

mgr Joanna Łubina

Zakład Prawa Finansowego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Rzeszowski

Problematyka migracji a zatrudnianie cudzoziemców w Polsce: bariery i perspektywy zmian

Streszczenie:

Artykuł opisuje procedury i obowiązki jakie musi spełnić przedsiębiorca w Polsce zatrudniając cudzoziemca. Problematyka ta jest szczególnie aktualna w kontekście przybierającej na sile fali migracji. Cudzoziemców dzieli się na obywateli Unii Europejskiej¹ i osoby spoza UE. W kontekście ich zatrudnienia poza obywatelstwem, ważna jest sytuacja prawna cudzoziemca, bowiem ustawodawca chroni w ten sposób krajowy rynek pracy m.in. poprzez wprowadzenie dla obcokrajowców ograniczeń w dostępie do tego rynku. Legalne zatrudnienie cudzoziemca wymaga zachowania określonej przepisami procedury, którą określa m.in. ustawa o cudzoziemcach. Artykuł prezentuje aktualne bariery i utrudnienia z jakimi spotykają się pracodawcy, którzy zatrudniają cudzoziemców, a także obowiązki jakie na nich spoczywają. Podstawowe zagadnienia jakie należy wskazać to procedura uzyskania pozwolenia na pracę w Polsce, wyjątki od tej zasady oraz sposoby opodatkowania umów zawieranych z cudzoziemcami. Swoboda przemieszczania się w UE należy do podstawowych praw obywateli UE. Swobodny przepływ pracowników, obok swobody przepływu towarów i kapitału oraz swobody świadczenia usług, jest jednym z fundamentów „rynku wewnętrznego” UE. Podsumowanie artykułu stanowią wnioski *de lege lata* oraz postulaty *de lege ferenda* w kontekście procedury zatrudniania cudzoziemców w Polsce wobec fali migracji, która obejmuje głównie cudzoziemców napływających do UE spoza państw członkowskich. W celu lepszego zobrazowania problematyki opracowanie zawiera analizę rozwiązań i procedur wykorzystywanych przy zatrudnianiu cudzoziemców. Zostało ono przygotowane w oparciu o przepisy obowiązującej ustawy o cudzoziemcach, ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, przepisy prawa UE, raportu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz literaturę przedmiotu.

Słowa kluczowe: zatrudnianie cudzoziemców, pozwolenie na pracę, rynek pracy, migracja.

¹ Dalej UE.

The issue of a migration and employment of foreigners in Poland barriers and perspectives for changes

Summary:

The topic of the article are the procedures and obligations to be met by the entrepreneurs in Poland, who want to hire the foreigners in their company. Foreigners are divided into citizens of the European Union and those from outside the European Union. In the context of employment outside of citizenship, it is important to the legal situation of the foreigner, because the legislature thus protecting the domestic labor market, among others, by introducing a foreign restrictions on access to that market. Legal employment of a foreigner requires a specific behavior rules of procedure, which is determined primarily by applicable act on foreigners. The article presents the current barriers and difficulties faced by employers, who employ foreigners, as well as the obligations that lie on them. Basic issues that should be pointed out are the procedure for obtaining a work permit in Poland and exceptions to this rule. Article summary constitute conclusions *de lege ferenda* in the context of procedures for the employment of foreigners in Poland. This topic is particularly relevant in the wave of migration era, which consists mainly of foreigners coming from outside the European Union Member States.

Key words: employment of foreigners, work permit, labor market, migrants.

Zjawisko migracji towarzyszy ludzkości właściwie od początku jej istnienia. Migracje były przyczyną przemian społeczno-kulturowych, ekonomicznych oraz politycznych na różnych obszarach, powodując tworzenie lub zmieniając dotychczasowe formy zorganizowania społecznego. Ruchy migracyjne mogą przyczynić się z jednej strony do kulturowego i etnicznego wzbogacenia wielu społeczeństw, kształtowania dynamiki gospodarczej, społecznej, jednak przemieszczanie się ludności może przybierać również charakter konfliktów i wywoływać zamieszki. Państwa coraz częściej odnoszą się do problematyki migracji nie tylko w kontekście uregulowań legislacyjnych, ale również prognoz przyszłego funkcjonowania wobec wzrastającego nasilenia przepływów migracyjnych.

Migracje, czyli ruchy ludności, stanowią element i podstawową formę mobilności przestrzennej, związanej z przekraczaniem granic państwowych². Oznaczają one przemieszczenia terytorialnie ze względnie trwałą zmianą miejsca zamieszkania. Przyjmuje się, iż migracjami są przemieszczenia osób z danej jednostki terytorialnej, zazwyczaj wyodrębnionej

² A. Górny, P. Kaczmarczyk, *Uwarunkowania i mechanizmy migracji zarobkowych w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, CMR Working Papers Nr 49, Warszawa 2003, s. 9-10.

na podstawie kryterium administracyjnego do innej, na nieprzerwany czas, nie krótszy niż z góry ustalony³. Migrant natomiast jako uczestnik migracji międzynarodowych, to każda osoba, która przekracza granicę państwową, z wyjątkiem osób, które wyjeżdżają w celach turystycznych, rekreacyjnych czy służbowych, niezależnie od czasu trwania ruchu.

