

Anna-Oleksandra Golińska

Nielegalna praca cudzoziemców w Polsce w kontekście naruszeń praw pracowniczych

Opiekun naukowy: dr Paweł Dąbrowski

Anna-Oleksandra Golińska – studentka III roku Administracji w Akademii Leona Koźmińskiego. Stypendystka Fundacji Koźmińskich za wyniki w nauce. Uczestniczka wymiany studenckiej w Singapore Management University. Przed rozpoczęciem studiów napisała dwie prace badawcze pod opieką Małej Akademii Nauk Ukrainy, za które otrzymała miejsca z podium. Interesuje się kwestiami związanymi z prawem cudzoziemców oraz prawem cywilnym. Ma zamiar rozpocząć studia doktoranckie i poświęcić się karierze akademickiej.

Abstrakt

Artykuł poświęcony jest tematyce ochrony praw pracownika-cudzoziemca, który pracuje w Polsce nielegalnie. Autorka pokazuje nieskuteczność obecnego instrumentarium prawnego. Cudzoziemiec często jest zmuszany do podjęcia nielegalnego zatrudnienia, dlatego istnieje konieczność zbadania, jakie są uwarunkowania i przyczyny tego zjawiska. Wydaje się, że niedocenywanie znaczenia tego zjawiska przez organy państwa oraz brak adekwatnej reakcji ustawodawcy mają na to kluczowy wpływ.

Dla zbadania tego zagadnienia zostało przeprowadzone badanie ankietowe 50 losowo wybranych osób, cudzoziemców, którzy kiedykolwiek pracowali lub aktualnie pracują nielegalnie w Polsce. Na podstawie jego wyników przedstawiono główne powody, dla których cudzoziemcy podejmują nielegalną pracę, w tym przypadki stosowania przymusu, ich wyzysku i oszustw, a także pokazano, jakie są warunki wykonywanej przez nich pracy, mianowicie czy są zgodne z prawami pracownika oraz prawami człowieka.

Analiza zjawiska daje podstawy, by sądzić, że istnieje potrzeba wzmocnienia systemu kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców. Rozważenia wymaga także kwestia, czy polskie prawo powinno przewidywać, tak jak obecnie, dość łagodne kary zarówno dla cudzoziemca, jak i dla podmiotu powierzającego nielegalne wykonanie pracy.

Słowa kluczowe: Polityka migracyjna, nielegalne zatrudnianie cudzoziemców, praca na „czarno”.

Illegal work of foreigners in Poland – violation of employee rights

Abstract

The article is devoted to the topic of protecting the rights of a foreign employee who works illegally in Poland. The thesis of the article is the ineffectiveness of current legal instruments. A foreigner is often forced to take up illegal employment, which is why it is necessary to examine the conditions and causes of this phenomenon. It seems that the underestimation of the significance of this phenomenon by state authorities and the lack of an adequate response by the legislator have a key impact on this.

To examine this issue, a survey was conducted on 50 randomly selected people, foreigners who have ever worked or are currently working illegally in Poland. On the basis of its results, the article presents the main reasons why foreigners take up illegal work, including cases of coercion, their exploitation and fraud, as well as what are the conditions of their work, namely, whether they comply with employee rights and human rights.

The analysis of the phenomenon gives grounds to believe that there is a need to strengthen the system of checking the legality of employment of foreigners. It is also necessary to consider whether Polish law should provide, as at present, fairly mild penalties for both the foreigner and the entity entrusting illegal performance of work.

Keywords: Migration policy, illegal employment of foreigners, illegal work.

Wprowadzenie

Dla niektórych osób nielegalna praca jest jedyną opcją zatrudnienia za granicą w celu uzyskania większych przychodów. Powodów jest wiele – brak czasu na znalezienie oficjalnego pracodawcy, nieznajomość języka itp. Dostyc często osoby, które powierzają nielegalne wykonywanie pracy cudzoziemcowi wykorzystują jednak brak znajomości przez cudzoziemców prawa kraju świadczenia pracy, co prowadzi do naruszenia praw pracownika, mianowicie do niegodnego wynagrodzenia, wydłużenia czasu pracy, zwiększenia liczby dni pracujących, czy zapewniania złych warunków socjalno-bytowych. Pracujący nielegalnie obcokrajowcy są też łatwo podatni na zastraszanie ze strony pracodawcy.

W niniejszym artykule zostaną przedstawione wyniki przeprowadzonego przeze mnie badania jakościowego w postaci ankietowania 50 losowo wybranych osób. Jest to próba niereprezentatywna, gdyż ze względu na swą wielkość nie pozwala na ujęcie badaniem sytuacji wszystkich cudzoziemców, którzy wykonują w Polsce pracę nielegalnie. Na podstawie tego badania ustaliłam, jaki jest odsetek cudzoziemców, którzy kiedykolwiek pracowali nielegalnie w Polsce znalazł się w takich sytuacjach. Dodatkowo na podstawie przeprowadzonych wywiadów z wybranymi ankietowanymi ustaliłam, w jaki sposób zostały naruszone przez pracodawcę ich prawa pracownika lub prawa człowieka.

Pojęcie nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemca zostało wyjaśnione przez art. 2 ust. 1 pkt. 14 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹. Jest to wykonywanie pracy przez cudzoziemca, który nie jest uprawniony do wykonywania pracy w rozumieniu art. 87 ust. 1 ww. ustawy (dany przepis wymienia przesłanki prawa cudzoziemca do wykonywania pracy na terytorium RP) lub nie posiada odpowiedniego zezwolenia na pracę, nie będąc zwolnionym na podstawie przepisów szczególnych z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę, lub którego podstawa pobytu nie uprawnia do wykonywania pracy. Ponadto to pojęcie zasadniczo dotyczy również cudzoziemca, który wykonuje pracę na innych warunkach lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pracę, z wyjątkami wyrażonymi w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy lub w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach².

Ponadto warto zauważyć, że samozatrudnienie również może być przykładem wykonywania pracy nielegalnie, Jako przykład można podać sektor pomocy domowych, zwłaszcza panie sprząające mieszkania u polskich klientów. W tym artykule bardziej skupiam

¹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2020 r., poz. 278).

² Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2020 r., poz. 35).

się natomiast na analizie naruszania praw pracownika oraz praw człowieka przez osobę, która powierza cudzoziemcowi wykonywanie pracy nielegalnie. Dlatego w tym artykule nie poruszam kwestii samozatrudnienia.

W 2018 roku w Polsce cudzoziemcom wydano 328,8 tys. zezwoleń na pracę, co jest liczbą niemal o 40% większą niż w 2017 roku (Money.pl, 2019). Oprócz zezwoleń na pracę istnieją również oświadczenia o powierzeniu cudzoziemcowi wykonywania pracy (tryb uproszczony), zezwolenia na pracę sezonową oraz zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Od 31 grudnia 2008 r. do 31 grudnia 2012 r. liczba ważnych kart pobytu wzrosła z około 77 tys. do około 112 tys. Na dzień 31 grudnia 2018 r. ta liczba wynosiła już 372 tys. ważnych kart pobytu (Główny Urząd Statystyczny, Zestawienia roczne). Liczba zgłoszeń zarejestrowanych w procedurze uproszczonej wzrosła skokowo (2014 r. – 387 tys., 2015 r. – 782 tys., 2016 r. – 1314 tys., 2017 r. – 1824 tys., 2018 r. – 1582 tys. zgłoszeń) (Dąbrowski, 2019). W 2018 r. wydano około 121 tys. zezwoleń na pracę sezonową. W każdym z tych przypadków wzrost związany był przede wszystkim ze wzrostem imigracji z Ukrainy. To są tylko oficjalne dane, natomiast nie można oszacować, ilu cudzoziemców pracuje nielegalnie oszacować. Porównując jednak liczbę zezwoleń wydanych w roku 2018 do liczby zezwoleń wydanych we wcześniejszych latach, widzimy, że rośnie grupa osób, przybywających do Polski w celach zarobkowych. W obecnych warunkach gospodarczych panujących w Polsce, kiedy poziom bezrobocia cały czas spada (Główny Urząd Statystyczny, *Stopa bezrobocia rejestrowanego*, [http](http://)) i mamy do czynienia ze zmianą o 180 stopni z rynku pracodawcy na rynek pracownika (Gazeta prawna.pl, [http](http://)), pojawił się coraz częściej podnoszony przez pracodawców problem niedoboru siły roboczej, w szczególności w takich branżach jak rolnictwo czy budownictwo (Zespół do Spraw Migracji, 2019). Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że cudzoziemscy pracownicy spełniają przede wszystkim komplementarną rolę na polskim rynku pracy – podejmują się zawodów nieatrakcyjnych dla pracowników rodzimych (Zespół do Spraw Migracji, 2019).

