występuje obecnie sześć zezwoleń na pracę. Od 1 stycznia 2018r. praca krótkoterminowa może być wykonywana na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (wcześniej było to oświadczenie o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi) lub zezwolenia na pracę sezonową. Procedura oświadczeniowa pozwala obywatelom jednego z sześciu państw (Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy) wykonywać pracę w Polsce przez 6 miesięcy w okresie 12 następujących po sobie miesięcy bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę w zakresie, w jakim nie jest wydawane zezwolenie na pracę sezonową. Zezwolenie na pracę sezonową dotyczy obywateli wszystkich państw trzecich i jest wydawane na okres nie dłuższy niż 9 miesięcy w roku kalendarzowym.

Polskie przepisy przewidują kategorie cudzoziemców, którzy mogą wykonywać pracę bez zezwolenia, bądź bez zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Ta sytuacja występuje

⁶² „Państwa trzecie” są to państwa nienależące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), który to zrzesza kraje Unii Europejskiej oraz Islandię, Norwegię i Liechtenstein.

najczęściej wówczas, gdy posiadają zezwolenie na pobyt stały lub rezydenta długoterminowego w Unii Europejskiej. Cudzoziemiec jest uprawniony do wykonywania pracy, jeżeli:

- posiada status członka rodziny obywatela UE/EOG/Szwajcarii,
- korzysta w Polsce z ochrony międzynarodowej (posiada status uchodźcy, korzysta z ochrony uzupełniającej),
- posiada zezwolenie na pobyt stały w Rzeczypospolitej Polskiej,
- posiada zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej w Rzeczypospolitej Polskiej,
- posiada zgodę na pobyt ze względów humanitarnych,
- posiada zgodę na pobyt tolerowany w Rzeczypospolitej Polskiej,
- jest małżonkiem obywatela polskiego, posiada zezwolenie na pobyt czasowy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udzielone w związku z zawarciem związku małżeńskiego,
- posiada zezwolenie na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną,
- posiada zezwolenie na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach,
- posiada ważną Kartę Polaka,
- jest absolwentem polskiej szkoły ponadgimnazjalnej, stacjonarnych studiów wyższych lub stacjonarnych studiów doktoranckich na polskiej uczelni.

Od 1 grudnia 2020 roku obowiązują zmiany, które zwiększają listę osób zwolnionych z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę z państw trzecich. Nowe rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy powiększyło listę osób (cudzoziemców) zwolnionych z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę na terytorium RP. Dodatkowo na liście znaleźli się cudzoziemcy:

- posiadający ważną wizę wydaną w celu, o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 23 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach⁶³,
- posiadający ważną wizę z adnotacją „Poland. Business Harbour”,
- będący lekarzami lub lekarzami dentykami, którzy posiadają prawo wykonywania zawodu na zasadach określonych przepisami ustawy z dnia 5 grudnia 1996r. o zawodach lekarza i lekarza dentyisty⁶⁴,
- których prawo wykonywania zawodu pielęgniarstwa lub położnej zostało przyznane lub stwierdzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej⁶⁵,

⁶³ Dz. U. 2020, poz. 35 i 2023.

⁶⁴ Dz. U. 2020, poz. 514, 567, 1291 i 1493.

⁶⁵ Dz. U. 2020, poz. 562, 567, 945 i 1493.

- uprawnieni do wykonywania zawodu ratownika medycznego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym⁶⁶,
- wykonujący pracę w prywatnej służbie domowej członka misji dyplomatycznej lub urzędu konsularnego państwa obcego lub innej osoby zrównanej z członkiem misji dyplomatycznej lub urzędu konsularnego na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych.

Oprócz powiększenia listy osób zwolnionych z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę, nowe rozporządzenie wprowadziło także istotne zmiany dotyczące wiz. Chodzi tu o wizę wydaną w celu, o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 23 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach oraz wizę z adnotacją „Poland. Business Harbour”. Pierwsza z nich to wiza o numerze 23, wydana w celu przyjazdu ze względów humanitarnych, z uwagi na interes państwa lub zobowiązania międzynarodowe. Do 30 listopada 2020 r., ten typ wizy nie umożliwiał podjęcia pracy nawet z zezwoleniem na pracę lub oświadczeniem o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi. Obecnie wiza 23 umożliwia pracę na terytorium RP i to bez zezwolenia lub oświadczenia. Czyli, pracodawca widząc taką wizę w paszporcie cudzoziemca, może podpisać z nim umowę o pracę lub umowę cywilnoprawną. Druga wiza, z adnotacją „Poland. Business Harbour”, która również zwalnia z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę lub oświadczenia jest skierowana do obywateli Białorusi. „Program Poland. Business Harbour” to kompleksowy pakiet, ułatwiający freelancerom, start-up, MŚP, jak i dużym firmom bezproblemową relokację na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Koordynatorem programu jest Ministerstwo Rozwoju i Polska Agencja Inwestycji i Handlu, we współpracy z GovTech⁶⁷ Polska w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości i fundacją Startup Hub Poland. Dzięki pakietowi usług można dowiedzieć się m.in. tego, jak szybko i sprawnie rozpocząć działalność na terenie Polski, uzyskać wsparcie przy relokacji pracowników i ich rodzin, czy otrzymać prawną i wizową pomoc w formule „business concierge”. Poza tym osoby fizyczne i firmy z Białorusi mogą liczyć na ułatwienia w kontakcie z samorządami i Specjalnymi Strefami Ekonomicznymi, które aktywnie włączyły się w przygotowanie oferty dla relokowanych pracowników i ich rodzin, tworząc tymczasową przestrzeń biurową i mieszkaniową. Jednym z elementów pakietu jest również wsparcie w postaci łączenia przedsiębiorców z inwestorami oraz grantów na działalność B+R⁶⁸.

⁶⁶ Dz. U. 2020, poz. 882.

⁶⁷ 22 października 2019 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie Programu GovTech Polska. Głównym celem programu jest zwiększenie efektywności wdrażania innowacji przez sektor publiczny. Ma się to odbywać w dialogu ze społeczeństwem, sektorem prywatnym oraz zagranicą.

⁶⁸ Działalność B+R (czy też działalność R&D) to wszystkie działania nakierowane na zwiększenie stanu wiedzy i rozwój danej dziedziny. Z definicji ustawowej wynika, że jest to działalność: twórcza; obejmująca badania naukowe lub prace rozwojowe; podejmowana w sposób systematyczny; podejmowana w celu zwiększenia zasobów wiedzy oraz wykorzystania zasobów wiedzy do tworzenia nowych zastosowań.