Złożoność problematyki przemieszczeń ludności powoduje konieczność badania migracji przez różne dyscypliny naukowe, definiowanie z wykorzystaniem kilku kryteriów, a jej praktyczne funkcjonowanie podlega wielu normom prawnym. Proces migracji stanowi obszar zainteresowania licznych organizacji rządowych i pozarządowych, instytucji, stowarzyszeń, fundacji⁴. Koncentrując się na zagadnieniu zatrudnienia cudzoziemców wobec napływającej do Europy fali migrantów należy analizować je równocześnie na płaszczyźnie ekonomicznej, polityki społecznej oraz regulacji prawnych.

W ujęciu ekonomicznym migracja stanowi proces podejmowania indywidualnych decyzji, które wynikają z wyobrażeń o alternatywnym miejscu pracy, w którym możliwe jest osiągnięcie wyższego standardu życia. Takie oczekiwania wynikają ze zróżnicowania w dochodach, poziomie bezrobocia, różnicach cen oraz poziomu wzrostu gospodarczego. Zaopatrzenie w siłę roboczą w kraju przyjmującym jest uzależnione od niedoskonałości, wadliwości krajowego rynku pracy oraz procesu integracyjnego w danym państwie. Polityka społeczna analizuje migracje jako sposób na uzyskanie pracy, drogę do poprawy warunków bytu oraz zmiany warunków życia rodzinnego. Z prawnego punktu widzenia to przede wszystkim prawo pobytu, przynależność państwowa migrantów oraz unormowania procesów migracyjnych na poziomie regulacji międzynarodowych⁵.

Teoria dualnego rynku pracy analizuje popyt na pracę cudzoziemców na określonych rynkach pracy. Zgodnie z tą teorią, w każdym kraju występują sektory, które są mniej lub bardziej atrakcyjne dla obywateli danego kraju. Bez względu na panującą w kraju stopę bezrobocia obszary te nie cieszą się zainteresowaniem wśród miejscowej siły roboczej, dlatego w tym obszarze istnieje popyt na pracę cudzoziemców. Z zatrudnianiem cudzoziemców wiąże się zagadnienie pojęcia patologii migracji w odniesieniu do wyzyskiwania pracowników przez pracodawców, zmuszaniem ich do pracy⁶. Jednym z działań, mającym na celu przeciwdziałanie tym zjawiskom jest tzw. System Schengen. System Informacyjny Schengen

³ M. Okólski, *Demografia*, Warszawa 2004, s. 82-83.

⁴ B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2001, s. 84-85.

⁵ S. Golinowska (red.), *Popyt na pracę cudzoziemców. Polska i sąsiedzi*, Warszawa 2004, s. 17-18.

⁶ M. Okólski, *Współczesne europejskie migracje międzynarodowe a dynamika procesów integracyjnych*, Studia Socjologiczne nr 1/2001.

(w skrócie SIS)⁷, który pozwala na szybką wymianę danych dotyczących współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie likwidacji granic między nimi, ujednoczenia procedur przekraczania granic zewnętrznych oraz polityki prowadzonej przez państwa członkowskie wobec cudzoziemców z państw trzecich, a także harmonizacji zasad polityki wizowej, azylowej i współpracy przygranicznej policji.

Globalny system ekonomiczny powoduje, że w podzielonym na regiony świecie występują obszary mniej i bardziej atrakcyjne dla cudzoziemców poszukujących pracy. Atrakcyjność ta jest uzależniona m.in. od rynku pracy, sytuacji politycznej w danym państwie, czynników społecznych, obowiązujących procedur prawnych, rozwoju nauki i techniki, jako podstawowych czynników determinujących ruchy ludności. Obecnie możemy obserwować nasilenie procesów migracyjnych, wzrost ten wpływa na gospodarkę, relacje społeczne, jednak z drugiej strony niesie za sobą też pewne zagrożenia.

Ważnym ułatwieniem dla cudzoziemców jest ograniczenie lub zniesienie (w przypadku państw członkowskich UE) barier mobilności i zagwarantowanie odpowiednich rozwiązań prawnych. Doskonałym przykładem w tym zakresie są uregulowania wspólnotowe, które zapewniają migrującym pracownikom szereg praw podczas pobytu poza ich krajem pochodzenia. Decyzja o migracji może mieć podłoże polityczne i narodowościowe, ekonomiczne, religijne, społeczno-kulturowe, często decyzja o opuszczeniu kraju pochodzenia wynika z kilku przyczyn jednocześnie. Poza ułatwieniami prawnymi ważny czynnik przyciągający do kraju przyjmującego stanowią wyobrażenia migrantów o życiu w lepszych warunkach niż dotychczas. Czynniki takie określa się mianem czynników *pull*.

Wśród czynników przyciągających do danego kraju cudzoziemców wymienia się przede wszystkim:

- ochronę odpowiedniej stopy życiowej,
- nienasycony rynek pracy z odpowiednio wysokimi wynagrodzeniami za pracę,
- szanse na edukację lub zdobycie doświadczenia zawodowego,
- perspektywy rozwoju ekonomicznego,
- niezmienność przepisów prawnych,
- demokracja,

⁷ Sieć informacyjny została zainstalowana w Strasburgu, początkowo pełniąc rolę centralnego rejestru poszukiwawczego, funkcjonując zgodnie z surowo przestrzeganyymi przepisami o ochronie danych osobowych. Pozwala ona na sprawdzenie, czy dana osoba lub przewożone przedmioty nie są notowane w rejestrach policyjnych lub poszukiwane. Dostęp do systemu posiadają jedynie służby graniczne, policyjne, celne oraz organy, które wydają wizy i zezwolenia na pobyt.