Aktualnym pytaniem brzmi, czy Polska zapewnia cudzoziemskim pracownikom odpowiednią ochronę przed wykorzystywaniem i oszustwami ze strony pracodawcy. Dokładne zbadanie tego zjawiska jest bardzo ważne, gdyż władze muszą zdawać sobie sprawę z tego, że problem nie znika i istnieje konieczność dostosowania prawa i polityki imigracyjnej do obecnej sytuacji. Niektóre przykłady medialne, opisujące niektóre negatywne skutki wykonywania pracy nielegalnej oraz wyniki moich badań zostaną opisane w dalszej części artykułu.

Należy wziąć pod uwagę fakt, że ze względu na dosyć niskie kary – zarówno wobec pracodawcy, jak i wobec cudzoziemca wykonującego pracę nielegalnie, nie są one

wystarczająco deprymujące dla pracodawców do zatrudniania nielegalnie cudzoziemców. Relatywnie niewielkie kary za nielegalne zatrudnianie imigrantów sprawiają, że niektórzy pracodawcy wkalkulowują kwotę grzywny w ryzyko i wyliczają, że i tak nielegalne zatrudnienie cudzoziemca im się opłaca (Rabiega, 2014). Tezą artykułu jest zatem twierdzenie o nieskuteczności instrumentarium prawnego, wynikające już z samego brzmienia obowiązujących regulacji. Wrażenie nieskuteczności pogłębia się na skutek analizy stosowania tego prawa, zwłaszcza sankcji przez organy administracyjne.

Z powodu wszystkich wyżej wymienionych aspektów, celem mojego artykułu jest analiza i ocena za pomocą metody formalno-dogmatycznej skuteczności obecnie obowiązujących przepisów dotyczących zapobiegania nielegalnemu powierzeniu pracy cudzoziemcowi i ustalenie, czy faktycznie te przepisy chronią cudzoziemca przed wykorzystywaniem, zastraszaniem i przymusem ze strony pracodawcy oraz czy ustawodawca adekwatnie dostosowuje przepisy do obecnej rzeczywistości. W tym artykule poddałam analizie głównie ustawę o promocji zatrudnienia, ustawę o cudzoziemcach oraz projekt polityki migracyjnej z 2019 roku. Na podstawie przeprowadzonej oceny tych aktów prawnych spróbuję zaproponować optymalne rozwiązania.

Główne powody nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców

Istotnym czynnikiem różnicującym sposób funkcjonowania imigrantów w Polsce jest motywacja leżąca u podłoża decyzji o migracji oraz swoboda powrotu do kraju pochodzenia (Antoniewski i Koryś, 2002).

Niski poziom płac, skomplikowane procedury uzyskiwania pozwolenia na pracę i związane z tym koszty zniechęcają nie tylko pracodawców do legalnego zatrudniania obcokrajowców, ale również cudzoziemców do jej podejmowania w Polsce (Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2008).

Wśród głównych przyczyn, dla których cudzoziemcy nielegalnie wykonują pracę, wymienia się poniżej wymienione przyczyny.

Po pierwsze, polscy pracodawcy chętnie zapraszają do pracy, ale mniej chętnie podpisują umowy o pracę. Zamiast pełnoprawnej umowy o pracę, która odlicza składki na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i ubezpieczenie zdrowotne, proponuje się krótkoterminowe umowy cywilne, najczęściej jest to umowa zlecenie. Istnieje również bardziej podstępna praktyka – umowa jest podpisywana, ale nie jest zgłaszana do ubezpieczenia społecznego.

Drugi czynnik to procedura związana z legalizacją pobytu i pracy cudzoziemca. Powiedzmy, że pracodawca jest uczciwy, chce mieć stałą współpracę z imigrantem, ale

napotyka półroczne czekanie na zezwolenia na pracę i prawie roczne oczekiwanie na zmianę zezwolenia na pobyt. Jeżeli natomiast upłynął okres wstępnego zezwolenia, a nowego jeszcze nie otrzymano, w większości przypadków cudzoziemiec nie może legalnie pracować. Ponadto niski stan wiedzy prawnej wśród pracodawców i wysoki poziom biurokracji w urzędach sprawia, że cudzoziemcy bardzo często spotykają się z niechętnym przyjęciem w związku z pojawiającymi się obawami pracodawcy, dotyczącymi konieczności spełniania określonych procedur związanych z faktem zatrudnienia cudzoziemca. Można by wnioskować, że najczęściej pracodawcy boją się dodatkowego kłopotu i czasu poświęconego na załatwianie wszystkich formalności.

Po trzecie, praca bez rejestracji stosunków pracy jest czasem inicjowana przez samych cudzoziemców. Ci, którzy przyjeżdżają na kilka miesięcy i zazwyczaj otrzymują wynagrodzenie godzinowe, są zainteresowani pracą po 10–12 godzin dziennie przez 6–7 dni w tygodniu, co byłoby sprzeczne z kodeksem pracy, gdyby zostali zatrudnieni na umowę o pracę. Do wyżej wymienionych aspektów warto jednak dodać, że sama konstrukcja polskiego prawa jest niewygodna dla cudzoziemców: zezwolenie na pracę wydawane jest na określone stanowisko i u określonego pracodawcy. Dlatego każda zmiana pracodawcy wymaga, aby najpierw rozpocząć wszystkie procedury (Migrant.info.pl). I znowu półroczne oczekiwanie się powtarza, dlatego cudzoziemcy zgadzają się na prace „na czarno”.

Wyżej wymienione przyczyny najczęściej występują jako główne w literaturze, m.in. w artykułach poświęconych analizie nielegalnej pracy cudzoziemców w Polsce. Ponadto te przyczyny najczęściej występowały jako decydujące w przeprowadzonym przeze mnie ankietowaniu.

Metodologia badania

Przeprowadzone zostało badanie w postaci ankiety, mające na celu zebranie danych dotyczących głównych motywów podjęcia pracy nielegalnie przez cudzoziemców oraz ustalenie, czy w odczuciu respondentów w pracy zostały naruszone ich prawa (pracownicze, ale także inne, wpisujące się w szerszą formułę „prawa człowieka”, jak np. zakaz stosowania poniżającego traktowania, zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji, prawo do równej pracy za równą wypłatę itp. Na podstawie otrzymanych z badania informacji zamierzam potwierdzić bądź sprostować wyżej przedstawioną hipotezę, że nielegalna praca cudzoziemców w Polsce stała się powszechnie akceptowalną rzeczywistością, a obecnie obowiązujące przepisy dotyczące zapobieganiu nielegalnemu powierzeniu pracy cudzoziemcowi nie są skuteczne. Zamierzam

również pokazać za pomocą ankietowania, że cudzoziemiec pracujący nielegalnie w Polsce nie jest wystarczająco chroniony przez ustawodawcę.

