

Nr
3/2014

ANALIZY
RAPORTY
EKSPERTYZY

Izabela Czerniejewska

Pracownicy bez granic.

Raport krajowy.

Polska.

Stowarzyszenie
Interwencji
Prawnej

SPIS TREŚCI

1. Wstęp	4
2. Kontekst	4
2.1. Cudzoziemcy jako pracownicy w Polsce	4
2.2. Nielegalnie zatrudnieni cudzoziemcy	6
2.3. Dwa miasta: Warszawa i Poznań	8
2.4. Nielegalna praca cudzoziemców	9
2.5. Procedura zatrudniania cudzoziemca	9
2.6. Kontrola rynku pracy	11
2.7. Ustawa o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	12
3. Metodologia badań	13
4. Wyniki badań: zatrudnianie cudzoziemców	17
4.1. Dlaczego pracodawcy zatrudniają cudzoziemców?	17
4.2. Wiedza na temat procedury zatrudniania cudzoziemca	19
4.3. Trudności pracodawców z procedurą zatrudniania cudzoziemców	22
4.4. Różnice w zatrudnianiu cudzoziemców na poziomie lokalnym	22
5. Wyniki badań: praca legalna i nielegalna	24
5.1. Dlaczego pracodawcy zatrudniają nielegalnie?	24
5.2. Dlaczego nie zatrudniają nielegalnie?	26
5.3. Dlaczego cudzoziemcy się na to godzą?	27
5.4. Praca nieuregulowanych migrantów	28
5.5. Kontrola legalności zatrudnienia	29
6. Wyniki badań: Ustawa sankcyjna	31
6.1. Wiedza na temat ustawy sankcyjnej	31
6.2. Opinie na temat ustawy	33

6.3. Przepisy a zatrudnianie cudzoziemców	34
6.4. Przepisy a zatrudnianie niezgodne z prawem	35
6.5. Przepisy a zatrudnianie nieudokumentowanych migrantów	37
6.6. Ochrona cudzoziemców o nieuregulowanym statusie w ustawie	37
6.7. Znaczenie ustawy	38
7. Rekomendacje	41
7.1. Procedura zatrudniania cudzoziemców	41
7.2. Kontrole i kary dla pracodawców	42
7.3. Współpraca: organizacje pozarządowe – instytucje państwowe – pracodawcy - migranci	43

*Jak się czyta tę ustawę,
to trzeba się trzy razy zastanowić(...)
Ale trzeba się cztery razy zastanowić,
czy zatrudnić nielegalnie przebywającego cudzoziemca.
(fragment wywiadu)*

1. Wstęp

Niniejszy raport jest owocem projektu „Pracownicy bez granic” (Employees Beyond Borders), realizowanym przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej. Projekt ma na celu ocenę implementacji, efektywności i celowości dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 roku, przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich (tzw. dyrektywy „sankcyjnej”) – z punktu widzenia pracodawców i ekspertów rynku pracy.

W projekcie uczestniczą cztery kraje: Polska, Czechy, Słowacja oraz Węgry. W każdym z tych państw odbywały się prowadzone według tej samej metodologii równoległe badania, które podsumowane zostały raportami krajowymi – oto jeden z nich. Raport porównawczy będzie miał na celu zaprezentowanie szerszej perspektywy między państwami Grupy Wyszehradzkiej.

Niniejszy raport powstał na podstawie badań przeprowadzonych w Poznaniu i Warszawie z 25 osobami, które zatrudniają cudzoziemców, bądź są istotnie zainteresowane tematyką zatrudniania cudzoziemców przez polskich przedsiębiorców. Raport składa się z kilku części – wprowadzającej, badawczej i podsumowującej. Pierwsza część to przedstawienie kontekstu, funkcjonowania cudzoziemców na polskim rynku pracy, oraz metodologii użytej do przeprowadzonych badań. Druga część zawiera opracowane wyniki badań w trzech obszarach tematycznych: zatrudnianie cudzoziemców, praca legalna i nielegalna oraz ustawa implementująca Dyrektywę 2009/ 52/WE. Ostatnia część przedstawia rekomendacje, które wyłoniły się w wyniku prowadzonych badań.