- efektywna ochrona praw człowieka⁸.

Migracje pracowników często wiążą się z występowaniem przeszkód adaptacyjnych w odniesieniu do samych pracowników, jak i członków ich rodzin, polegających na trudnościach z zapewnieniem mieszkania, opieki zdrowotnej, pomocy socjalnej, czy dostępu do systemu oświaty. Napływ cudzoziemców to przede wszystkim przybycie taniej siły roboczej, która zapełnia wolne miejsca w sektorach, w których nie chce pracować krajowa siła robocza.

Z drugiej strony cudzoziemcy w pewnych sytuacjach stanowią konkurencję dla Polaków, bowiem są w stanie zaproponować pracodawcy te same kwalifikacje zawodowe, często przy niższych wymaganiach płacowych. Cudzoziemcy wykazują się także aktywnością w zakładaniu własnych firm, przyczyniając się w ten sposób do rozwoju gospodarczego kraju, który ich przyjmuje, głównie ze względu na tworzenie nowych miejsc pracy i płacenie podatków⁹.

Inaczej wygląda sytuacja, gdy dany cudzoziemiec nie posiada oczekiwanych kwalifikacji, a wymaga jedynie poniesienia przez kraj przyjmujący kosztów związanych z jego kształceniem. W państwach wysoko rozwiniętych można zaobserwować występowanie wyraźnego zróżnicowania interesów społeczno - gospodarczych oraz interesów wynikających z poczucia bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa kulturowego. Państwa wysoko rozwinięte nie są dość konsekwentne ani w zamykaniu się na obcych, ani w otwieraniu swoich granic na przybyszów z zewnątrz. Dotyczy to cudzoziemców, którzy przybywając do nowego kraju żyją w zwartych całkowicie wyizolowanych społecznościach, które przynoszą do Europy swoje prawa i są odporne na zewnętrzne wpływy¹⁰.

Niepowodzenia polityki migracyjnej wynikają z oporu migrantów oraz świadomego izolowania ich przez społeczeństwo gospodarzy. Prowadzi to do spotęgowania zjawiska podziałów. Szczególnie dotyczy to migrantów, którzy w społeczeństwie gospodarzy zajmują najniższą pozycję społeczną. Marginalizacja tych grup wywołuje agresje wobec społeczności kraju przyjmującego. Skutkiem migracji jest bezpośrednie spotkanie się różnych kultur. Obcy mogą stanowić łatwy cel, gdy szuka się winnych patologii i niedostatków. Państwa europejskie są zaniepokojone brakiem wzrostu gospodarczego wobec napływu migrantów postrzeganych w kategorii zagrożenia dla bezpieczeństwa. Migrują osoby które boją się prześladowań

⁸ I. Oleksiewicz, *Uchodźcy w Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz 2006, s. 32.

⁹ *Migrant- uzdrawiający eliksir dla gospodarki*, „Biuletyn Migracyjny” nr 7, kwiecień 2006, s. 6.

¹⁰ I. Wycichowska, *Globalizacja a migracje międzynarodowe*, [w:] *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku*, Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 1080.

w swoim kraju lub tych prześladowań doświadczyły, z krajów dotkniętych biedą do krajów bogatszych. Według M. Weinerja kryzys migracyjny w skali globalnej oznacza, że jeśli istnieje jakiegokolwiek prawo rządzące migracją, to wygląda ono tak, że kiedy potok się zaczyna, sam się potem napędza. Migranci ułatwiają wyjazdy swoim rodzinom, krewnym, znajomym, przekazując niezbędne informacje, środki finansowe, pomagając w znalezieniu pracy w nowym miejscu¹¹.

Polska przemienia się z kraju typowo emigracyjnego w państwo emigracyjno - imigracyjne, które może stać się atrakcyjnym miejscem zatrudnienia dla pewnych grup cudzoziemców. Obecna skala zatrudnienia cudzoziemców nie wpływa w znaczący sposób na sytuację na rynku pracy, jednak ważna jest stała kontrola otwierania się rynku pracy oraz aktywna polityka migracyjna, uwzględniająca aktualne potrzeby gospodarcze.

Na strukturę i poziom zatrudnienia obcokrajowców oddziałują przede wszystkim:

- rozwój gospodarczy,
- wysokość zarobków,
- otwartość rynku pracy,
- przepisy dotyczące swobodnego przepływu osób,
- a szczególnie zapotrzebowanie ze strony pracodawców.

Przepisy prawne dotyczące zatrudniania cudzoziemców są warunkowane w dużej części członkostwem Polski w Unii Europejskiej¹². Ze względu na wzrost zainteresowania Polską wśród cudzoziemców, odnotowuje się zwiększoną liczbę starań o uzyskanie pozwolenia na pobyt stały. Podstawowym aktem prawnym normującym kwestie podejmowania i wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Od 1 stycznia 2018 r. weszła w życie ustawa z 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw. Głównym jej celem jest wdrożenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego. Intencją zmian jest również przeciwdziałanie występującym obecnie nadużyciom, sprawniejsze zarządzanie migracjami zarobkowymi i poprawa standardów zatrudniania cudzoziemców.

¹¹ M. Weiner, *Global Migration Crisis*, New York 1995.

¹² J. Korczyńska, *Zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców w Polsce Próba analizy i wniosków dla polityki migracyjnej*, Warszawa 2005, s. 8-11.