Kontrolę legalności zatrudnienia cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej obywateli państw trzecich dokonują organy Straży Granicznej oraz Państwowej Inspekcji Pracy. Obie instytucje są uprawnione do prowadzenia samodzielnych kontroli, w tym Straż Graniczna w zakresie legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom oraz prowadzenia przez nich działalności gospodarczej, a Państwowa Inspekcja Pracy w zakresie legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców. Dodatkowo inspektorzy pracy kontrolą obejmują również przestrzeganie przepisów prawa pracy, w szczególności związanych z Bezpieczeństwem i Higieną Pracy. Zasady współdziałania Państwowej Inspekcji Pracy i Straży Granicznej określone zostały w porozumieniu zawartym 10 grudnia 2018r. Kontroli Straży Granicznej poddawani są zarówno cudzoziemcy wykonujący pracę lub prowadzący działalność gospodarczą na terytorium RP, jak również pracodawcy, przedsiębiorcy niezatrudniający pracownika i inne instytucje, a także (w przypadku uzasadnionego podejrzenia naruszenia przepisów) osoby fizyczne. Kontrola może objąć weryfikację dokumentów związanych z zatrudnieniem, powierzeniem pracy lub prowadzeniem działalności gospodarczej, przesłuchanie osób podejrzanych o naruszenie przepisów, czy oględziny miejsc wykonywania pracy. W przypadku podejrzenia naruszenia przepisów prawa będących w kompetencji innych instytucji, stosowne informacje są przekazywane zgodnie z właściwością, w celu umożliwienia zainicjowania działań kontrolnych w ich własnym zakresie.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, funkcjonariusze Służby Granicznej mogą nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego, zastosować środek oddziaływania wychowawczego lub skierować do właściwego sądu wnioski o ukaranie. W niektórych okolicznościach powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi stanowi przestępstwo, zagrożone karą pozbawienia wolności. W przypadku skazania za przestępstwo sąd może orzec zakaz dostępu firmy do niektórych środków unijnych lub zobowiązać do zapłaty na rzecz Skarbu Państwa równowartości takich środków otrzymanych w ciągu ostatniego roku. Poza konsekwencjami karnymi, cudzoziemcowi, który np. wykonywał pracę bez wymaganego odpowiedniego dokumentu wydaje się decyzję o zobowiązaniu do powrotu. Wówczas okres zakazu ponownego wjazdu wynosi od 1 roku do 3 lat. Gdy ww. decyzja podlega przymusowemu wykonaniu, podmiot, który powierzył cudzoziemcowi wykonywanie pracy lub pełnienie określonej funkcji ponosi koszty związane z jej wydaniem i wykonaniem (w tym koszty postępowania, pobytu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców, badania lekarskiego czy koszty transportu). Kolejnym rodzajem sankcji jest brak możliwości uzyskania niektórych dokumentów uprawniających do powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom.

Rekrutacja pracownika cudzoziemca

Aby proces rekrutacji pracowników cudzoziemskich przebiegał skutecznie i odpowiedzialnie, niezbędna jest kompleksowa wiedza rekrutera zarówno na temat prawnych regulacji, jak i różnic kulturowych, językowych oraz odmiennych standardów edukacji i wykonywania konkretnej pracy. Kluczowe jest również przestrzeganie międzynarodowych standardów etycznej rekrutacji określonych przez Międzynarodową Organizację Pracy i Organizację Narodów Zjednoczonych. Obejmują one przestrzeganie praw człowieka, równe traktowanie, transparentność warunków zatrudnienia i ochronę danych osobowych oraz zakaz pobierania opłat od migrantów za rekrutację, ograniczania wolności poruszania się i zrzeczenia. Dotyczą również zakazu rekrutacji migrantów w zastępstwie osób strajkujących oraz zakazu zatrudniania osób poniżej osiemnastego roku życia. Powyższe wymienione standardy powinny być również zapewnione przez podwykonawców i uwzględnione w umowach z nimi. Standaryzacja według przedmiotowych reguł ułatwia wdrażany od kilku lat w Polsce IRIS (International Recruitment Integrity System). Jest to system rekrutacji międzynarodowej skierowany do agencji rekrutacyjnych i pracodawców zatrudniających cudzoziemskich pracowników oraz pracowników poszukujących pracę za granicą, którzy chcą mieć pewność, że korzystają z uczciwie działających agencji. System jest inicjatywą Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji⁶⁹. IRIS jest korzystny zarówno dla pracodawców, jak i agencji rekrutacyjnych oraz migrantów zarobkowych. System działa poprzez wdrożenia standardów etycznej rekrutacji oraz dobrowolnego systemu certyfikacji dla agencji rekrutujących pracowników z zagranicy. Certyfikat nie jest przyznawany bezterminowo i zobowiązuje agencję do stałego przestrzegania standardów. Agencja jest monitorowana i musi przejść audyt nadzorujący po 12 miesiącach oraz ponowną certyfikację po 2 latach.

Proces rekrutacyjny pracowników – cudzoziemców jest o wiele trudniejszy niż pozyskiwanie pracowników z rodzimego rynku pracy. Samo dotarcie do kandydatów wymaga znajomości języka, umiejętnego poruszania się po rynku pracy i wykorzystania najbardziej optymalnych narzędzi do sprawnej i efektywnej rekrutacji cudzoziemców. Bez względu na to czy nasz potencjalny pracownik przebywa obecnie w Polsce czy w kraju swojego pochodzenia, pierwszym zadaniem działu HR powinno być przygotowanie ogłoszeń o pracę w języku zrozumiałym dla kandydata. Prowadzone kampanie rekrutacyjne kierowane do cudzoziemców muszą być dostosowane do potrzeb kandydatów i dostarczać im niezbędnych informacji. Dzięki tak prowadzonemu procesowi rekru-

⁶⁹ IOM Polska – Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM) jest organizacją międzyrządową, agendą ONZ ds. migracji. IOM powstało w 1951 r. W skład Organizacji wchodzi 173 kraje członkowskie, w tym od 1992 roku Polska.

tacyjnemu obniżamy ryzyko związane z fluktuacją kadry, szczególnie w pierwszych miesiącach po zatrudnieniu.

Poszukując cudzoziemców do pracy należy także wiedzieć gdzie ich szukać i jakimi kanałami dotrzeć do potencjalnie zainteresowanych osób. W zależności od grupy docelowej lepiej mogą sprawdzić się rekrutacje prowadzone przez media społecznościowe, lokalną prasę, ulotki. Agencje pracy tymczasowej specjalizujące się w zatrudnianiu obcokrajowców szybko i efektywnie rekrutują pracowników za granicą właśnie dzięki znajomości lokalnego rynku pracy, sieci biur terenowych i partnerów biznesowych, którzy skutecznie docierają do kandydatów z ofertą pracy. Skorzystanie z ich usług ma wiele zalet, jeśli oczywiście planujemy zatrudnienie o charakterze tymczasowym.

W przypadku pracowników z Polski rekrutacja zakończona sukcesem oznacza zatrudnienie kandydata w przedsiębiorstwie. Rekrutacja cudzoziemców do pracy w Polsce, to pierwszy krok do zatrudnienia. Po weryfikacji i wyborze kandydata oraz wstępnym zaakceptowaniu przez niego warunków zatrudnienia rozpoczyna się proces legalizacji pracy i/lub pobytu obcokrajowca w zależności od statusu cudzoziemca.