2. Kontekst

2.1. Cudzoziemcy jako pracownicy w Polsce

W ubiegłym roku prawie 30 tys. cudzoziemców zarejestrowało swój pobyt na czas określony w Polsce. Największą grupą cudzoziemców spoza Unii Europejskiej od wielu lat są Ukraińcy, którzy stanowią niemal 30% cudzoziemców posiadających karty pobytu. W roku 2013 otrzymali oni niemal 9000 zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony. Kolejni pod względem liczby są obywatele Federacji Rosyjskiej, Białorusini, Wietnamczycy oraz Chińczycy¹.

Badania prowadzone w ostatnich latach koncentrowały się na ukazaniu rzeczywistej sytuacji cudzoziemców na rynku pracy i ogólnych warunków zatrudnienia (Klaus 2007; Kloc-Nowak 2007; Kaźmierkiewicz 2009; Jóźwiak, Romanowicz 2010; Klaus 2011; Kubiciel-Lodzińska 2012). Część opracowań naukowych dotyczy pracodawców zatrudniających cudzoziemców (Gmaj 2005; Jończy, Kubiciel 2010; Wafflard 2011), nieliczne zaś przedstawiają stosunek Polaków do pracujących obcokrajowców (Jaźwińska 2008, Feliksiak 2010). Znacząca część publikacji zajmuje się polityką migracyjną, a autorzy tych tekstów sugerują konieczne ich zdaniem do wprowadzenia zmiany w tym zakresie (Kaczmarczyk, Okólski 2008; Grabowska-Lusińska, Żylicz 2008; Duszczuk 2012). Ciekawych informacji dostarczają również raporty i sprawozdania z podejmowanych działań kontroli legalności zatrudnienia (Bednarski i in. 2008; PIP 2013). Z przeglądu publikacji dotyczących zatrudniania cudzoziemców zauważyć można, że badania pracowników cudzoziemskich oscylują wokół trudności, z którymi stykają się na rynku pracy, a badania pracodawców podkreślają walory zatrudniania cudzoziemców. Jedna i druga strona nie jest jednak usatysfakcjonowana przebiegiem procedury zatrudniania cudzoziemców.

Na podstawie dostępnych danych liczbowych dotyczących legalizacji pobytu można jedynie szacować rzeczywistą liczbę migrantów, brak jest bowiem danych dotyczących cudzoziemców o nieuregulowanym statusie pobytowym (Klorek 2011). Badacze szacują, że liczba migrantów nielegalnie wykonujących pracę w naszym kraju oscyluje w przedziale pomiędzy 50 a 450 tysięcy osób (Golinowska 2004; Korczyńska, Duszczuk 2005). Najczęściej są to osoby pochodzące z Ukrainy, Wietnamu, Mołdawii, Rosji, Chin i Białorusi, co częściowo pokrywa się ze strukturą etniczną cudzoziemców przebywających legalnie. Spośród wykrytych podczas kontroli legalności zatrudnienia przypadków, migranci nielegalnie pracowali najczęściej w przetwórstwie przemysłowym (25% stwierdzonych przypadków), handlu i naprawach (20%), budownictwie (18%), hotelach i restaura-

¹ Szczegółowe dane dotyczące liczby osób ubiegających się o zezwolenie na osiedlenie, zamieszkanie na czas oznaczony, a także osób z Unii Europejskiej, które zarejestrowały swój pobyt w Polsce, są dostępne na stronie Urzędu do Spraw Cudzoziemców (<http://www.udsc.gov.pl/Statystyki>, dostęp: 21.03.2014).

cjach (13%) oraz rolnictwie i łowiectwie (9%) (Bieniecki, Pawlak 2010:14). Praca nielegalna częściej zdarza się w gospodarstwach domowych, gdzie migranci (najczęściej kobiety) pracują jako opiekunki do dzieci, osób starszych oraz „zajmują się domem” – sprzątają, gotują, piorą, prasują i wykonują inne czynności porządkowe (FRA 2011).