Zgodnie z przepisami polskiego prawa¹³ wykonywanie pracy przez cudzoziemca oznacza wykonywanie wszelkiej pracy zarobkowej, zatrudnienie może opierać się o umowę o pracę oraz tzw. umowy cywilnoprawne. Co do zasady cudzoziemcy mogą wykonywać pracę w Polsce na podstawie zezwolenia na pracę (wówczas są zobowiązani równocześnie posiadać wizę lub zezwolenie na pobyt). Od tej zasady istnieje szereg wyjątków. Ponadto obywatele niektórych państw mają możliwość wykonywania pracy na podstawie oświadczenia, czyli w formie uproszczonej¹⁴. Od 1 maja 2014 r. istnieje możliwość uzyskania jednolitego zezwolenia na pobyt czasowy i pracę w jednym postępowaniu.

Ustawodawca chroni krajowy rynek pracy m.in. poprzez wprowadzenie dla obcokrajowców ograniczeń w dostępie do tego rynku. Legalne zatrudnienie cudzoziemca wymaga zachowania określonej przepisami procedury, którą określa m.in. obowiązująca nowa ustawa o cudzoziemcach¹⁵. W 2015 r. widoczny był trend wzrostu zatrudnienia cudzoziemców w Polsce, w szczególności w zakresie podejmowania pracy bez zezwolenia - na podstawie oświadczenia podmiotu o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi. Rok 2015 był rekordowy zarówno pod względem liczby wydanych zezwoleń na pracę cudzoziemca, jak i zarejestrowanych oświadczeń. W dalszym ciągu rósł jednak udział obywateli Ukrainy w ogólnej liczbie wydanych zezwoleń i zarejestrowanych oświadczeń. Co więcej należy zwrócić uwagę, że większa liczba cudzoziemców może pracować w Polsce na innej podstawie niż zezwolenie na pracę cudzoziemca czy oświadczenie o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi. Można tu wskazać np. obywateli UE, cudzoziemców posiadających zezwolenie na pobyt czasowy i pracę (oraz niektóre inne zezwolenia na pobyt czasowy), cudzoziemców posiadających zezwolenie na pobyt stały lub którym udzielono ochrony międzynarodowej.¹⁶

Zgodnie z art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, każdy obywatel Unii Europejskiej ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem warunków ustanowionych prawem UE¹⁷. Swoboda

¹³ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, (tekst jednolity Dz.U. 2017 poz. 2206).

¹⁴ 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 wykonywaniu pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń (Dz. U. 2017 r. poz.2345).

¹⁵ J. Biały, M. Górczyńska, M. Józwińska, *Legalizacja pobytu i pracy*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2015, s. 44-53.

¹⁶ Raport Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Departament Rynku Pracy z dnia 14 grudnia 2015 r.

¹⁷ Art. 21 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej ma następujące brzmienie „Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach i środkach przyjętych

przemieszczania się w UE należy do podstawowych praw obywateli UE. Swobodny przepływ pracowników, obok swobody przepływu towarów i kapitału oraz swobody świadczenia usług, jest jednym z fundamentów „rynku wewnętrznego” UE. Zgodnie z art. 45 TFUE swobodny przepływ pracowników opiera się na równym traktowaniu obywateli państw UE w zakresie wynagrodzenia oraz innych warunków pracy i zatrudnienia¹⁸. Swobodny przepływ pracowników obejmuje również członków rodzin osób migrujących.

Obecnie osoby posiadające obywatelstwo państwa członkowskiego UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i Szwajcarii mogą podejmować pracę w Polsce bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. Należy pamiętać, że każdy obywatel UE, EOG lub Szwajcarii oraz członek jego rodziny niebędący obywatelem tych państw, może przebywać na terytorium Polski do 3 miesięcy, bez konieczności zarejestrowania pobytu. W tym okresie jest obowiązany 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.

Wsparcie polskich pracodawców w poszukiwaniu pracowników na terenie państw członkowskich Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii umożliwia sieć EURES (Europejskich Służb Zatrudnienia). To formalna sieć współpracy publicznych służb zatrudnienia urzędów pracy oraz innych organizacji regionalnych, krajowych i międzynarodowych z państw członkowskich UE, EOG i Szwajcarii, która za pośrednictwem swoich doradców i asystentów, a także innego personelu organizacji partnerskich, świadczy usługi z zakresu unijnego pośrednictwa pracy oraz doradztwa z zakresu unijnej mobilności pracowników, w tym warunków życia i pracy w państwach członkowskich. W Polsce sieć EURES jest koordynowana przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej a usługi sieci są świadczone w każdym wojewódzkim i powiatowym urzędzie pracy.

¹⁸ w celu ich wykonania”, (Dz.U.2004.90.864/2 - Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony), dalej TFUE. Art. 45 TFUE ust 1 ma następujące brzmienie „Zapewnia się swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii.”, ust. 2 brzmi „Swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami Państw Członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy.”

W Polsce wykształciły się pewne obszary specjalizacji i koncentracji określonych grup cudzoziemców, którzy podejmują pracę na rynkach lokalnych. W wyniku niedopasowania popytu i podaży powstała w ten sposób luka, wypełniają pracownicy - migranci. Cudzoziemcy dopuszczani są do polskiego rynku pracy na zasadzie zatrudnienia uzupełniającego, nie zaś wypierającego. Wynika to z niemożności znalezienia pracowników w Polsce za proponowane wynagrodzenie, do pracy ciężkiej fizycznie oraz ze względu na unikalne umiejętności i kompetencje. Skomplikowana i kosztowna procedura uzyskania zezwolenia na pracę i pobyt stwarzają dogodne warunki dla utrzymywania się „szarej strefy” zatrudnienia cudzoziemców¹⁹.