Adaptacja i integracja pracownika – cudzoziemca

Kolejnym etapem jest adaptacja i integracja pracownika cudzoziemca i jego rodziny w nowym miejscu pracy i życia. Migranci zarobkowi większość czasu spędzają właśnie w pracy, dlatego rola firmy jest tutaj nie do przecenienia. Adaptacja nowego pracownika w organizacji traktowana jest jako ostatni etap pozytywnie zakończonej rekrutacji. Kluczowym celem jest wprowadzenie pracownika do organizacji oraz wdrożenie go do efektywnego realizowania postawionych przed nim zadań. Obejmuje zarówno wprowadzenie do firmy, zapoznanie ze stanowiskiem pracy oraz zadbanie o odpowiednie przyjęcie go w pierwszym dniu przez współpracowników. Pracownik powinien zostać poinformowany o zakresie obowiązków, zapoznać się z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w firmie, poznać strukturę podziału pracy, stosowane technologie, systemy zarządzania oraz możliwości rozwoju.

Zadaniem procesu adaptacyjnego w organizacji jest sprawne przygotowanie pracownika do efektywnego realizowania swoich zadań, jak również pomoc pracownikowi cudzoziemcowi w zrozumieniu swojej roli zawodowej oraz w jaki sposób powinien wykonywać zadania zgodnie z oczekiwaniami pracodawcy. Prawidłowo skonstruowany i przeprowadzony proces adaptacyjny korzystnie wpływa także na pracownika poprzez zmniejszenie napięcia i stresu związanego z podjęciem nowej pracy.

Pracodawcy decydujący się na zatrudnianie pracowników – cudzoziemców mogą zorganizować szkolenia przedwstępne. Kursy kształcące z zakresu odmienności kulturowej w kraju goszczącym, odmiennych metod pracy, ale też budowaniu marki pracodawcy wśród potencjalnych pracowników. Wówczas rekrutowany może podjąć wyważoną decyzję, czy chce rzeczywiście się zatrudnić w danym miejscu pracy i przejść przez proces przystosowania się do etapów procesu adaptacyjnego: opanowania zakresu czynności i obowiązków związanych z pracą oraz przystosować się do materialnego środowiska i czasu pracy.

Podczas realizacji procesu adaptacyjnego dla nowego pracownika – cudzoziemca należy zaplanować następujące działania:

- ustalić cele programu z przełożonym pracownika,
- przygotować kalendarz spotkań,
- wyznaczyć osobę/y odpowiedzialne za adaptację nowego pracownika (tzw. opiekuna programu),
- zadbać o to, aby pracownika powitał jego bezpośredni szef i jeżeli to możliwe, aby poznał kierownictwo,
- przygotować konkretne materiały o firmie np. misja, wizja, struktura organizacyjna, cele firmy, procedury komunikacji,
- przedstawić pracownikowi plan wdrożenia, czyli to, co go czeka w ciągu najbliższych tygodni,
- oprowadzić pracownika po firmie,
- przedstawić go pracownikom,
- pokazać i omówić z pracownikiem jego zakres obowiązków oraz możliwości rozwoju,
- ustalić cotygodniowe, krótkie spotkania weryfikujące potrzeby, rozwój i opinie nowego pracownika,
- po zakończeniu programu przeprowadzić rozmowę, poprosić pracownika o informację na temat oceny procesu wdrożenia.
- zapewnić pracownikowi informację zwrotną od opiekuna programu oraz od przełożonego.

Adaptacja pracownika – cudzoziemca jest również dwukierunkowym procesem integracji pracownika zagranicznego z pozostałą rodzimą częścią załogi. Dlatego istotne są działania pracodawcy, zmierzające do pozostałych pracowników. Wskazane są działania informacyjne, które zapobiegą wszelkiej formie dyskryminacji w kontaktach międzyludzkich. Integrowanie pracowników w organizacjach o wielu kulturach jest trudniejsze ze względu na różnorodność pracowników i generuje dla działów HR dodatkowe obo-

wiązki. Również obowiązki w zakresie właściwego przygotowania kadry zarządzającej do pełnienia tego zadania⁷⁰. Dynamika, intensywność i czas procesu adaptacyjnego i integracyjnego pracownika – cudzoziemca powinny być uzależnione od kraju jego pochodzenia. Im bliżej kulturowo cudzoziemcowi do Polski, tym potrzeby adaptacyjne i integracyjne są mniejsze. Warto zauważyć, że cudzoziemcy kierowani do pracy na krótki okres mogą nie być zainteresowani działaniami adaptacyjnymi i integracyjnymi ze względu na brak takiej potrzeby wewnętrznej.

Pracodawcy mogą wspierać ten proces poprzez różnorakie działania – orientację kulturową, warsztaty adaptacyjne, kursy językowe, szkolenia z komunikacji międzykulturowej dla pracowników i kadry zarządzającej, a także promowanie wartości kulturowej różnorodności. W firmach, gdzie zatrudnionych jest wielu pracowników cudzoziemców konieczne są szersze działania, które powinny przybrać formę strategii międzykulturowej. Podczas realizacji strategii powinny zostać wykorzystane dostępne kanały komunikacji wewnętrznej w realizowaniu funkcji informacyjnej. Strategia powinna być ukierunkowana na nabywanie kompetencji międzykulturowych przez pracowników rodzimych poprzez podnoszenie świadomości istnienia zróżnicowania kulturowego, jak również umiejętności zachowywania się w środowisku wielokulturowym.

Przydatnym mechanizmem adaptacyjnym w środowisku pracy są też kontakty międzyludzkie, dlatego pracodawca powinien zapewnić warunki, w których cudzoziemiec podejmujący zatrudnienie w przedsiębiorstwie będzie miał możliwie częsty kontakt z pracownikami rodzimymi i będzie w nawiązywanie tych kontaktów zaangażowany. Umiejętność budowania zaangażowania pracownika jest dużym wyzwaniem dla organizacji dbających o utrzymanie zarządzania zasobami ludzkimi na wysokim poziomie⁷¹. Trzeba podkreślić, że adaptacja stanowi istotny element poprawnego przebiegu integracji nowego pracownika-cudzoziemca z pozostałą częścią załogi. Najważniejsze działania to zastosowanie różnych dodatków pieniężnych, pomoc socjalna, opieka medyczna dla pracownika i przebywających wraz z nim członków rodziny, zwrot kosztów podróży, dodatkowe szkolenia, pomoc finansowa na przybory szkolne dla dzieci pracownika-cudzoziemca i in. Jednocześnie zastosowanie narzędzi pozamaterialnych, takich jak np.: pomoc w znalezieniu mieszkania, przydzielenie opiekuna, wyjaśnienie podstawowych przepisów prawnych obowiązujących w Polsce i in.) wzmacniają działania pozostałych motywatorów, których siła może w krótkim czasie ulec wygaszeniu⁷².

⁷⁰ Oleksyn T., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji*, Oficyna Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014, s. 496.

⁷¹ Poczowski A., Urbaniak B., *Praktyka zmi w polskich przedsiębiorstwach*, [w:] Borkowska S. (red.), W, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Kraków 2007, s. 195.

⁷² Górski J., *Zaangażowanie pracowników a psychospołeczne warunki pracy*, [w:] Makowski K. (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi a zdolności adaptacyjne przedsiębiorstw. Trudne obszary. Część I*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2008, s. 97.