Respondentami w badaniu było 50 osób, które pracują lub podejmowały nielegalną pracę w Polsce. Ankietowanie zostało przeprowadzone anonimowo, w celu uzyskania najbardziej wiarygodnych odpowiedzi. Ankieta była zamieszczona na stronach internetowych, promujących pracę w Polsce dla obcokrajowców. Badanie zostało przeprowadzone w okresie od października do grudnia 2019 roku i dotyczyło cudzoziemców kiedykolwiek pracujących nielegalnie w Polsce. Dodatkowo zostały przeprowadzone wywiady z wybranymi ankietowanymi, w celu ustalenia sposobów, w jaki ich zdaniem zostały naruszone ich prawa pracownika lub prawa człowieka. Wyniki ankietowania oraz rezultaty wywiadów zostaną przedstawione w dalszej części artykułu. Jeśli chodzi o charakterystykę respondentów, to nie stanowią oni grupy reprezentatywnej i trudno na tej podstawie wyciągnąć daleko idące wnioski. Można jednak zastanowić się nad wpływem immanentnych cech respondentów na udzielane odpowiedzi i kreowany w ten sposób wizerunek migrantów lub pracodawców zatrudniających cudzoziemców.

Opis rezultatów badania

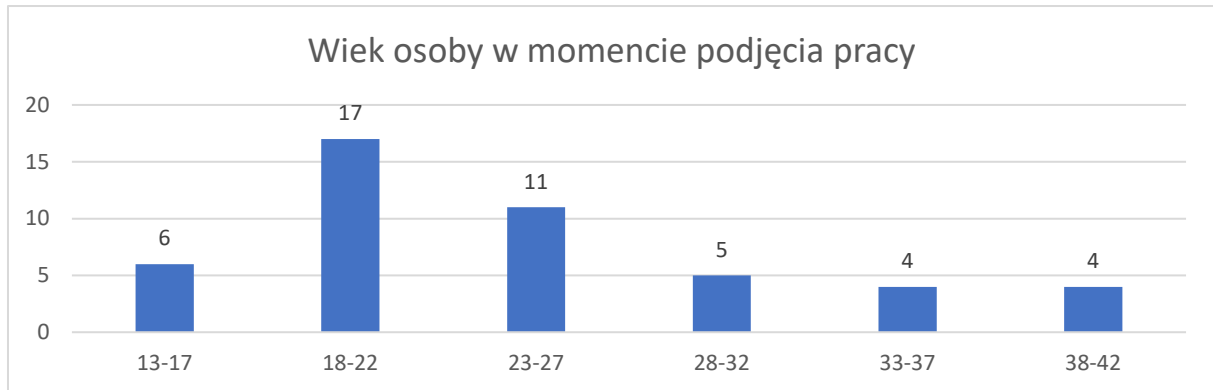
Badanie podjęcia nielegalnej pracy przez cudzoziemców uwzględnia następujące cechy:

- wiek,
- płeć,
- wykształcenie,
- narodowość/obywatelstwo,
- czy w Polsce nielegalnie pracują obecnie czy pracowali w przeszłości,
- główne motywy podjęcia pracy nielegalnie,
- warunki pracy i zamieszkania, jeśli dotyczy,
- liczba godzin pracy,
- wypłata/dochód,
- jaki rodzaj pracy wykonuje/wykonywał,
- w jakiej branży jest/był zatrudniony,
- czy i w jaki sposób zostały naruszone prawa pracownika lub prawa człowieka,
- czy były stosowane kary, mobbing, przemoc wobec tej osoby,
- jak długo pracuje/pracował nielegalnie w Polsce.

Pierwotnym źródłem danych o podjęciu nielegalnej pracy przez cudzoziemców są bezpośrednio ankietowane osoby.

W przeprowadzonym badaniu wzięły udział 24 kobiety, co stanowi 48% badanej zbiorowości oraz 26 mężczyzn (52%).

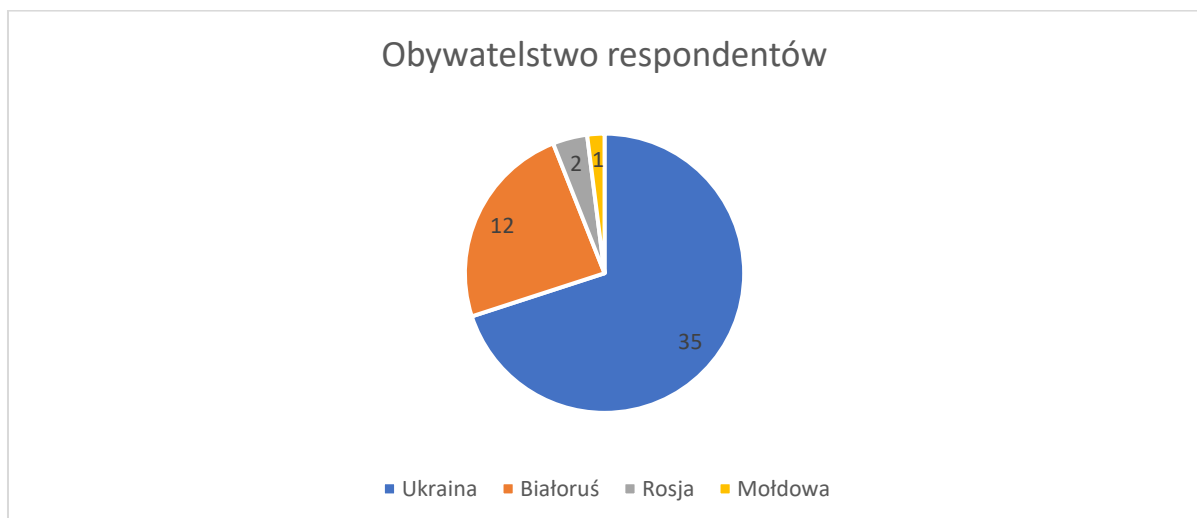
Rysunek 1. Wiek, w którym respondenci podjęli pracę nielegalną w Polsce



Źródło: badania własne.

Wśród badanych dominowały osoby, które podjęły nielegalnie pracę w Polsce w wieku 18–22 lat. Następną pod względem liczebności grupę stanowiły osoby z grupy wiekowej 23–27 lat. Najmniejszy był udział osób najstarszych 33–37 i 38–42 lat. Odmienna struktura wiekowa badanych osób świadczy o tym, że zdecydowanie częściej pracę nielegalną podejmują osoby w wieku studenckim. Z tego względu następnym moim krokiem było ustalenie, czy respondent posiadał status studenta w momencie wykonywania pracy nielegalnie. Z badania wynika jednak, że jedynie 17 ankietowanych posiadało status studenta, co pokazuje, że hipoteza utożsamiająca tę grupę wiekową ze studentami nie ma poparcia w rzeczywistości. Świadczy to o tym, że osoby niebędące studentami, a będące w wieku studenckim, celowo przyjechały do Polski w celach zarobkowych.

Rysunek 2. Obywatelstwo respondentów



Źródło: badania własne

Duża część mojej zbiorowości statystycznej (70% ankietowanych) ma obywatelstwo ukraińskie. Na drugim miejscu są obywatele Białorusi, co potwierdza hipotezę, że największy napływ imigrantów ma miejsce przede wszystkim z Ukrainy, których integracja w Polsce i włączanie się w polski rynek pracy następują bez dużych problemów ze względu na bliskość kulturową z polskim społeczeństwem (Kaczmarczyk i Okólski, 2008). Ponadto ważny jest fakt, że Ukraińcy stanowią największą i najbardziej istotną dla polskiej ekonomii grupę imigrantów (Bieniecki i Pawlak, 2010).

Tabela 1. Wykształcenie respondentów

Wykształcenie respondenta		
	Liczba osób	Odsetek osób
Podstawowe	0	0%
Średnie	12	24%
Zasadnicze zawodowe	9	18%
Wyższe	29	58%

Źródło: badania własne.

Większa część mojej zbiorowości statystycznej ma wykształcenie wyższe (58%).