W przypadku zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, oprócz podstawowych dokumentów, cudzoziemiec musi również złożyć:

- ubezpieczenie zdrowotne,
- przedstawić dokumenty poświadczające posiadanie źródła stabilnego i regularnego dochodu wystarczające na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu,
- dokumenty potwierdzające posiadanie zapewnionego miejsca zamieszkania,
- informację starosty dotyczącą wyniku testu rynku pracy lub dokumenty potwierdzające zwolnienie z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę;
- podpisaną z pracodawcą umowę o pracę lub umowę cywilno - prawną,
- rozliczenie podatkowe np. PIT składany do urzędu skarbowego;
- zaświadczenie o niezaleganiu w podatkach.

Test rynku pracy to procedura uzyskania informacji na temat sytuacji na lokalnym rynku pracy, potwierdzającej brak możliwości zatrudnienia na dane stanowiska obywatela Polski lub obywatela UE. Oznacza to, że cudzoziemiec może uzyskać zezwolenie na pracę u danego pracodawcy w sytuacji, gdy okaże się, że wśród osób zarejestrowanych w Urzędzie Pracy nie ma takich, które mogą spełnić wymagania pracodawcy. Procedura ta jest następująca, najpierw pracodawca składa w Powiatowym Urzędzie Pracy zgłoszenie wolnego miejsca pracy. Dokonywana jest analiza rejestrów bezrobotnych i poszukujących pracy. Jeśli okaże się, że w rejestrach figuruje odpowiednia liczba osób spełniających wymagania wynikające ze złożonej oferty, organizowana jest rekrutacja wśród bezrobotnych i poszukujących pracy. Porównuje się wysokość wynagrodzenia proponowanego przez pracodawcę w odniesieniu do

¹⁹ J. Szaban, *Zatrudnienie w UE i w Polsce* [w:] *Rynek pracy w Polsce i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

wysokości wynagrodzenia w takim samym lub podobnym zawodzie lub rodzaju pracy – stawki te powinny być zbliżone. Starosta wydaje decyzję w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia złożenia oferty w powiatowym urzędzie pracy, jeżeli z analizy rejestrów bezrobotnych i poszukujących pracy nie wynika możliwość zorganizowania rekrutacji lub nie dłuższym niż 21 dni od dnia złożenia oferty w przypadku organizowania rekrutacji wśród bezrobotnych i poszukujących pracy. Informacja starosty jest przekazywana pracodawcy, który składa ją jako załącznik do wniosku o zezwolenie na pracę lub zezwolenie na pobyt i pracę²⁰.

Zezwolenie na pracę jest wymagane, jeśli cudzoziemiec²¹:

- wykonuje pracę w Polsce na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej z pracodawcą, który ma siedzibę, miejsce zamieszkania albo oddział, zakład lub inna forma zorganizowanej działalności w Polsce - w tym wypadku cudzoziemiec otrzymuje zezwolenie na pracę typu A ;
- w związku z pełnieniem funkcji członka zarządu przedsiębiorcy wpisanego do KRS/spółki kapitałowej w organizacji przebywa w Polsce przez okres przekraczający łącznie 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy - cudzoziemiec otrzymuje wtedy zezwolenie na pracę typu B;
- wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego i jest delegowany do Polski na okres dłuższy niż 30 dni w roku kalendarzowym do Polski do pracy w oddziale lub zakładzie pracodawcy zagranicznego lub w podmiocie powiązany z pracodawcą zagranicznym - cudzoziemiec otrzymuje wtedy zezwolenie na pracę typu C;
- wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego, nieposiadającego zorganizowanej działalności w Polsce (m.in. ani oddziału ani zakładu) i jest delegowany do Polski w celu realizacji usługi eksportowej, czyli usługi o charakterze tymczasowym i okazjonalnym - cudzoziemiec otrzymuje wtedy zezwolenie na pracę typu D;
- wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego i delegowany na terytorium Polski na okres przekraczający 3 miesiące w ciągu kolejnych 6 miesięcy w celu innym niż objęty zezwoleniami typu B, C, D- cudzoziemiec otrzymuje w takim wypadku zezwolenie typu E.

²⁰ E. Bielak- Jomaa, *Szczególne warunki wymagane do uzyskania zezwolenia na pracę* [w:] *Zatrudnianie cudzoziemców*, red. naukowa Zbigniewa Górala, Warszawa 2015, s. 188-189.

²¹ Art. 88a Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity Dz.U. 2017 poz. 1065).

- wykonuje pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie działalności określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 90 ust. 9 Ustawy na podstawie umowy z podmiotem, którego siedziba lub miejsce zamieszkania albo oddział, zakład lub inna forma zorganizowanej działalności znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (praca sezonowa), zezwolenie typu S.