Dość problematyczne jest również ustalenie liczby krótkotrwałych pracowników, pracujących na podstawie oświadczeń o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca. W 2013 roku zostało wydanych 235 000 oświadczeń dla cudzoziemców z 5 krajów: Białorusi, Rosji, Ukrainy, Mołdowy i Gruzji. Jednak zarejestrowanie oświadczenia nie wiąże się z obowiązkiem podpisania umowy o pracę z danym cudzoziemcem. Zdarza się nierzadko, że cudzoziemiec, który otrzymał oświadczenie od jednego pracodawcy i dzięki temu uzyskał wizę umożliwiającą mu wjazd na terytorium Polski, nigdy się u niego nie pojawił. Niektórzy obcokrajowcy prawdopodobnie szukają innej pracy będąc już w Polsce i często decydują się na pracę bez jakiegokolwiek jej zalegalizowania. W wywiadach z pracodawcami słychać było również obawę, że zatrudnią cudzoziemca, który to wykorzysta i wyjedzie za granicę.

2.2. Nielegalnie zatrudnieni cudzoziemcy

Praca nielegalna dla imigrantów nie jest praktyką nową w naszym kraju, choć nadal istnieje niewiele opracowań naukowych jej poświęconych. Rusłan Antoniewski w 1997 roku obserwując funkcjonowanie nielegalnej giełdy pracy, pisał „Uzyskanie dokumentów do legalnej pracy jest kłopotliwe i czasochłonne, wymaga różnorodnych zabiegów ze strony pracodawcy i pracownika (...). Nie spotkałem na giełdzie nikogo pracującego legalnie i sądzę, że takich osób się tam nie spotyka” (Antoniewski 1997:8). Mirosław Bieniecki i Mikołaj Pawlak podkreślają, że „statystyki dotyczące osób zatrudnionych na podstawie zezwoleń są wyjątkowo niskie w porównaniu z rzeczywistością. Zwłaszcza w obrębie grupy ukraińskiej i wietnamskiej znaczna część osób pracuje w Polsce nielegalnie” (Bieniecki, Pawlak 2010:8).

Popyt na pracę cudzoziemców jest nadal bardzo niski (Łotocki 2009:130). Jak wykazują badania, przedsiębiorstwami najbardziej zainteresowanymi zatrudnianiem cudzoziemców są duże firmy zagraniczne, o rozwiniętych kontaktach międzynarodowych (Grabowska-Lusińska, Żylicz 2008:31-34). Takie firmy jednakże najczęściej zatrudniają w pełni legalnie osoby o szczególnych, zazwyczaj wysokich kwalifikacjach. Natomiast do zatrudniania niezgodnie z procedurą dochodzi raczej w małych i średnich przedsiębiorstwach.

Kontrole prowadzone przez Państwową Inspekcję Pracy ujawniły naruszenia prawa w blisko połowie podmiotów zatrudniających cudzoziemców objętych kontrolą. Kontrole odbywają się w

tych miejscach, o których służby kontrolne otrzymały niepokojące sygnały, iż mogą być miejscem zatrudnienia cudzoziemców niezgodnie z prawem. Nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemców ujawniono w blisko 11% skontrolowanych zakładów (w 2010 było to 1011 cudzoziemców, w 2011 – 901 osób, a w 2012 – 644 osoby). Największą grupą nielegalnie zatrudnionych cudzoziemców (62%) stanowili obywatele Ukrainy, których w latach 2010-2012 było 1576 osób (PIP 2013:27). Inspektorzy pracy odnotowują, że proceder nielegalnego zatrudniania cudzoziemców najbardziej dotyczy dużych ośrodków miejskich, szczególnie województw: śląskiego, łódzkiego, dolnośląskiego i mazowieckiego. W 2012 roku Inspekcja Pracy ujawniła w województwie mazowieckim 80 przypadków niezgodnego z prawem zatrudniania cudzoziemców i 21 w województwie wielkopolskim (PIP 2013:27-28).