Tabela 2. Podstawa prawna przebywania respondenta w Polsce w momencie wykonywania pracy nielegalnej

Podstawa prawna przebywania cudzoziemca w Polsce podczas wykonywania pracy		
	Liczba osób	Procent osób
Wiza typu C (wiza Schengen)	1	2%
Wiza typu D (wiza krajowa)	19	38%
Karta Polaka	5	10%
Zezwolenie na pobyt czasowy	18	36%
Zezwolenie na pobyt stały	5	10%
Ruch bezwizowy	2	4%

Źródło: badania własne.

Wśród badanych największy odsetek stanowiły osoby przebywające w Polsce na podstawie wizeni krajowej typu D oraz na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy.

Na dodatek 12 osób (24% ankietowanych) obecnie pracuje w Polsce nielegalnie. Ponadto, 46 z 50 respondentów podjęło pracę nielegalną w ciągu ostatnich pięciu lat, czyli w okresie 2014–2019; dwie osoby pracowały w Polsce nielegalnie 6 lat temu, w 2013 roku, przez średnio 2,5 miesiąca, jedna osoba zaczęła pracę w 2011 roku i pracuje nadal i jeden respondent pracował nielegalnie w Polsce w 2002 roku przez rok.

Wśród głównych motywów, dlaczego respondent podjął pracę nielegalnie w Polsce, najczęściej były wymieniane następujące przyczyny:

- 14 ankietowanych odpowiedziało, że taki był warunek pracodawcy lub wynikało to z zaniedbania pracodawcy (ciągłe odkładanie podpisania umowy);
- 13 ankietowanych jako główny motyw wymieniło szybszy, łatwiejszy i większy zarobek;
- 10 ankietowanych wymieniło wysoki poziom biurokracji, bardzo długi czas oczekiwania na zezwolenie oraz niechęć pracodawców do przechodzenia przez wszystkie procedury formalne;
- 4 ankietowanych zgodziło się na pracę „na czarno” dlatego, że nie widzieli dla siebie żadnych benefitów z płacenia podatków i wykonywania pracy legalnie, gdy podatek „zjada” część ich zarobku;
- 4 ankietowanych jako główny motyw wymieniło nieznaną prawo polskiego;

Następnym etapem tego badania było ustalenie, czy zostały naruszone prawa pracownika podczas wykonywania pracy nielegalnie i jeśli zostały naruszone, to w jaki sposób.

W odniesieniu do długości tygodnia pracy 15 ankietowanych zaznaczyło, że pracowali na stałe po 6 dni w tygodniu, a pięć osób zaznaczyło, że pracowali po siedem dni w tygodniu. Wymagana długość czasu pracy znacząco odbiega od standardów przyjętych w odniesieniu do osób zatrudnionych legalnie, na podstawie umów o pracę. W podobnej sytuacji pracownicy pracujące legalnie byłiby chronieni na podstawie art. 129 §1 kodeksu pracy.

Natomiast jeśli chodzi o liczbę średnio przepracowanych godzin na dobę, wyniki ankietowania są następujące: 44 ankietowanych podało wymiar godzin jako ponad 8 godzin na dobę. Wśród ankietowanych była osoba, która pracowała siedem dni w tygodniu (por. poprzedni punkt) po 13 godzin dziennie (pracująca w rolnictwie) oraz 10 osób pracujących 6 dni w tygodniu po 10–12 godzin dziennie (najczęściej pracujące w budownictwie, gastronomii oraz rolnictwie). Porównując ich sytuację do sytuacji osób pracujących na podstawie umowy o pracę, widzimy, że znacznie przekracza to dopuszczalny liczbę rozkład czasu pracy, jaki został przewidziany w kodeksie pracy.

W ankiecie także zostało postawione pytanie, czy sam ankietowany uważa, że jego prawa zostały naruszone: 27 osób uważa, że ich prawa zostały naruszone przez pracodawcę.

Następnie ankietowani zaznaczali sposoby, w jakie zostały naruszone ich prawa:

- niegodziwe wynagrodzenie za pracę – 15 odpowiedzi;
- naruszone prawa wypoczynku – 10 odpowiedzi;
- naruszone prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy – 7 odpowiedzi;
- obecna dyskryminacja, mobbing, lobbing czy kary – 5 odpowiedzi;
- naruszona zasada równości praw pracowniczych – 9 odpowiedzi;
- naruszone prawo powstrzymania się od wykonywania pracy (w razie, gdy warunki pracy nie odpowiadają przepisom bezpieczeństwa i higieny pracy, i stwarzają bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia pracownika albo gdy wykonywana praca grozi takim niebezpieczeństwem innym osobom) – 5 odpowiedzi;
- brak wypłaty wynagrodzenia – 5 odpowiedzi;
- brak wypłaty ekwiwalentów za urlop wypoczynkowy i innych obowiązkowych świadczeń – 15 odpowiedzi.

Kolejne pytanie brzmiało, czy była stosowana przemoc wobec ankietowanych: 39 ankietowanych zaznaczyło, że nie była stosowana wobec nich przemoc, 6 osób wstrzymało się od odpowiedzi, wobec 4 osób była stosowana przemoc psychiczna oraz 1 osoba ucierpiała przez przemoc seksualną.

Ostatnim krokiem było zaznaczenie, jakie kary były stosowane wobec cudzoziemca miejscu pracy:

- kary pieniężne – 7 odpowiedzi;
- kary fizyczne – 1 odpowiedź.

Analizując wyniki przeprowadzonego badania, można wyodrębnić kilka kluczowych aspektów. Po pierwsze, na podstawie uzyskanych odpowiedzi widzimy, że głównymi motywami podjęcia pracy „na czarno” jest najczęściej z góry narzucony warunek pracodawcy, lepszy dochód z pracy bez umowy oraz aspekty formalne. Analizując czas pracy ankietowanych cudzoziemców, możemy wywnioskować, że w znacznej większości przypadków przekroczone zostały normy odnoszące się do osób, wobec których znajduje zastosowanie kodeks pracy.

Kontynuując analizę na podstawie danych uzyskanych od respondentów można podsumować, że zakładając prawdziwość udzielonych odpowiedzi, zostały naruszone

podstawowe prawa pracownika prawie wszystkich respondentów. Przypadki stosowania kar oraz przemocy były nieliczne, ale występowały.

Opis wybranych przypadków (media, wywiad)

Pod koniec czerwca 2019 roku Polskę i Ukrainę poruszyła historia Vasylego Chorneya – 35-letni mężczyzna ze Śniatynia stracił przytomność podczas pracy w warsztacie stolarskim w województwie wielkopolskim. Pracował tam jako budowniczy i cieśla. Ponieważ mężczyzna nie miał oficjalnego zezwolenia na pracę, właścicielka tartaku, zamiast wezwać karetkę, wraz z innym pracownikiem, przyprowadziła Vasylia do lasu. Jego ciało zostało znalezione po kilku dniach przez leśniczego, 125 km od miejsca pracy. Nie miał ani dokumentów, ani innych rzeczy osobistych. Trójka dzieci została osierocona (Fakt24.pl, 2019).

„Vasyl jeździł do pracy za granicę od najmłodszych lat. Dlaczego jeździł? Jak wszyscy ludzie, nie było wystarczająco dużo pieniędzy, nie było z czego żyć. Chciał uczyć dzieci, jego córka była świetną uczennicą, chciał, żeby po szkole dalej się uczyła. Za granicą, szczególnie w Polsce, nie jesteś w żaden sposób chroniony. Gorzej jest w Polsce niż w Czechach czy w Niemczech. Nawet nie porównuj.” – mówi sąsiad zmarłego Vasyl Iluk (Терещук, 2019).

W 2018 roku inny biznesmen nie wezwał pogotowia dla pracownicy z Ukrainy, która doznała zawału serca. Zamiast tego zawiózł ją na przystanek autobusowy. Powód jest taki sam: kobieta pracowała nielegalnie, a jej pracodawca obawiał się kary grzywny.