Procedura wydawania zezwolenia na pracę przewidziana w Ustawie umożliwia uzyskanie przez pracodawcę zezwolenia na pracę dla tych cudzoziemców, którzy przebywają poza granicami Polski i dopiero zamierzają wjechać do Polski, bądź na podstawie wizy, bądź w ramach ruchu bezwizowego, bądź na podstawie innego tytułu pobytowego i dodatkowo zamierzają podjąć zatrudnienie w Polsce. Odrębna procedura wydawania zezwoleń na pracę została zachowana dla pracowników oddelegowanych przez przedsiębiorcę mającego siedzibę w państwie niebędącym państwem członkowskim UE. O zezwolenie na pracę (typ A, B, C, D, E) występuje pracodawca do właściwego wojewody lub w przypadku zezwolenia na pobyt czasowy i pracę – cudzoziemiec przebywający już legalnie na terytorium Polski do wojewody właściwego ze względu na pobyt cudzoziemca. O zezwolenie na pracę sezonową (typ S), które zostało wprowadzone od 1 stycznia 2018 r., występuje pracodawca do właściwego starosty (powiatowego urzędu pracy). Organem II instancji w odniesieniu do zezwoleń na pracę jest minister właściwy do spraw pracy, zaś w odniesieniu do zezwoleń na pobyt czasowy i pracę Szef Urzędu do spraw Cudzoziemców.

W decyzji o udzieleniu zezwolenia na pobyt czasowy i pracę²² wskazane są dane pracodawcy cudzoziemca, stanowisko, na którym cudzoziemiec ma wykonywać pracę, najniższe wynagrodzenie, które może otrzymywać cudzoziemiec na danym stanowisku, wymiar czasu pracy, rodzaj umowy, na podstawie której cudzoziemiec ma wykonywać pracę. Wynagrodzenie cudzoziemca nie będzie mogło być niższe niż wysokość wynagrodzenia pracowników wykonujących pracę w tym samym wymiarze czasu pracy, pracę porównywalnego rodzaju lub na porównywalnym stanowisku. Zezwolenie na pobyt czasowy i pracę jest wydawane na czas określony, nie dłuższy jednak niż 3 lata i może być przedłużane. W przypadku cudzoziemców: pełniących funkcję w zarządzie osoby prawnej, która na dzień złożenia wniosku zatrudnia powyżej 25 osób, dopuszcza się wydanie zezwolenia na pracę na okres nie dłuższy niż 5 lat; lub delegowanych przez pracodawcę zagranicznego w celu realizacji usługi eksportowej, wojewoda wydaje zezwolenie na pracę na okres delegowania. Okres ważności zezwolenia na pobyt i pracę może być także krótszy.

²² K. Głąbicka, *Zatrudnianie obywateli polskich za granicą i cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 1999.

W przypadku zmiany siedziby lub miejsca zamieszkania, nazwy lub formy prawnej pracodawcy lub w przypadku przejęcia pracodawcy lub jego części przez innego pracodawcę nie ma wymogu zmiany lub wydania nowego zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Wojewoda cofa, czyli unieważnia zezwolenie na pobyt czasowy i pracę, jeżeli stanowisko określone w zezwoleniu uległo zmianie lub wysokość wynagrodzenia została obniżona, a zezwolenie to nie zostało zmienione. Cudzoziemiec przebywający w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę ma obowiązek zawiadomić pisemnie wojewodę właściwego ze względu na miejsce swojego aktualnego pobytu o utracie pracy u któregośkolwiek z pracodawców wymienionych w decyzji o wydanie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, w ciągu 15 dni roboczych od jej utraty. Jeżeli cudzoziemiec powiadomił w terminie pisemnie wojewodę o utracie pracy, to jego zezwolenie na pobyt czasowy i pracę nie może być cofnięte w okresie 30 dni liczonych od dnia utraty pracy.

W celu ograniczenia nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców ważne, aby nie były to wyłącznie zaostrenia kontroli i kar, lecz działania motywujące pracodawców do zatrudnienia legalnego. Kluczowe dla tego procesu jest maksymalne uproszczenie przepisów i wzajemne ich zsynchronizowanie, ułatwienia przy kolejnych przedłużeniach zezwoleń. Procedury uproszczone należy jednak stosować selektywnie wobec pracowników o szczególnie pożądanych zawodach, kwalifikacjach, cudzoziemców uzupełniających nisze ekonomiczne, generujących napływ kapitału, inwestycji tworzących miejsca pracy. W Polsce trudno jest prowadzić aktywną politykę imigracyjną, głównie ze względu na mało atrakcyjny rynek pracy. Wobec powyższego ważne jest prowadzenie aktywnej polityki stypendialnej, dla osób które chciałyby podnosić swoje kwalifikacje w Polsce, wraz z możliwością zatrudnienia po zakończeniu studiów, praktyk oraz otrzymania prawa pobytu. Uzgodnienia bilateralne mogą być efektywnym sposobem stymulowania zatrudniania obcokrajowców, jednak muszą być one zweryfikowane i dopasowane do potrzeb polskiego rynku pracy, mając na uwadze obopólne korzyści pracodawców i pracowników. Wdrożenie takich rozwiązań wymaga jednak efektywnego monitorowania potrzeb rynku pracy, systemu kontroli zatrudnienia, aby uniknąć nieprawidłowości przy zatrudnianiu cudzoziemców.

Praca cudzoziemców w Polsce jest zjawiskiem utrwalającym się o zróżnicowanej skali i strukturze w układach przestrzennych, czasowych, zawodowych, własnościowych, statusu prawnego, sytuacji materialnej. Napływ cudzoziemców do Polski oddziałuje na polski rynek zarówno pozytywnie jak i negatywnie. Z jednej strony to dostęp do nowych technologii produkcji, wymiana wiedzy doświadczeń zawodowych, kontaktów zagranicznych, a w rezultacie

kreowanie nowych miejsc pracy, zatrudnianie wysoko wykwalifikowanych specjalistów. To również nowa kultura pracy przenikanie się różnych cywilizacyjnych rozwiązań w organizacji pracy. Z drugiej strony to konkurencja dla polskich pracowników. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej funkcjonują dwa rynki pracy dla cudzoziemców, jeden związany z ideą swobodnego przepływu pracowników, drugi cechujący się ograniczeniami w dostępie do zatrudnienia.