Istotną rolę w procesie adaptacyjnym pracownika stanowi poczucie bezpieczeństwa i akceptacji jego rodziny. Dlatego proces adaptacyjny i integracyjny musi obejmować całą rodzinę pracownika-cudzoziemca. Jeśli nie będą podejmowane działania w kierunku przeciwdziałaniu dyskryminacji i ksenofobii to brak akceptacji spowoduje poczucie odrzucenia i wykluczenia. Czynniki tego typu mogą przyczyniać się do odpływu pracowników nie tylko z przedsiębiorstwa, ale i z naszego kraju. Dlatego działania integracyjne powinno się również kierować do rodowitych mieszkańców, których otoczenie społeczne zmienia się w wyniku imigracji. W tym zakresie należy oczekiwać wsparcia instytucji publicznych przy tworzeniu i wdrażaniu systemowych rozwiązań na rzecz integracji; niezbędna jest współpraca międzysektorowa. Działania tego typu wykraczają poza możliwości finansowe i organizacyjne pracodawców.

W Polsce mamy doświadczenia we wprowadzaniu programów integracyjnych dla cudzoziemców⁷³. Zgodnie z obowiązującymi przepisami tylko cudzoziemcy objęci ochroną międzynarodową w Polsce i członkowie ich rodzin są uprawnieni do korzystania z programów integracyjnych. Pozostali cudzoziemcy korzystają z pomocy integracyjnej w ramach prowadzonych przez wojewodów i organizacje pozarządowe projektów współfinansowanych ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz budżetu państwa. Cudzoziemcy objęci ochroną międzynarodową to cudzoziemcy, którzy posiadają status uchodźcy lub korzystają z ochrony uzupełniającej, udzielanej w okresie do 12 miesięcy w celu wspierania procesu jego integracji ze społeczeństwem w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷⁴.

Wsparcie integracyjne udziela się na wniosek cudzoziemca, złożony do starosty za pośrednictwem powiatowego centrum pomocy rodzinie. Obejmuje ona wsparcie finansowe na utrzymanie i pokrycie kosztów nauki języka polskiego, opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne, pracę socjalną, specjalistyczne poradnictwo (m.in. prawne, rodzinne i psychologiczne), wsparcie w kontakcie z instytucjami rynku pracy, ze środowiskiem lokalnym oraz organizacjami pozarządowymi oraz inne niezbędne działania.

Pomoc realizowana jest w ramach indywidualnego programu integracji, uzgodnionego między Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR) a cudzoziemcem. Program określa wysokość, zakres i formy pomocy (w zależności od sytuacji życiowej cudzoziemca i jego rodziny) oraz zobowiązania obu stron.

⁷³ Zespół do Spraw Migracji „Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego”, strona internetowa gov.pl, s. 44–48

⁷⁴ Dz.U. 2020, poz. 1876 t.j.

PCPR zobowiązuje się do:

- udzielania cudzoziemcowi informacji dotyczącej pomocy określonej w programie oraz warunkach jej wstrzymania,
- współdziałania z cudzoziemcem oraz wspierania go w kontaktach ze środowiskiem lokalnym, w tym nawiązaniu kontaktu z ośrodkiem pomocy społecznej,
- pomocy w uzyskaniu możliwości zamieszkania, w tym w miarę możliwości w mieszkaniu chronionym,
- prowadzenie z cudzoziemcem pomocy socjalnej i innych uzgodnionych z cudzoziemcem działań wynikających z jego sytuacji życiowej,
- wskazania pracownika – zwanego dalej „realizatorem programu” uzgadniającego z cudzoziemcem program oraz wspierającego cudzoziemca w jego realizacji.

Cudzoziemiec zobowiązuje się do:

- zameldowania się w miejscu zamieszkania,
- zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy i aktywnego poszukiwania pracy,
- uczestnictwa w kursach języka polskiego, gdy zachodzi taka potrzeba,
- współdziałania oraz kontaktowania się z realizatorem programu w ustalonych terminach, nie rzadziej niż 2 razy w miesiącu,
- innych ustalonych z realizatorem programu działań wynikających z jego sytuacji życiowej,
- przestrzegania zobowiązań przyjętych w programie.

Działania związane z integracją cudzoziemców nieobjętych ochroną międzynarodową, wspierane były poprzez Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI), zgodnie z Programem Krajowym na lata 2014–2020. Działania te prowadzone były przez organizacje pozarządowe oraz organy administracji rządowej i samorządowej. W latach 2015–2019 ogłoszono i rozstrzygnięto 3 nabory wniosków na projekty integracyjne. Nabory w 2015r. i 2019r. były otwarte, czyli skierowane do wszystkich organizacji i instytucji w Polsce. W 2015r. przyjęto do realizacji 46 projektów (realizowanych w latach 2015–2019), a w 2019r. 21 projektów (czas realizacji: lata 2019–2022), złożonych głównie przez organizacje pozarządowe, w tym organizacje migranckie. Projekty obejmowały m.in.:

- doradztwo i pomoc w kwestiach legalizacji pobytu, administracyjnych i prawnych, praw,
- pracowniczych, integracji, opieki zdrowotnej, psychologicznej i socjalnej, opieki nad dziećmi oraz łączenia rodzin,
- kształcenie cudzoziemskich dzieci, młodzieży oraz dorosłych (zajęcia wyrównaw-

cze, sportowe i inne rozwijające umiejętności i podnoszące samoocenę, wycieczki, zajęcia przedszkolne i świetlicowe),

- działania wspierające studentów cudzoziemskich odbywających naukę w Polsce,
- naukę języka polskiego na różnych poziomach, w tym kursy specjalistyczne,
- zwiększanie kompetencji cudzoziemców i świadomości prawnej w celu ułatwienia dostępu do rynku pracy, kursy dotyczące wartości i praw obowiązujących w Polsce, warunków życia i umiejętności postępowania w codziennych sytuacjach,
- wspieranie samodzielności i samowystarczalności, w tym aktywizację zawodową, ocenę i uzupełnianie kompetencji, doradztwo zawodowe,
- działania zwiększające kontakt i integrację ze społeczeństwem polskim oraz działania kierowane do społeczeństwa przyjmującego, promujące integrację i wzajemne zrozumienie, w formie np. wydarzeń kulturalnych, edukacyjnych i innych w zależności od sytuacji w danym regionie,
- promocję oferowanych usług – ulotki, strona internetowa, strony innych aktorów integracji i inne formy promocji medialnej.

W obecnym czasie brak jest systemowo rozumianych programów integracyjnych dla osób niebędących beneficjentami ochrony międzynarodowej w Polsce. Należy podkreślić, że wprowadzenie takich programów jest konieczne. Potrzeby w tym zakresie są ogromne. Naturalizacja (nabycie obywatelstwa polskiego) jest konsekwencją skutecznej integracji cudzoziemca ze społeczeństwem polskim i nierozzerwalnie wiąże osobę z państwem. Wraz z naturalizacją migranci uzyskują dostęp do szerokiej opieki ze strony państwa (np. konsularnej) oraz uprawnienia polityczne. Od maja 2004 r. obywatele polscy stali się obywatelami UE. Kwestie nabycia, posiadania i utraty obywatelstwa nie podlegają jednak prawu unijnemu, a należą do wyłącznej kompetencji państwa członkowskiego. W tym zakresie pomoc służb HR przedsiębiorstwa dla pracownika cudzoziemca może przybrać formę działań informacyjnych i technicznej pomocy przy składaniu wniosku o nadanie polskiego obywatelstwa.