„Ja wtedy nie wiedziałem, że można zapłacić ubezpieczenie społeczne, nie mając zezwolenia na pracę. W związku z tym, nie dojeżdżając do szpitala, postanowiłem zadzwonić na numer alarmowy 112 i wezwać pogotowie. Wymyśliłem taką historię, że pani (...) nie jest moją pracownicą tylko jest przygodnie napotkaną osobą, której udzielam pomocy” – powiedział biznesman (TVN24.pl, 2019).

Ujawnione przez media przypadki pokazują, że konsekwencją nielegalnego zatrudnienia jest brak dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, nawet w warunkach zagrożenia życia.

Dodatkowo, na podstawie przeprowadzonych przeze mnie wywiadów z wybranymi ankietowanymi, pracującymi nielegalnie w Polsce, napotkałam dwa przypadki twierdzeń o byciu ofiarą przemocy psychicznej oraz jeden przypadek twierdzenia stosowania kar pieniężnych w pracy wobec cudzoziemca. Pierwszy przypadek to Pani Maria (imię zostało zmienione), która miała do czynienia z przemocą psychiczną oraz dyskryminacją ze strony pracodawcy, a drugi przypadek to Pan Adam (imię zostało zmienione), który napotkał przemoc psychiczną oraz mobbing ze względu na narodowość ze strony współpracowników.

Pani Maria, obywatelka Ukrainy, zaczęła pracę w wieku 18 lat w restauracji. W Polsce przebywała na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy. Pani Maria twierdzi, że była wobec niej stosowana przemoc psychiczna ze strony przełożonego, którą można nawet kwalifikować jako mobbing i dyskryminację ze względu na narodowość. Pani Maria także twierdzi, że przełożony wykorzystywał swoją pozycję do nękania podwładnej. Ponadto Pani Maria miała do czynienia również z przejawem dyskryminacji ze względu na pochodzenie: „Czasami mówił bzdury o Ukraińcach i nienawidził nas”, co według niej przejawiało się w każdej ich interakcji, doprowadzając do lęku przed jakimkolwiek kontaktem z przełożonym. Pani Maria twierdzi, że znajdowała się w ciągłym stresie, będącym skutkiem przemocy psychicznej. Odeszła z pracy po sześciu miesiącach.

Pan Adam jest obywatelem Ukrainy, zaczął pracę w wieku 26 lat w biurze. W Polsce przebywał na podstawie wizy krajowej typu D. Był jedynym obcokrajowcem w biurze z łatwo zauważalnym akcentem. Często współpracownicy stosowali wobec niego przemoc psychiczną, poniżając go i wywołując poczucie izolowania z zespołu współpracowników. Niestety pracodawca w żaden sposób nie próbował przeciwdziałać tym praktykom. Gdyby Pan Adam był zatrudniony na podstawie umowy o pracę, korzystałby z ochrony wynikającej z art. 94³ kodeksu pracy.

Pani Zofia (imię zostało zmienione) pracowała „na czarno” jako osoba sprzątająca w małej firmie, 6 dni w tygodniu. Ma 35 lat, jest obywatelką Ukrainy i przebywała w Polsce w ruchu bezwizowym. Wobec Pani Zofii były stosowane kary pieniężne za przeoczenia oraz za nieprzyjście do pracy. Za każde przewinienie kara wynosiła wysokość jednodniowego wynagrodzenia. Gdyby Pani Zofia pracowała legalnie na podstawie umowy o pracę, korzystałaby z ochrony kodeksowej. Mimo że takie kary zgodne są z Kodeksem pracy o czym poinformował ją pracodawca (art. 108 § 2 i § 3), to niezgodne jest, że podczas pierwszego miesiąca pracy otrzymała ona mniej niż połowę należytego wynagrodzenia.

Nieskuteczność sankcji za pracę nielegalną?

System sankcji za nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemca jest skierowany zarówno w stronę cudzoziemca, jak i podmiotu powierzającego pracę. Jest to sankcja typu represyjnego, którym celem powinno być odstraszenie przed naruszeniem prawa. Wyniki ankiety sugerują jednak, że część pracodawców kalkuluje opłacalność nielegalnego zatrudnienia cudzoziemca, porównując potencjalne zyski z możliwymi karami, często uznając za bardziej opłacalne ryzyko związane z nielegalnym powierzeniem pracy. Jak pokazują wyniki ankiety, w 28% przypadków, podmiot powierzający pracę wręcz narzucił ankietowanym warunek pracy na

czarno. Takie zjawisko było już opisywane ponad dekadę temu przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, który sygnalizował, że pracodawcy często wliczają potencjalną karę grzywny do swoich kosztów i generalnie nie boją się oni ponieść konsekwencji finansowych, które zapewne są niższe od efektów wypracowywanych przez pracowników zatrudnianych nielegalnie (Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2008). Wydaje się zatem, że system sankcji nie jest wystarczająco odstraszaający. Ponadto zwalczanie nielegalnego zatrudniania cudzoziemców przez podnoszenie kar, zwiększenie kontroli itp. teoretycznie może zredukować liczbę przypadków nielegalnego zatrudniania, a co za tym idzie – zmniejszyć liczbę osób narażonych na wspomniane wykorzystywanie.

Ocena skuteczności systemu sankcji wymagałaby pogłębionych i ustrukturyzowanych badań, obejmujących m.in. analizę orzecznictwa, wydolności organów administracyjnych i skuteczności egzekucji administracyjnej. W ramach niniejszego tekstu są wskazane potencjalne źródła nieskuteczności tego systemu oraz został przedstawiony wyrok nakazowy Sądu Rejonowego w sprawie nielegalnego powierzenia pracy cudzoziemcom w celach oceny, czy system kar jest wystarczająco surowy i odstraszaający. Warto przede wszystkim zwrócić uwagę na znamienne cechy tych sankcji, jaką jest bardzo znaczna elastyczność stopnia represji wobec podmiotów powierzających cudzoziemcowi nielegalne wykonywanie pracy. Za ten czyn pracodawca może zostać ukarany „symbolicznie”, gdy zastosowanie znajdzie dolna granica kary, jak i relatywnie surowo, gdy będzie to górna granica.

Zgodnie z art. 120 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy osoba, która wprowadza w błąd pracownika, wykorzystuje zależność służbową lub niezdolność do należytego pojmowania, a jego działania prowadzą do tego, że cudzoziemiec podejmuje pracę nielegalnie, kara grzywny wynosi od 3000 do 30 000 złotych. Osoba powierzająca cudzoziemcowi nielegalne wykonywanie pracy podlega karze grzywny od 1000 zł do 30 000 zł. Od 1 stycznia 2018 roku zmieniła się wysokość tych sankcji, gdyż do końca 2017 roku minimalna grzywna wynosiła 3000 zł. Zmniejszenie sankcji może być odebrane jako sygnał, iż ustawodawca widzi, że niekiedy nielegalne zatrudnianie cudzoziemca może być np. wynikiem bardzo długotrwałej procedury legalizacji pobytu i pracy cudzoziemca (Makowski, 2018). Jeśli powierzona praca nie ma związku z prowadzoną przez pracodawcę działalnością gospodarczą, taki czyn zagrożony jest karą grzywny do 10 000 zł (Cichoń, 2012). Brak wskazania w art. 120 ust. 2 ww. ustawy wysokości grzywny dla cudzoziemca za nielegalne wykonywanie pracy oznacza, że stosuje się regułę ogólną, określoną w art. 24 ust. 1

kodeksu wykroczeń³. Zgodnie z tym przepisem grzywnę wymierza się w wysokości od 20 zł do 5000 zł.

Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁴ określa sankcje dla podmiotów powierzających wykonywanie pracy cudzoziemcowi przebywającemu bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium RP (w szczególności art. 9 i art. 10). Ta ustawa obecnie nabrała większego znaczenia ze względu na wprowadzenie reżimu bezwizowego dla Ukrainy, Mołdowy i Gruzji, pozwalającego na przebywanie w strefie Schengen przez 90 dni w okresie 180 – liczy się tu łączny okres przebywania danego cudzoziemca na terytorium wszystkich państw strefy Schengen. Po upływie tego czasu cudzoziemiec, który chce nadal przebywać i wykonywać pracę w Polsce, ma obowiązek posiadać odpowiednią wizę lub zezwolenie na pobyt czasowy (Cichoń, 2012). W przeprowadzonym przeze mnie badaniu dwóch respondentów (4%) zostało w Polsce po wykorzystaniu tych 90 dni w celu świadczenia pracy nielegalnie.

Dodatkowo, zgodnie z art. 302 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, cudzoziemiec, który wykonuje lub w dniu wszczęcia kontroli legalności wykonywania pracy prowadzonej przez uprawniony do tego organ wykonywał pracę bez odpowiedniego zezwolenia na pracę lub oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wpisanego do ewidencji oświadczeń wydaje się decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Na podstawie art. 337 ust. 4 ww. ustawy w razie wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu na podstawie art. 302 ust. 1 pkt. 4 ww. ustawy, ustalenie kosztów wydania i wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, ponosi podmiot powierzający wykonywanie pracy lub pełnienie określonych funkcji. Warto jednak zwrócić uwagę, że największy napływ cudzoziemców ma miejsce z państw wschodnich, mianowicie Ukrainy i Białorusi. Z tego powodu koszty wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu dla pracodawcy nie są wysokie.

W decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu określa się także zakaz wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen na okres od 1 roku do 3 lat na podstawie art. 318 i art. 319 pkt. 2 ustawy o cudzoziemcach. Dodatkowo wykonywanie przez cudzoziemca pracy nielegalnie w świetle art. 88k ustawy o promocji zatrudnienia powoduje uchylenie przez wojewodę zezwolenia na pracę (Hofmańska, 2009).

³ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2020 r., poz. 568).

⁴ Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r., poz. 769).

Omawiając orzecznictwo w zakresie wymierzania kar wobec podmiotu powierzającemu nielegalne wykonywanie pracy cudzoziemcowi, warto jest wskazać na pewną kazuistyczność, a wręcz absurdalność stosowanych sankcji, mianowicie wysokości kary grzywny wobec podmiotu powierzającego cudzoziemcowi nielegalne wykonywanie pracy. Jak zostało już wcześniej wspomniane, za wykroczenie z art. 120 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, obwinionemu o ten czyn grozi kara grzywny w wysokości od 1 000 zł do 30 000 zł. Sądy uważają, iż poprzez orzeczenia względem obwinionej kary grzywny podmiotowi powierzającemu cudzoziemcowi nielegalne wykonywanie pracy, zrealizowane zostaną w taki sposób cele prewencji indywidualnej, która będzie miała przede wszystkim na celu powstrzymanie sprawcy od tego typu zachowań w przyszłości, jak również w prewencji generalnej, której zadaniem jest kształtowanie świadomości prawnej społeczeństwa i utwierdzenie jego prawidłowych postaw wobec społeczeństwa. Kara grzywny w tym zakresie powinna być odpowiednia do stopnia społecznej szkodliwości czynu nielegalnego zatrudniania cudzoziemców i stopnia jej zawinienia, a co więcej – stanowić dolegliwość o charakterze represyjno-wychowawczym, zapobiegającym w przyszłości ponownemu łamaniu przez podmiot obwiniony porządku prawnego. Jako przykład może tu służyć wyrok nakazowy Sądu Rejonowego w Olsztynie z dnia 28 czerwca 2018 r.⁵, który skazał przedsiębiorcę za popełnienie w 2017 r. wykroczeń z art. 120 ust. 1 ww. ustawy polegających na powierzeniu 239 obywatelom Ukrainy nielegalnego wykonywania pracy. Zgodnie z wyjaśnieniami obwinionego, zatrudniając obywateli z Ukrainy nie dotrzymał on warunków określonych w zarejestrowanym w miejscowym urzędzie pracy oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi w zakresie rodzaju, wysokości wynagrodzenia i miejsca wykonywania pracy. Ponadto wykroczenie przedsiębiorcy polegało również na tym, iż powierzył on wykonywanie pracy cudzoziemcom, nie posiadając zarejestrowanych w miejscowym urzędzie pracy oświadczeń o zamiarze powierzenia cudzoziemcowi wykonywania pracy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a także nie uzyskując u właściwego miejscowo wojewody zezwolenia na taką pracę. Z uwagi na powyższe Sąd Rejonowy w I instancji uznał obwinionego za winnego popełnionych ww. czynów i ukarał go karą grzywny w wysokości 10 000 zł. Kara w wysokości 10 000 zł za powierzenie nielegalnego wykonywania pracy 239 cudzoziemcom jest jednak zdecydowanie zbyt łagodna. Ten wyrok i wysokość kary może potwierdzać

⁵ Wyrok Sądu Rejonowego w Olsztynie z dnia 28 czerwca 2018 r. sprawie powierzenia nielegalnego cudzoziemcom wykonywania pracy, https://www.olsztyn.so.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1145:kara-grzywny-za-nielegalne-zatrudnianie-cudzoziemcow&catid=44:komunikaty-rzeczniokow-prasowych&Itemid=162 (dostęp: 6.05.2020).

stanowisko Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, który w swoim raporcie wskazał, iż pracodawcy z powodu względnie niskiej kary za dane wykroczenie często mogą wliczać potencjalną karę do swoich kosztów, gdyż kara grzywny zapewne będzie niższa od efektów wypracowanych przez pracowników zatrudnianych nielegalnie (Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2008). W wyżej wymienionym przypadku pracodawca poniósł koszt w przeliczeniu na jednego nielegalnie zatrudnionego pracownika w wysokości zaledwie 41,8 zł.

Konsekwencją nielegalnego zatrudniania cudzoziemca może być też odmowa wydania zezwoleń na pracę dla nowych cudzoziemców, o które wnioskuje dany pracodawca (Cichoń, 2012). Natomiast bardziej surową karę przewidziano za powierzanie wykonywania pracy cudzoziemcowi przebywającemu bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium RP w warunkach szczególnego wykorzystania oraz za powierzanie wykonywania pracy cudzoziemcowi przebywającemu bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium RP, będącemu pokrzywdzonym przestępstwem handlu ludźmi. Za ww. przestępstwa grozi kara pozbawienia wolności na podstawie art. 9 i 10 ustawy o skutkach powierzenia pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Przeszkody biurokratyczne?

Kolejną przesłanką podjęcia pracy nielegalnie przez cudzoziemców są przeszkody biurokratyczne. Obecnie istnieje wiele ścieżek dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy. Beneficjenci unijnej swobody przepływu osób mogą podejmować w Polsce pracę bez obowiązku uzyskiwania zezwolenia. Obcokrajowcy pochodzący z państw trzecich mogą uzyskać dostęp do polskiego rynku pracy przez oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, uzyskanie zezwolenia na pracę, zezwolenia na pracę sezonową lub zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Istnieją również inne możliwości uzyskania dostępu do polskiego rynku pracy, jednak powyższe ścieżki są najbardziej ważne z ekonomicznego punktu widzenia. Cudzoziemiec musi mieć tytuł pobytowy w Polsce, np. wizę lub zezwolenie na pobyt czasowy, uprawniające do wykonywania pracy (podjęcie pracy przez cudzoziemca wyklucza w szczególności wiza wydana w celu turystycznym)⁶.

Jak pokazała kontrola NIK, administracja publiczna w latach 2014–2018 nie była przygotowana pod względem proceduralnym i technicznym do sprawnego obsługi licznie napływających do Polski cudzoziemców (Najwyższa Izba Kontroli, 2019). Brakowało dokumentów o strategicznym charakterze, kompleksowo określających politykę państwa w

⁶ Art. 87 ust. 1 pkt. 12 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2020 r., poz. 278).

zakresie kształtowania migracji i koordynacji działań instytucji w tym zakresie, pomimo że Rada Ministrów określiła za niezbędne ich opracowania już w lutym 2017 roku.