Zapewniając konieczne ograniczenia należy mieć na względzie utworzenie jasnego i czytelnego prawa migracyjnego, które z jednej strony będzie uwzględniać zmiany zapotrzebowania na pracowników cudzoziemców, z drugiej natomiast pozwoli na kontrolę wielkości zjawiska migracji zarobkowej. Z tego punktu widzenia ważne wydaje się utworzenie krajowego systemu, który umożliwi kontrolę sytuacji na lokalnych rynkach pracy, także pod względem występującym w nich nisz, które mogłyby zostać wypełnione przez cudzoziemców. W ostatnich latach można zaobserwować korzystne zmiany, m.in. możliwość uzyskania zezwolenia na pracę i pobyt oraz rezygnacja z wymogu uzyskania opinii starosty odnośnie do braku zaspokojenia potrzeb kadrowych przy uproszczonej procedurze podczas rejestracji zezwoleń na pracę dla zatrudniających z 6 państw do prac pielęgnacyjno-opiekuńczych lub w charakterze pomocy domowych. Celem dalekosiężnym powinno być możliwie maksymalne minimalizowanie, a w niektórych przypadkach znoszenie ograniczeń w swobodnym przepływie pracowników. Największą barierę stanowi niewątpliwie gospodarka, a zwłaszcza utrzymywanie się różnic w stopniu rozwoju poszczególnych państw.

Praca cudzoziemców w Polsce należy do procesów utrwalających się, o zróżnicowanej skali i strukturze w układach czasowych, przestrzennych, zawodowych, statusu prawnego i sytuacji materialnej. W dłuższej perspektywie działania administracji rządowej powinny skoncentrować się na zatrudnianiu cudzoziemców i legalizacji ich pobytu. Polska nie posiada wypracowanej strategii w zakresie polityki migracyjnej i zatrudnianiem cudzoziemców. Polacy nie są przyzwyczajeni do obecności cudzoziemców w kraju, uwidacznia się to poprzez postrzeganie cudzoziemców jako zagrożenie dla rynku pracy i tożsamości narodowej. Wobec powyższego należy podkreślić znaczenie zjawiska transgraniczności, które zakłada swobodę przepływów i przekraczania granic ekonomicznych²³.

Współcześnie można zaobserwować narastające obawy, które wynikają z masowej fali migracji skierowanej do Europy. W wielu krajach migracje pracowników objęte są nadzorem

²³ M. Kuniński, *Czy Europejczycy mogą być dobrymi obywatelami Unii?*, [w:] *Kryzys tożsamości politycznej a proces integracji europejskiej*, red. B. Markiewicz, R. Wonicki, Warszawa 2006, s. 104-105.

państwa, przedmiotem regulacji prawno - administracyjnych oraz umowami i porozumieniami międzynarodowymi. Niektóre państwa próbują chronić rodzimą produkcję i handel przed napływem konkurencji z zagranicy, głównie stosując bariery blokujące dopływ cudzoziemskiej siły roboczej lub ograniczające jej dopływ²⁴. Jak twierdzi Włodzimierz Gocalski przy opisywaniu problematyki migracyjnej zasadne byłby zastosowanie pojęcia migronacjonalizmu. Rozumianego jako zmierzanie przez migrantów wyłącznie do polepszenia własnych warunków ekonomicznych przy jednoczesnym postanowieniu zachowania tożsamości kulturowo cywilizacyjnej, tworzenie zamkniętych enklaw kulturowych i społecznych w kraju pobytu, nacechowanych wrogością do społeczeństwa przyjmującego. Obejmowałoby ono również nietolerancyjne zachowania, tworzenie przez migrantów w ich własnych środowiskach mechanizmów broniących przed jakąkolwiek formą asymilacji, internacjonalizacji w ramach wzorców demokratycznych i silnym poczuciem narzucenia własnego modelu życia społeczeństwu przyjmującemu jako jedynie słusznego. Zjawisko to wynika z poczucia niezadowolenia z efektów przemieszczania. Migronacjonalizm polega na tym, że próbuje się nowe miejsce pobytu dostosować, nie pod względem dobrobytu, ale pod względem kulturowo- religijnym do kraju pochodzenia²⁵.

Zjawisko migracji może nasilać się na przestrzeni lat, ze względu na dążenie do lepszego życia, tego procesu nie są w stanie zatrzymać ani bariery prawne, uszczelnianie granic ani różnice cywilizacyjno - kulturowe. W związku z powyższym, należy zwrócić szczególną uwagę, aby polityka migracyjna była skorelowana z polityką azyłową, wizową, a także pozyskiwaniem zagranicznych pracowników i współpracą międzynarodową. Pomimo różnych koncepcji polityki migracyjnej wśród państw UE, wszystkie są zgodne że napływ cudzoziemców musi być kontrolowany. Dotyczy to szczególnie ograniczeń w zakresie nielegalnego przekraczania granic i wynikających z tego konsekwencji w postaci nielegalnego zatrudnienia. W warunkach funkcjonowania systemu Schengen prowadzenie odrębnej polityki przez każde z państw członkowskich UE staje się nieefektywne²⁶.