Podstawowe zasady regulujące prawo o obywatelstwie polskim znajdują się w przepisach konstytucyjnych, a prerogatywy do kształtowania polityki nadawania obywatelstwa i wyrażania zgody na zrzeczenie się go posiada Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim zawiera zasady ogólne oraz reguluje tryb oraz warunki nabywania i utraty obywatelstwa, potwierdzania jego posiadania lub utraty, a także właściwość organów w tych sprawach oraz prowadzenie rejestrów. Wyrażona w ustawie zasada ciągłości obywatelstwa gwarantuje jego trwałość, począwszy od momentu nabycia, zgodnie z obowiązującymi w tym czasie przepisami, niezależnie od późniejszych zmian przepisów. Ustawa przyjęła zasadę dopuszczalności wielości obywatelstw przy utrzymaniu bezwzględnego priorytetu obywatelstwa

polskiego, co oznacza, że obywatel polski może posiadać równocześnie obywatelstwo państwa obcego, ale nawet wówczas nie może wobec władz polskich powoływać się ze skutkiem prawnym na posiadane równocześnie obywatelstwo obce lub na wynikające z niego prawa i obowiązki.

Wnioski

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że dzięki skutecznej polityce integracyjnej, otwartości społeczności lokalnych oraz odpowiednich do okoliczności działań HR przedsiębiorstwa mogą nie tylko przyciągać pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, ale również w pełni wykorzystać ich potencjał. Kwestia ta jest dodatkowo istotna w dobie międzynarodowej konkurencji o wykwalifikowanych pracowników, szczególnie widoczna w kontekście prognoz odpływu pracowników cudzoziemców z tradycyjnych państw sąsiedzkich Polski do krajów zachodniej Europy oferującej często lepszą ofertę finansową.

W świetle obserwacji i prognozy autora niniejszej ekspertyzy zwiększenie zatrudniania pracowników-cudzoziemców będzie wiązało się z dynamicznym rozwojem specjalistycznych agencji pracy. Obecnie około 48% pracodawców korzysta z tej formy zatrudniania cudzoziemców. Jednak będzie to etap przejściowy i tak jak się to dzieje z pracownikami rodzimymi, docelowo będą zatrudniani w przedsiębiorstwach, w których wykonują pracę. Jeśli ziści się prognozowany scenariusz przed HR zrodzą olbrzymie wyzwania budowania środowiska wielokulturowego i przełamywanie schematu tymczasowości zatrudniania pracownika cudzoziemca.

Prof. dr hab. Arkadiusz Sobczyk

Równość wynagrodzeń w polskim prawie pracy a zatrudnienie w podmiotach powiązanych

Uwagi wstępne

Zgodnie z art. 11² k.p., pracownicy mają równe prawa z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków; dotyczy to w szczególności równego traktowania mężczyzn i kobiet w zatrudnieniu. Przepis statuuje zasadę równego traktowania w zatrudnieniu, której istotą – jak podkreśla się w doktrynie – są jednakowe prawa osób wykonujących w sposób jednakowy takie same obowiązki, o ile występuje pomiędzy nimi porównywalna sytuacja faktyczna. Podkreśla się, że przepis nie ma na celu sankcjonowania dyskryminacji, ale wyrównywanie sytuacji prawnej pracowników⁷⁵.

Przeciwdziałaniu dyskryminacji służy art. 11³ k.p., zgodnie z którym jakakolwiek dyskryminacja w zatrudnieniu, bezpośrednia lub pośrednia, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, zatrudnienie w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy – jest niedopuszczalna. Dyskryminacją w rozumieniu komentowanego przepisu jest bezprawne pozbawienie lub ograniczenie praw wynikających ze stosunku pracy albo nierównomierne traktowanie pracowników ze względu na jedną z dyskryminujących cech, a także przyznanie z tych względów niektórym pracownikom mniejszych praw niż te, z których korzystają inni pracownicy, znajdujący się w tej samej sytuacji faktycznej i prawnej⁷⁶.

W orzecznictwie wskazuje się, że wyrażona w art. 11³ k.p. zasada niedyskryminacji nie jest tożsama z określoną w art. 11² k.p. zasadą równych praw (równego traktowania) pracowników jednakowo wypełniających takie same obowiązki. Dyskryminacją w rozumieniu art. 11³ k.p. nie jest nierówne traktowanie pracowników z jakiegokolwiek przyczyny, ale ich zróżnicowanie ze względu na odrębności, o których przepis ten stanowi. Zatem zasada niedyskryminacji oznacza zakaz gorszego traktowania pewnych osób lub grup z powodów uznanych za dyskryminujące. Jeżeli jednak nierówność nie jest podyktowana

⁷⁵ Sobczyk A. [w:] *Kodeks Pracy. Komentarz do art. 11² k.p.*, Wyd. 5, Warszawa 2020.

⁷⁶ Wyrok SN z dnia 10.09.1997 r., I PKN 246/97.

zakazanymi przez ten przepis kryteriami, wówczas można mówić tylko o naruszeniu zasady równych praw (równego traktowania) pracowników, o której stanowi art. 11² k.p., a nie o naruszeniu zakazu dyskryminacji wyrażonym w art. 11³ k.p.⁷⁷

Rozwinięciem zasady niedyskryminacji jest zasada jednakowego wynagradzania pracowników, uregulowana w art. 18^{3c} k.p. Zgodnie z przepisem, pracownicy mają prawo do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości, a tak określone wynagrodzenie obejmuje wszystkie składniki wynagrodzenia, bez względu na ich nazwę i charakter, a także inne świadczenia związane z pracą, przyznawane pracownikom w formie pieniężnej lub w innej formie niż pieniężna. Ponadto, zgodnie z § 3 przepisu, pracami o jednakowej wartości są prace, których wykonywanie wymaga od pracowników porównywalnych kwalifikacji zawodowych, potwierdzonych dokumentami przewidzianymi w odrębnych przepisach lub praktyką i doświadczeniem zawodowym, a także porównywalnej odpowiedzialności i porównywalnego wysiłku.

W orzecznictwie dominuje pogląd, że powyższy przepis jest rozwinięciem ogólnego zakazu dyskryminacji, ponieważ został on wprowadzony do polskiego porządku prawnego na skutek implementacji przepisów prawa wspólnotowego, m.in. dyrektywy Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r. odnoszących się właśnie do zakazu dyskryminacji. Orzecznictwo stoi na stanowisku, że dyskryminacja płacowa oznacza nieusprawiedliwione obiektywnymi powodami gorsze (pod kątem płacowym) traktowanie pracownika ze względu na niezwiązane z wykonywaną pracą cechy lub właściwości dotyczące go osobiście i istotne ze społecznego punktu widzenia.⁷⁸

Kodeks pracy w art. 78 określa ponadto sprawiedliwe kryteria ustalania wynagrodzenia za pracę. Zgodnie z przepisem, wynagrodzenie za pracę powinno być tak ustalone, aby odpowiadało w szczególności rodzajowi wykonywanej pracy i kwalifikacjom wymaganym przy jej wykonywaniu, a także uwzględniało ilość i jakość świadczonej pracy.