Ponadto raport NIK z 7 sierpnia 2019 roku (Najwyższa Izba Kontroli, 2019) głosi, że średni czas trwania prowadzonych postępowań dotyczących legalizacji pobytu w okresie objętym kontrolą wydłużył się ponad trzykrotnie – z 64 dni do 206 dni. Spośród ankietowanych w przeprowadzonym przeze mnie badaniu 20% wskazało wysoki poziom biurokracji jako główny powód podjęcia nielegalnej pracy w Polsce.

Podsumowując, obcokrajowiec, chcący podjąć legalną pracę w Polsce, napotka ogromny poziom biurokracji w polskich urzędach, co ponadto jest deprymujące zarówno dla samego cudzoziemca, jak i dla potencjalnych pracodawców.

Proponowane rozwiązanie oraz ocena projektu polityki migracyjnej z czerwca 2019 r.

Nowy projekt polityki migracyjnej zaproponowany w czerwcu 2019 roku głosi, że coraz większy napływ migrantów oznacza też konieczność skutecznego przeciwdziałania nielegalnej migracji (m.in. poprzez aktywną politykę wizową oraz wzmocnienie ochrony granicy) (Zespół do Spraw Migracji, 2019). Jednocześnie projekt ten zwraca uwagę na malejącą tendencję napływów migracyjnych do Polski (Zespół do Spraw Migracji, 2019). Projekt ten głosi również, że zatrudnianie cudzoziemców jest zjawiskiem komplementarnym, czyli uzupełnia braki na rynku pracy i stanowi uzupełnienie niedoborów pracowników w poszczególnych branżach gospodarki (Zespół do Spraw Migracji, 2019). Obecną sytuację można opisać jako utrwalanie formalnie restrykcyjnego i protekcyjnego „prawa w książkach”, które obecnie nie ma szans na skuteczność w swoim otoczeniu społeczno-gospodarczym, ale jednocześnie jako „cichą” akceptację w celu uzupełnienia niedoboru siły roboczej przez imigrantów (Dąbrowski, 2019).

Z powyższego projektu wynika, że zauważono problemy związane z zatrudnianiem cudzoziemców, lecz zostały one źle sklasyfikowane. Niestety zbyt wielki nacisk nałożono na wzmocnienie polityki wizowej oraz ochronę granicy, podczas gdy sam projekt stwierdził zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców w celu uzupełnienia luk w niektórych branżach gospodarczych, a dane rozwiązanie de facto nie niweluje szarej strefy, a zaostrzenie biurokracji może potencjalnie mieć wręcz przeciwne skutki.

Ponadto, dany projekt skupia się bardziej na wzmocnieniu kontroli niż na próbie zwalczania nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców, co z jednej strony byłoby korzystniejsze dla Skarbu Państwa, a z drugiej – pomogłoby chronić obcokrajowców przed wyzyskiem i oszustwem ze strony pracodawcy, gdyż byłby on chroniony dodatkowo przez kodeks pracy.

Polskie prawo pracy uwzględnia dyrektywy: 2000/43/WE wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób ze względu na pochodzenie rasowe czy etniczne oraz 2000/78/WE, ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia w pracy. Na podstawie przedstawionych wcześniej argumentów oraz po analizie przeprowadzonego badania można wywnioskować, że prawo polskie w chwili obecnej nie niweluje problemu pracy nielegalnej podejmowanej przez cudzoziemców w Polsce.

Największy napływ imigrantów pochodzi z Ukrainy, a natężenie tego napływu spowodowały wydarzenia mające miejsce w tym kraju w 2015 roku (Немировский, 2017). Obcokrajowcy po przyjeździe do Polski, w celu uzyskania zatrudnienia, potrzebują zezwolenia na pracę. Przy tak dużym napływie imigrantów starających się o takie zezwolenia oraz przez wysoki poziom biurokratyzacji w urzędach powstają jednak ogromne kolejki i opóźnienia w wydawaniu dokumentów. Taka osoba, która przyjechała do Polski w celach zarobkowych, nie może zatem pracować, a wydatki na kwaterek czy wyżywienie wciąż istnieją. Jest to ogromnym bodźcem popychającym obcokrajowców do poszukiwania pracy na czarno. Problemy z kolejkami i opóźnieniami w urzędach ds. obcokrajowców istnieją od kilku lat, niestety niewiele jest robione w kierunku poprawy tej sytuacji.

Na podstawie ankiety można stwierdzić, że aż połowa ankietowanych (46%) jako powód podjęcia pracy na czarno wymieniło szybszy, łatwiejszy i większy zarobek lub odstraszający poziom biurokracji w urzędach. Jak ukazuje sam projekt polityki migracyjnej z czerwca 2019 roku, cudzoziemscy pracownicy spełniają przede wszystkim komplementarną rolę na polskim rynku pracy. Pozostaje pytanie, czy potrzebne są tak zaostrzone procedury przy zatrudnianiu obcokrajowców. Przy tak niskiej obecnie stopie bezrobocia więcej argumentów świadczy przeciwnie. Uproszczenie i drastyczne skrócenie tych procedur powinno mieć tylko pozytywny rezultat, zarówno dla Skarbu Państwa, obcokrajowców, jak i dla wspomnianych wcześniej poszczególnych branży gospodarki.

Nowy projekt polityki migracyjnej proponuje skupić się bardziej na aktywnej polityce wizowej oraz na wzmocnieniu ochrony granicy, podczas gdy korzystniejsze byłoby zwiększenie kary ponoszonej przez osobę powierzającą cudzoziemcowi nielegalne wykonywanie pracy, aby uniknąć sytuacji, gdzie pracodawca „kalkuluje” opłacalność nielegalnego zatrudnienia obcokrajowca względem potencjalnych kar. Jak pokazuje ankieta, w 28% przypadków pracodawca wręcz narzucił ankietowanym warunek pracy na czarno.

Podsumowując ten rozdział, zidentyfikowałam dwa najważniejsze problemy. Pierwszym jest zbyt wysoki poziom biurokracji w urzędach i nierozumienie przez pracodawców wszystkich procedur formalnych, drugim – zbyt mały wymiar kar za nielegalne

powierzenie pracy cudzoziemcowi. Z tego względu wśród rekomendacji dla polskiej polityki imigracyjnej, która ma na celu zwalczanie nielegalnego zatrudniania w Polsce, można wskazać m.in.: systematyczny monitoring rynku pracy, upraszczanie procedur administracyjnych w przypadku powierzania pracy cudzoziemcom o specyficznych i pożądanym przez pracodawców kwalifikacjach zawodowych, intensyfikację działań kontrolnych nad legalnością zatrudnienia cudzoziemców oraz kontynuowanie reform mających na celu liberalizację zasad dostępu do rynku pracy w Polsce dla obywateli wybranych krajów (Piotrowski i Organiściak-Krzykowska, 2014).

Ponadto uproszczenie i drastyczne skrócenie procedur administracyjnych powinno mieć tylko pozytywny rezultat, zarówno dla Skarbu Państwa, obcokrajowców, jak i dla wspomnianych wcześniej poszczególnych branż gospodarki.

Podsumowanie

Po dokonaniu oceny skuteczności obecnie panujących przepisów dotyczących zapobieganiu nielegalnemu zatrudnianiu cudzoziemców, analizie przeprowadzonej ankiety, w tym motywów podejmowania nielegalnej pracy oraz czy zostały naruszone prawa pracownika i prawa człowieka badanych osób podczas wykonywania pracy nielegalnie, autorka może przedstawić poniższe wnioski.