Warto zwrócić uwagę, że wśród dziedzin gospodarki, w których występuje największe nasilenie nielegalnej pracy cudzoziemców, zdecydowanie dominowało budownictwo (29% stwierdzonych przez inspektorów pracy przypadków). W dalszej kolejności problem ten dotyczył przetwórstwa przemysłowego (13%), rolnictwa, leśnictwa i łowiectwa (13%), handlu i naprawy (9%) oraz hotelarstwa i usług gastronomicznych (9%) (PIP 2013:28). Co istotne, branże zatrudniające nielegalnie cudzoziemców tak samo postępują wobec Polaków (Kałaska 2011:12). Można zatem powiedzieć, że jest to dla tych pracodawców powszechna strategia w ich relacji z pracownikami.

Główny Urząd Statystyczny, który interesował się pracą nierejestrowaną wśród Polaków, odnotował, że najwięcej pracodawców oferujących taką formę pracy, bo aż 66,5% stanowią osoby prywatne, a 28,4% to firmy (Kałaska 2011:15). W przypadku niezarejestrowanej pracy cudzoziemców PIP ujawniał ją w największym stopniu w mikroprzedsiębiorstwach (firmach zatrudniających do 9 pracowników) – w 64% ogółu stwierdzonych przypadków w 2012 roku (PIP 2013:29). Niewątpliwie, gdyby PIP kontrolował również osoby prywatne, wyniki mogłyby się znacznie różnić.

Straż Graniczna najczęściej spotyka się ze zjawiskiem nielegalnego prowadzenia działalności w zakresie handlu (na bazarach), w rolnictwie i budownictwie. Z przypadkami nielegalnej pracy domowej spotykają się sporadycznie, wyłącznie gdy osoba kontrolowana (cudzoziemiec lub zatrudniająca rodzina) sama się do tego przyzna. „Tym samym ten obszar kontroli legalności zatrudnienia pozostaje w praktyce poza jakąkolwiek kontrolą” (Bednarski i in. 2008:222-223).

Na koniec warto jeszcze, korzystając z raportu PIP, odnotować spadek liczby ujawnionych przypadków pracy cudzoziemców, których pobyt na terytorium Polski był nielegalny. W 2012 roku

dotyczyło to 59 cudzoziemców, w 2011 roku 78 cudzoziemców, a rok wcześniej 76 osób (PIP 2013:30)².

2.3. Dwa miasta: Warszawa i Poznań

Badania prowadzone były w dwóch miastach. Zgodnie z założeniami pewne procesy odbywały się tam odmiennie, co do pewnego stopnia wynika z intensywności migracji. Najwięcej imigrantów mieszka w stolicy i w jej najbliższej okolicy. Do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego wpływa najwięcej wniosków o zezwolenie na pracę. Liczby te znacząco zwiększają się. W 2008 roku na 18 tysięcy wydanych zezwoleń na pracę na terenie całego kraju, 7760 zezwoleń zostało wydanych w województwie mazowieckim, a 1157 w województwie wielkopolskim (Jończy, Kubiciel 2010:49). W 2013 roku liczba ta się podwoiła – na 39 tysięcy zezwoleń w województwie mazowieckim zostało wydanych 21548 zezwoleń, a w wielkopolskim 2432. Nominalnie stawia to Wielkopolskę na drugiej pozycji w kraju (*ex aequo* z województwem małopolskim). Jednak, biorąc pod uwagę liczbę ludności w regionie, okazuje się, że Wielkopolska plasuje się na dalszej pozycji. Jak podają autorzy w 2008 roku województwo wielkopolskie było na szóstej pozycji (Jończy, Kubiciel 2010:51). Mazowsze pozostaje niezmiennie na czele zestawienia.