Poglądy doktryny i orzecznictwa

Na gruncie wyrażonej w art. 11² k.p. zasady równego traktowania w zatrudnieniu odnotować należy również liczne wypowiedzi doktryny. W nauce prawa podkreśla się, że istotą zasady równego traktowania w zatrudnieniu jest to, że osoby wykonujące takie same obowiązki w sposób jednakowy mają z mocy ustawy takie same prawa, jeśli po-

⁷⁷ Wyrok SN z dnia 26.01.2016r., II PK 303/14.

⁷⁸ Wyrok SN z dnia 02.10.2012r., II PK 82/12.

nadto występuje pomiędzy nimi porównywalna sytuacja faktyczna. Sytuacja prawna pracowników wykonujących pracę taką samą i tak samo może być w związku z tym różna, jeśli pomiędzy zatrudnionymi występują inne istotne różnice np. w sferze posiadanych kwalifikacji czy stażu pracy.⁷⁹ Różnicowanie pracowników jest dopuszczalne, jeśli dokonuje się go na podstawie obiektywnych kryteriów, które przewidują porównywanie kwalifikacji zawodowych, umiejętności pracownika, zaangażowania przy wykonywaniu takich samych obowiązków⁸⁰.

W orzecznictwie – podobnie jak w doktrynie – zwraca się uwagę, że do kategorii podmiotów objętych zakresem zastosowania art. 11² k.p. zalicza się pracowników charakteryzujących się wspólną cechą istotną (relewantną), jaką jest jednakowe pełnienie takich samych obowiązków. Zdaniem judykatury dopuszczalne jest różnicowanie praw pracowników, którzy bądź pełnią inne obowiązki, bądź takie same, ale niejednakowo, oraz po drugie, że sytuacja prawna pracowników może być różnicowana ze względu na odmienności wynikające z ich cech osobistych (predyspozycji) i różnic w wykonywaniu pracy (dyferencjacja)⁸¹. Przepis art. 11² k.p. nie wyklucza przy tym dyferencjacji praw i obowiązków pracowniczych, a nawet wręcz ją zakłada⁸². Zasada równości praw w stosunkach pracy oznacza, że ich zróżnicowanie nie może być dokonywane na podstawie pewnych negatywnie ocenionych kryteriów, inne natomiast kryteria, jak np. rodzaj pracy, kwalifikacje, ilość i jakość świadczonej pracy („reguła korzystania z równych praw z tytułu wypełniania takich samych obowiązków”) uznane muszą być za usprawiedliwione i uzasadnione⁸³.

Takie samo stanowisko Sąd Najwyższy zajmuje również w swoich orzeczeniach dotyczących równego traktowania pracowników w zakresie wynagradzania. W orzecznictwie wskazuje się, że zasada równych praw pracowników z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków (art. 11² k.p.) uzasadnia weryfikację ustalenia nierównych wynagrodzeń za pracę na podstawie art. 78 § 1 k.p. Podkreśla się, że z istoty stosunku pracy wynika różnicowanie wysokości wynagrodzenia za pracę poszczególnych pracowników. W cytowanym orzeczeniu Sąd Najwyższy wskazuje, iż nie zawsze jest niedopuszczalne różnicowanie wynagrodzeń pracowników w oparciu o ich staż pracy, ponieważ wynikające z niego doświadczenie zawodowe może wpływać na ilość oraz jakość świadczonej pracy. Równocześnie podkreślono, że nie jest jednak dozwolone dwukrotne różnicowanie

⁷⁹ Sobczyk A. [w:] *Kodeks Pracy. Komentarz do art. 112 k.p.*, Wyd. 5, Warszawa 2020

⁸⁰ Musiała A. [w:] Baran K. (red.), *Kodeks Pracy. Komentarz. Tom I, art. 1–113*, wyd. 5, 2020

⁸¹ Postanowienie SN z dnia 22.02.2018r., II PK 112/17.

⁸² Iwulski J., Sanetra W., *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 51.

⁸³ Wyrok SN z dnia 12.12.2001r., I PKN 182/01.

wynagrodzenia w oparciu o staż pracy, przez uwzględnianie go najpierw przy ustalaniu stawki wynagrodzenia zasadniczego, a następnie przez przyznawanie odpowiedniego dodatku stażowego⁸⁴.

W orzeczeniu mającym za przedmiot różnicowanie wysokości odpraw pracowników, Sąd Najwyższy orzekł, że ich różna wysokość w zależności od daty, możliwości i dodatkowych rygorów rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy nie narusza zasady równego traktowania pracowników z tytułu wypełniania tych samych obowiązków w rozumieniu art. 11² k.p. i konstytucyjnej zasady równości z art. 32 Konstytucji RP. Pracownicy, z którymi rozwiązano stosunki pracy z przyczyn dotyczących pracodawcy w różnych datach nie zawsze pozostają w takiej samej sytuacji prawnej lub faktycznej, co sprawia, że ich uprawnienia bywają różnie kształtowane na gruncie zmieniających się przepisów ustaw o rozwiązywaniu stosunków pracy z przyczyn dotyczących pracodawcy (lub niedotyczących pracownika) w zależności od daty rozwiązania stosunku pracy pod rządem określonych przepisów⁸⁵.

W innym wyroku Sąd Najwyższy orzekł, że nie stanowi naruszenia zasady równości praw pracowników (art. 11² k.p.) ani zakazu dyskryminacji w stosunkach pracy (art. 11³ k.p.) wyłączenie pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych z kręgu osób uprawnionych do dodatkowego odszkodowania z tytułu rozwiązania umowy o pracę, wynikającego z pakietu zabezpieczenia praw socjalno-bytowych, pracowniczych i związkowych⁸⁶.

Problem równego traktowania a zatrudnienie w podmiotach powiązanych

O ile zarówno doktrynę jak i orzecznictwo zajmuje zagadnienie stosowania zasady równego traktowania pracowników w zatrudnieniu, w tym w wynagradzaniu w obrębie tego samego pracodawcy, o tyle problem ten wciąż pozostaje raczej niezauważony, jeśli chodzi o zastosowanie zasady równych praw co do pracowników zatrudnionych u kilku powiązanych ze sobą pracodawców. Powyższe dotyczy tzw. pracodawców wewnętrznych, którzy będąc podmiotami o określonej samodzielności finansowej i organizacyjnej, również w zakresie zatrudniania pracowników, pod względem formalnoprawnym wchodzą jednak w skład tej samej osoby prawnej lub przedsiębiorstwa albo u pracodawców prowadzących przedsiębiorstwo będące częścią większej grupy kapitałowej.

⁸⁴ Wyrok SN z dnia 14.03.2019r., II PKP 310/17.

⁸⁵ Wyrok SN z dnia 10.09.2006r., I PK 156/06.