Pojawiające się niedobory w niektórych branżach gospodarki narodowej spowodowały wzrost zainteresowania pracodawców możliwością poszukiwania pracowników poza granicami kraju (Matkowska, 2010). Nieskuteczność obecnie panujących przepisów powoduje natomiast, że bardzo często głównym motywem podjęcia nielegalnej pracy przez cudzoziemca jest z góry narzucony taki warunek przez pracodawcę. Wynika z tego, że wymiar kar, za nielegalne powierzenie pracy cudzoziemcowi, nie jest wystarczająco surowy. Pracodawcy często wliczają potencjalną karę grzywny do swoich kosztów. Generalnie nie boją się oni ponieść konsekwencji finansowych, które zapewne są niższe od efektów wypracowywanych przez pracowników zatrudnianych nielegalnie (Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2008).

Tezę tą potwierdza wyrok Sądu Rejonowego w Olsztynie z dnia 28 czerwca 2018 r., przedstawiony we wcześniejszej części artykułu.

Następnie analizując nowy projekt polityki migracyjnej z czerwca 2019 roku, zaproponowano zwiększenie aktywności polityki wizowej oraz zwiększenie kontroli granic, co *de facto* nie ma dużego wpływu na obecną sytuację. Skuteczniejsze byłoby natomiast wprowadzenie zaostrej kontroli ze strony Państwowej Inspekcji Pracy. Brakuje promocji ze

strony polskich władz, w kierunku cudzoziemców, aby nie obawiali się oni osobistych konsekwencji przy zgłaszaniu nieuczciwego zachowania pracodawców.

Dodatkowo mamy do czynienia z brakiem adekwatnej reakcji ustawodawcy na obecnie panującą sytuację na rynku pracy w Polsce. Podaż ze strony cudzoziemców na pracę rośnie i ustawodawca próbuje wprowadzić zmiany, takie jak np. wprowadzenie pracy sezonowej na dziewięć miesięcy w skali roku. Niestety dodaje to tylko ilość formalności, co mija się z celem zmian.

Obecnie gospodarka potrzebuje obcokrajowców w funkcji komplementarnej, co oznacza, że Polska potrzebuje cudzoziemców dla wypełniania luk na rynku pracy w poszczególnych branżach gospodarczych. Mimo takiej potrzeby, brakuje promocji i dopilnowania legalności zatrudnienia obcokrajowców i co się z tym wiąże – zapewnienia dla nich bezpieczeństwa pracy.

Bibliografia

- Cichoń, J. (2012). *Legalność zatrudnienia cudzoziemców. Informator dla pracodawców*. Warszawa: Państwowa Inspekcja Pracy.
- Hofmańska, E. (2009). Zapobieganie zjawisku pracy nierejestrowanej i jego zwalczanie. *Monitor Prawa Pracy, 10*.
- Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. (2008). *Przyczyny pracy nierejestrowanej: jej skala, charakter i skutki społeczne. Raport końcowy z badań*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Kaczmarczyk, P., Okólski, M. (red.). (2008). *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*. Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracjami WNE UW.
- Makowski, M. (2018). *Zatrudnianie cudzoziemców po zmianach w 2018 r. Nowe zasady zatrudniania i dodatkowe obowiązki*. Warszawa: INFOR PL.
- Matkowska, M. (2010). Imigranci na polskim rynku pracy. W: A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski (red.), *Polska jako kraj imigracji*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Piotrowski, M., Organisciak-Krzykowska, A. (2014). Rola cudzoziemców na rynku pracy w Polsce/The role of the foreign workers on the labor market in Poland. *Studia Prawno-Ekonomiczne*. Łódź: Łódzkie Towarzystwo Naukowe.

Źródła internetowe:**Publikacje dostępne on-line:**

- Antoniewski, R., Koryś, I. (2002). *Imigranci o nieuregulowanym statusie społeczne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania w Polsce*. Warszawa: CMR Working Papers, nr 47, <http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/12/047.pdf> (dostęp: 11.2019).
- Bieniecki, M. i Pawlak, M. (2010). *Strategie ukraińskich migrantów zarobkowych wobec polskiej rzeczywistości instytucjonalnej*, http://fism.pl/wp-content/uploads/2011/07/11_07_03_strategie-przetrwania.pdf (dostęp: 11.2020)
- Dąbrowski, P. (2019). The principle of complementarity in Polish migration law. Is it a facade? *Central and Eastern European Migration Review*, <http://dx.doi.org/10.10110.17467/ceemr.2019.11>

Zespół do Spraw Migracji. (2019). *Polityka migracyjna Polski. Projekt z dnia 10 czerwca 2019 Roku*, <https://interwencjaprawna.pl/wpcontent/uploads/2019/06/Polityka-migracyjna-Polski-wersja-ostateczna.pdf> (dostęp: 10.2019).

Pozostałe źródła internetowe

Fakt24.pl. (lipiec, 2019). *Nie tylko pieniądze. Taką pomoc otrzyma zmarłego Wasyla*, <https://www.fakt.pl/wydarzenia/polska/poznan/smierc-ukrainca-wasyła-czorneja-rodzina-otrzymała-kompleksowa-pomoc/z6rlshy> (dostęp: 20.11.2019).

Gazeta prawna.pl. (2019, czerwień). *Od olbrzymiego bezrobocia po rynek pracownika. Jak zmienił się polski rynek pracy [#30LatWolności]*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1415336,30latwolnosci-od-bezrobocia-po-rynek-pracownika-zmiany-kalendarium.html> (dostęp: 3.12.2019).

Główny Urząd Statystyczny (2019). *Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990–2019*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2019,4,1.html> (dostęp: 3.12.2019).

Główny Urząd Statystyczny, *Zestawienia roczne*, <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne/> (dostęp: 18.12.2019).

Migrant.info.pl, http://www.migrant.info.pl/Zezwolenie_na_pracę.html (dostęp: 3.12.2019).

Money.pl. (2019, maj). *GUS: Liczba zezwoleń na pracę wydanych cudzoziemcom wzrosła o ok. 40% r/r w ub.r.*, <https://www.money.pl/gielda/gus-liczba-zezwolen-na-prace-wydanych-cudzoziemcom-wzrosła-o-ok-40-r-r-w-ub-r-6382967946750083a.html> (dostęp: 3.10.2019).

Najwyższa Izba Kontroli (2019). *Państwo niegotowe na cudzoziemców*, z <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/panstwo-niegotowe-na-cudzoziemcow.html> (dostęp: 4.01.2020).

Rabiega, H. (2014, lipiec). *Kary nie zniechęcają do zatrudniania nielegalnych imigrantów*. z <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/812611,kary-nie-zniechecaja-do-zatrudniania-nielegalnych-imigrantow.html> (dostęp: 11.11.2019).

Sąd Okręgowy w Olsztynie, wyrok z dnia 28 czerwca 2018 r. , https://www.olsztyn.so.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1145:kara-grzywny-za-nielegalne-zatrudnianie-cudzoziemcow&catid=44:komunikaty-rzecznikow-prasowych&Itemid=162 (dostęp: 6.05.2020).

TVN24.pl. (2019). *Oksana miała udar, pracodawca wywiózł ją na przystanek. Sąd warunkowo umorzył postępowanie*, <https://tvn24.pl/poznan,43/wywiozl-na-przystanek-ukrainke-z-udarem-sad-umorzyl-postepowanie,867962.html> (dostęp: 20.11.2019)

Марченко, К., *Перезавантаження. Українці, які шукають працівника та притулку в Польщі*, <http://zaborona.com/interactive/reload> (dostęp: 20.11.2019).

Немировский, Б. (wrzesień, 2017). *Українські мігранти в Польщі: вороги чи творці економічного дива*, <https://glavcom.ua/publications/ukrajinski-migranti-v-polshchi-vorogi-chi-tvorci-ekonomichnogo-diva-437174.html> (dostęp: 7.10.2019).

Терещук, Г. (czerwiec, 2019). *Про смерть українського заробітчанина його рідні довідалися із соцмереж*, <https://www.radiosvoboda.org/a/30022195.html> (dostęp: 20.11.2019).

Akty prawne:

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2020 r., poz. 278).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2020 r., poz. 35).

Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r., poz. 769).

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2020 r., poz. 568).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.).