Współczesne migracje, to nie tylko wędrowni siły roboczej. Zatrudnianie cudzoziemców pozwala na dotarcie do wyspecjalizowanych pracowników, ponieważ nowoczesne branże poza mobilnością i elastycznością wymagają także przygotowania zawodowego i kulturo-

²⁴ B. Jagusiak, *Związki zawodowe wobec procesów migracyjnych zachodzących w Unii Europejskiej* [w:] *Barwy i cienie migracji*, red. W. Gocalski, Warszawa 2009, s. 91-92.

²⁵ W. Gocalski, *Migracje* [w:] *Barwy i cienie ...*, s. 36-37.

²⁶ Polityka imigracyjna, wizowa i azyłowa Unii Europejskiej- najważniejsze instrumenty prawne i aktualna dyskusja, Biuletyn Analiz, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej Warszawa 2004.

wego siły roboczej. W dużym stopniu wpływają na to mechanizmy rynkowe powiązane z otwieraniem się gospodarek krajowych i przepływem kapitału ludzkiego²⁷. W perspektywie zatrudniania cudzoziemców ważną rolę pełni także wzrost aktywności organizacji zawodowych, które przenoszą się często na poziom globalny, a szczególnie europejskim.

Konkludując zatrudnianie cudzoziemców jest tematem wciąż aktualnym, szczególnie wobec występujących ruchów migracyjnych. W świetle przedstawionych w artykule barier, perspektyw zmian oraz obowiązków jakie ustawodawca przewidział w przypadku zatrudniania cudzoziemców należy podkreślić znaczenie obowiązujących regulacji prawnych. Jako wniosek *de lege lata* kluczowe jest skrócenie procedury uzyskania zezwolenia na pracę a także uproszczenie całej procedury. Takie zabiegi sprzyjają otwarciu polskiego rynku pracy na pracowników z zagranicy. W kontekście postulatów *de lege ferenda* można zarekomendować rozszerzenie przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez potrzeby uzyskania informacji starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy lub o negatywnym wyniku rekrutacji organizowanej dla pracodawcy. Na przykład poprzez wskazanie listy 20 grup elementarnych zawodów określonych według Klasyfikacji Zawodów i Specjalności. Lista ta obejmie łącznie 197 zawodów. Rozwiązania prawne w zakresie zatrudniania cudzoziemców powinny przede wszystkim zapewnić równowagę pomiędzy potrzebami pracodawców, którzy liczą na maksymalne skrócenie czasu trwania procedur oraz ich uproszczenie, aby pracownik mógł jak najszybciej przystąpić do wykonywania pracy, a potrzebami pracowników umożliwiając im pracę w bezpiecznych warunkach, za którą trzymają odpowiednie wynagrodzenie.

Akty prawne:

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity Dz.U. 2017 poz. 1065).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, (tekst jednolity Dz.U. 2017 poz. 2206).

Raport Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Departament Rynku Pracy z dnia 14 grudnia 2015 r.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – tekstskonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony (Dz.U. 2004.90.864/2).

²⁷ M. Okólski, *Migracje a globalizacja*, [w:] *Globalizacja od A do Z*, red. E. Czerny, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2004.

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 oświadczeń (Dz. U. 2017 r. poz.2345).

Literatura:

Białas J., Górczyńska M., Józwińska M., *Legalizacja pobytu i pracy*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2015,

Bielak - Jomaa E., *Szczególne warunki wymagane do uzyskania zezwolenia na pracę* [w:] *Zatrudnianie cudzoziemców*, Góral Z. (red.), Warszawa 2015.

Głąbicka K., *Zatrudnianie obywateli polskich za granicą i cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 1999.

Golinowska S. (red.), *Popyt na pracę cudzoziemców. Polska i sąsiedzi*, Warszawa 2004,

Górny A., Kaczmarczyk P., *Uwarunkowania i mechanizmy migracji zarobkowych w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, CMR Working Papers Nr 49, Warszawa 2003,

Iredale R., *The Migration of Professionals: Theories and Typologies*, IOM International Migration 2001 Vol. 39 (5) SI 1/2001.

Jagusiak B., *Związki zawodowe wobec procesów migracyjnych zachodzących w Unii Europejskiej* [w:] *Barwy i cienie migracji*, Gocalski W. (red.), Warszawa 2009,

Korczyńska J., *Zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców w Polsce Próba analizy i wniosków dla polityki migracyjnej*, Warszawa 2005,

Kuniński M., *Czy Europejczycy mogą być dobrymi obywatelami Unii?*, [w:] *Kryzys tożsamości politycznej a proces integracji europejskiej*, Markiewicz B., Wonicki R. (red.), Warszawa 2006,

Okólski M., *Demografia*, Warszawa 2004,

Okólski M., *Migracje a globalizacja*, [w:] *Globalizacja od A do Z*, Czerny E. (red.), Narodowy Bank Polski, Warszawa 2004,

Okólski M., *Współczesne europejskie migracje międzynarodowe a dynamika procesów integracyjnych*, Studia Socjologiczne nr 1/2001,

Oleksiewicz I., *Uchodźcy w Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz 2006,

Rysz- Kowalczyk B. (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2001,

Szaban J., *Zatrudnienie w UE i w Polsce* [w:] *Rynek pracy w Polsce i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

Weiner M., *Global Migration Crisis*, New York 1995.

Wycichowska I., *Globalizacja a migracje międzynarodowe*, [w:] *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku*, Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006.