⁸⁶ Wyrok SN z dnia 12.12.2001r., I PKN 182/01.

Przyczynkiem do uregulowania tego zagadnienia na poziomie legislacyjnym miał być projekt kodeksu pracy zaproponowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy utworzoną na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2016r. w sprawie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy⁸⁷. W przygotowanym przez Komisję projekcie kodeksu indywidualnego prawa pracy zaproponowano wprowadzenie art. 37 k.p., w którego treści literalnie przewidziano stosowanie zasady równego traktowania w zakresie wynagradzania wobec pracowników zatrudnionych nie tylko u tego samego pracodawcy, a również w zakładach pracy działających w ramach tej samej osoby prawnej lub tego samego przedsiębiorstwa, jak i w zakładach pracy działających przy spółkach kapitałowych, jeżeli pomiędzy tymi podmiotami występowałby stosunek zależności polegający na tym, że spółka dominująca dysponowałaby bezpośrednio lub pośrednio większością głosów na zgromadzeniu wspólników albo na walnym zgromadzeniu, a przychody spółki zależnej za ostatni okres obrotowy pochodzące od spółki dominującej lub spółek z nią powiązanych przekraczałyby 60%. Projekt przepisu przewiduje, że pracodawcy zatrudniający pracowników, mieliby obowiązek udzielać sobie informacji niezbędnych do podjęcia działań mających na celu realizację zasady równego traktowania w wynagradzaniu.

Jak wynika z uzasadnienia projektu, wprowadzenie takiej regulacji miało na celu zapobieżenie praktykom polegającym na tworzeniu odrębnych pracodawców, w celu różnicowania sytuacji prawnej pracowników, choć ich sytuacja faktyczna nie ulegała zmianie. Argumentowano, że celem regulacji nie jest wprowadzenie zasady identyczności, a jedynie równości. Podmioty powiązane miały mieć pełne prawo do różnicowania warunków zatrudniania, jeżeli potrzeba taka wynikałaby z powodów obiektywnych. Projekt przygotowany przez Komisję Kodyfikacyjną nie został jednak poddany pod obrady Sejmu, a to zagadnienie po dziś dzień pozostaje w polskim prawodawstwie nieuregulowane.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego problem stosowania zasady równego traktowania w wynagradzaniu do pracowników zatrudnionych u kilku pracodawców jest zagadnieniem marginalnym i uwadze Sądu Najwyższego został on poddany jedynie kilkukrotnie. W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, z dnia 17 listopada 2011r.⁸⁸, w odniesieniu do zasady niedyskryminacji Sąd Najwyższy orzekł, że w piśmiennictwie trudno znaleźć stanowisko, które potwierdzałoby, wprost, że przepisy art. 18^{3a} i nast. k.p. znajdują zastosowanie tylko do jednego pracodawcy, a zdaniem Sądu sprawa wydawała się na tyle oczywista,

⁸⁷ Dz. U. 2018, poz. 1366.

⁸⁸ Uchwała SN z dnia 17.11.2011r., III PZP 4/11.

że nie było potrzeby jej poruszania. Sąd przyjął, jako stanowisko powszechne, że porównanie sytuacji prawnej pracowników w ramach tych przepisów następuje w obrębie jednego i tego samego pracodawcy na co zdaniem Sądu wskazuje treść tych regulacji. Sąd wskazał na fakt, iż w art. 18^{3b} § 1 *in principio* i *in fine* k.p. czy w art. 18^{3d} k.p. ustawodawca posługuje się liczbą pojedynczą: pracodawca. Zdaniem Sądu wszędzie zatem, gdzie omawiana jest w rozdziale IIa k.p. pozycja pracowników, należy ją odnosić do tego samego pracodawcy co ma również uzasadnienie funkcjonalne, bowiem pracodawca nie mając świadomości jak wyglądają regulacje płacowe innych pracodawców nie może zapobiegać dyskryminacji, która miałaby polegać na gorszym kształtowaniu warunków pracy „własnych” pracowników względem pracowników innego podmiotu. Nie może zatem ponosić z tego tytułu odpowiedzialności.

Stanowisko to Sąd Najwyższy potwierdził w kolejnym orzeczeniu z dnia 15.11.2013r.⁸⁹ W wyroku tym stwierdzono, że skoro oddział spółki będący pracodawcą stanowiącym część większej struktury organizacyjnej (tzw. pracodawcą wewnętrznym) jest uprawniony do samodzielnego zawierania porozumień zbiorowych oraz kształtowania zasad wynagradzania i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą (art. 9 i a contrario art. 241²⁸ k.p.), i skoro na podstawie jednej umowy o pracę można być pracownikiem tylko jednego pracodawcy, który jest adresatem nakazu respektowania zasady równych praw pracowników jednakowo wypełniających takie same obowiązki – to porównanie sytuacji prawnej pracowników w ramach art. 11² k.p. może nastąpić tylko w obrębie tego pracodawcy. Nie można porównać tej sytuacji u pracodawców obejmujących swoją działalnością różne obszary i kręgi odbiorców, posiadających zróżnicowaną specyfikę, natężenie pracy, zasoby kadrowe, metody zarządzania, kondycję finansową oraz samodzielną w kształtowaniu uprawnień pracowniczych, w tym prowadzeniu rokowań z działającymi u nich organizacjami związkowymi.

W wyroku z dnia 18 września 2014r.⁹⁰ Sąd Najwyższy w sprawie mającej za przedmiot równe traktowanie w zatrudnieniu zauważył jednak, że w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy zachodził szczególnie przypadek, iż pracodawca pozostawał w ścisłej więzi ekonomiczno-organizacyjnej z podmiotem, u którego byli zatrudnieni pracownicy traktowani lepiej (w zakresie prawa do odprawy). Przy poczynionych ustaleniach faktycznych przyjęto, że mogło dojść do nadużycia konstrukcji osobowości prawnej spółki dominującej, które spowodowało nieuzasadnione (nieusprawiedliwione) zróżnicowanie sytuacji prawnej między pracownikami zatrudnionymi w spółce dominującej a pracowni-

⁸⁹ Wyrok SN z dnia 15.11.2013r., III PK 20/13.

⁹⁰ Wyrok SN z dnia 18.09.2014r., III PK 136/13.

kami spółek zależnych. W rozpoznawanej sprawie, zdaniem Sądu, wykładnia przepisów dotyczących równego traktowania pracowników powinna sprowadzać się do przyjęcia, że w przypadku nadużycia przez spółkę dominującą konstrukcji osobowości prawnej, ocena naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu (art. 11² k.p.) może nastąpić przez porównanie sytuacji pracownika spółki zależnej będącej pracodawcą (art. 3 k.p.) z sytuacją pracowników spółki dominującej. W odniesieniu do zasady równych praw jest to do tej pory jedyne orzeczenie Sądu Najwyższego, w którym Sąd dopuścił w określonych warunkach rozszerzenie pojęcia pracodawcy.

Ku szerokiemu rozumieniu tego pojęcia skłania się jednak orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W wyroku w sprawie A.G. Lawrence i inni v. Regent Office CareLtd i inni⁹¹, Trybunał orzekł, że rozstrzygające znaczenie dla uznania czy w stosunku do pracowników zatrudnionych u różnych pracodawców może znaleźć zastosowanie zasada równego traktowania w wynagradzaniu ma istnienie tzw. jednego źródła tj. źródła kształtującego system wynagradzania i ustalającego warunki pracy pracowników wykonujących taką samą pracę lub pracę o jednakowej wartości. To, jak rozumieć należy tzw. jedno źródło wynagradzania wyłożył w swojej opinii w przedmiotowej sprawie Rzecznik Generalny, który wskazał, że jedno źródło wynagrodzeń istnieje, jeśli można je zakwalifikować do jednej z trzech kategorii:

- gdy warunki pracy i płacy pracowników więcej niż jednego przedsiębiorstwa, zakładu czy branży są ustalone w ustawie,
- gdy kilka przedsiębiorstw czy zakładów jest objętych układem zbiorowym pracy lub innym porozumieniem normatywnym regulującym warunki pracy i płacy,
- gdy warunki pracy i płacy są ustalone „centralnie” w holdingu lub grupie przedsiębiorstw.

W razie zakwalifikowania danej sytuacji faktycznej do jednej z trzech kategorii można rozważać naruszenie równego traktowania w wynagradzaniu i porównanie sytuacji pracowników zatrudnionych u więcej niż jednego pracodawcy. Jeśli jednak takiego jednego źródła nie można ustalić, wówczas zdaniem Trybunału nie istnieje organ odpowiedzialny za powstanie nierówności płacowych, który mógłby przywrócić równe traktowanie w zakresie wynagradzania i art. 141 ust. 1 WE nie znajduje zastosowania.

⁹¹ Wyrok ETS z dnia 17.09.2002r. w sprawie G. Lawrence i inni v. Regent Office CareLtd i inni, C-320/00.

Do koncepcji jednego źródła ETS nawiązał również dwa lata później w wyroku w sprawie Debra Allonby v Accrington & Rossendale College i Inni⁹², gdzie orzekł, że artykuł 141 WE należy interpretować w ten sposób, że kobieta, której umowa o pracę z przedsiębiorstwem nie została przedłużona i której osoba zaraz po tym została oddana do dyspozycji jej poprzedniego pracodawcy, za pośrednictwem innego przedsiębiorstwa w celu świadczenia takich samych usług, nie może powoływać się w stosunku do pośredniczącego przedsiębiorstwa, na zasadę równego wynagrodzenia, stosując jako podstawę do porównania wynagrodzenie otrzymywane za taką samą pracę lub pracę takiej samej wartości przez mężczyznę zatrudnionego u poprzedniego pracodawcy kobiety. Trybunał wskazał, że okoliczność, że na poziom wynagrodzenia otrzymywanego przez tę kobietę wpływ ma kwota, którą jej poprzedni pracodawca płaci pośredniczącemu przedsiębiorstwu nie stanowi wystarczającej podstawy do stwierdzenia, że te dwa przedsiębiorstwa stanowią to samo źródło, któremu można przypisać różnice stwierdzone w warunkach wynagrodzenia.

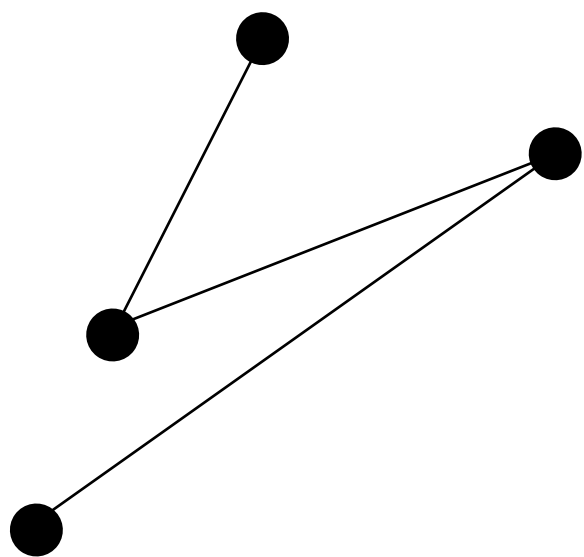
Wnioski

Podsumowując, w polskim prawodawstwie znajdują się przepisy statuujące zasadę równego traktowania w zatrudnieniu i zasadę niedyskryminacji, w tym niedyskryminacji płacowej, które to przepisy zarówno doktryna jak i zasadniczo orzecznictwo wykładają w sposób umożliwiający zastosowanie tych zasad jedynie do pracowników zatrudnionych w obrębie wyłącznie jednego pracodawcy. Z uwagi na niepowodzenie wprowadzenia w życie ostatniego projektu kodeksu pracy wypracowanego przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy, zagadnienie równości praw oraz dyskryminacji w obrębie więcej niż jednego pracodawcy wciąż pozostaje nieuregulowane.

Na tym polu polskie orzecznictwo jest mniej nowoczesne, niż judykatura Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, w której ukształtowano pojęcie tzw. jednego źródła, którego zastosowanie w określonej sytuacji faktycznej umożliwia porównywanie wynagrodzeń pracowników zatrudnionych u więcej niż jednego pracodawcy.

W moim przekonaniu, istnieje możliwość takiej interpretacji prawa polskiego, aby była ona zgodna z poglądami ETS. Niemniej mając na uwadze dotychczasowe wypowiedzi SN wydaje się właściwym, aby powyższy proces przyspieszyć poprzez jednoznaczne zmiany w prawie.

⁹² Wyrok ETS z dnia 13.01.2002r. w sprawie Debra Allonby v Accrington & Rossendale College i Inni, C-256/01.





Norway grants

Supported by the Norway Grants 2014–2021, in the frame of the Social Dialogue and Decent Work Programme.

Wspierane przez Fundusze Norweskie 2014–2021, w ramach programu Dialog Społeczny i Godna Praca.

Celem Programu Dialog Społeczny i Godna Praca na lata 2014–2021 w ramach Funduszy Norweskich jest wzmocnienie trójstronnej współpracy organizacji pracodawców, związków zawodowych i władz publicznych oraz promocja godnej pracy. Program finansuje projekty, które przyczyniają się do zacieśnienia współpracy partnerów społecznych z władzami publicznymi na różnych poziomach, najlepiej w ścisłej współpracy z partnerami norweskimi.

Program jest częścią mechanizmu finansowego Funduszy Norweskich 2014–2021, który przyczynia się do zmniejszania dysproporcji gospodarczych i społecznych w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) oraz wzmacniania dwustronnych relacji pomiędzy Norwegią a Państwami-Beneficjentami.

W niniejszej publikacji zamieszczono artykuły stworzone na potrzeby realizacji dwóch projektów finansowanych z programu Dialog Społeczny i Godna Praca. Projekty te, adresowane do działaczy związkowych, miały na celu przybliżenie kwestii związanych z zatrudnieniem cudzoziemców i pracą w środowisku wielokulturowym oraz poszukiwania możliwości włączenia tej problematyki do dialogu społecznego. Artykuły przybliżają różne aspekty pobytu i zatrudnienia cudzoziemców w Polsce.