Warszawa, jak każda stolica, przyciąga migrantów możliwościami, ale też możliwości tworzą się właśnie dzięki obecności tak wielu migrantów. Tutaj w pod koniec lat 90. XX wieku świetnie prosperował Stadion Dziesięciolecia, powstawały liczne wietnamskie małe gastronomie. Dzięki obecności wielu organizacji pozarządowych, w tym stowarzyszeń zakładanych przez samych migrantów, wsparcie prawne, psychologiczne, socjalne i edukacyjne otrzymują cudzoziemcy z różnym statusem legalności. W Warszawie można mówić o funkcjonujących społecznościach migranckich (Mikulska 2009:95-97).

Poznań, miasto znane z Międzynarodowych Targów, przyciąga głównie biznesmenów, ale też studentów. Spośród szacowanych 4500 obcokrajowców najwięcej osób pochodzi z Ukrainy, następnie z Niemiec i Białorusi (Bloch, Czerniejewska, Main 2012). Jeśli chodzi o najbardziej popularne gałęzie gospodarki wśród migrantów, to w 2008 roku najczęściej podejmowali oni pracę w budownictwie, następnie w przetwórstwie przemysłowym i handlu oraz w branży hotelarsko-gastronomicznej (Bloch 2010:52).

² Jak wynika z danych Państwowej Inspekcji Pracy w 2013 roku liczba ujawnionych przypadków pracowników cudzoziemskich przebywających w Polsce nielegalnie spadła do 19 osób (dane pozyskane w trakcie rozmowy z przedstawicielem PIP).

W niniejszym raporcie przedstawione zostaną opinie pracodawców i urzędników obsługujących pracodawców zatrudniających cudzoziemców w tych dwóch miastach. Dzięki takiemu zabiegowi możliwe stało się porównanie głosów respondentów z Warszawy i Poznania i przyjrzenie się, na ile odmienne są praktyki lokalnie stosowane w ramach tego samego systemu zatrudniania cudzoziemców na polskim rynku pracy.

2.4. Nielegalna praca cudzoziemców

Tak jak polscy obywatele, również cudzoziemcy mogą wykonywać pracę na rzecz pracodawcy w sposób sformalizowany bądź niesformalizowany. Jednakże w porównaniu z obywatelami polskimi, migranci, by móc legalnie pracować, muszą mieć uregulowany tytuł pobytowy oraz uzyskać prawo do pracy.

Definicja nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemca znajduje się w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 roku (Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001, z późn. zm.). Zgodnie z nią nielegalnie wykonuje pracę cudzoziemiec:

- który nie posiada wymaganego przepisami zezwolenia na pracę lub oświadczenia pracodawcy o zamiarze powierzenia mu pracy
- którego podstawa pobytu nie uprawnia do wykonywania pracy (tutaj również zawierają się przypadki nie posiadania prawa pobytu w ogóle)
- który wykonuje pracę na innych warunkach lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pracę lub zezwoleniu na pobyt i pracę

który wykonuje pracę bez umowy o pracę albo umowy cywilnoprawnej w wymaganej formie;

Nielegalne wykonywanie pracy jest wykroczeniem, za które ukarany może zostać cudzoziemiec. Natomiast powierzenie cudzoziemcowi nielegalnego wykonywania pracy w każdym z wymienionych powyżej przypadków stanowi wykroczenie, za które odpowiedzialność ponosi pracodawca. Dodatkowo jednak może on zostać ukarany za niezgłoszenie cudzoziemca do ubezpieczenia społecznego oraz brak potwierdzenia na piśmie, w wymaganym terminie, rodzaju zawartej umowy i jej warunków..

W trakcie badań pracodawcy i osoby zainteresowane tematyką zatrudniania cudzoziemców często podkreślali, że istotna jest dla nich gradacja osób „mniej lub bardziej nielegalnie zatrudnionych”. Często podkreślano, że istotna jest motywacja oraz świadome działanie i oczekiwano, że organy kontrolujące będą brały pod uwagę te różne stopnie nielegalności.

2.5. Procedura zatrudniania cudzoziemca

Za kwestie zatrudniania cudzoziemców odpowiedzialne jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Ustawą regulującą wydawanie zezwoleń na pracę jest ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Historia regulacji prawnych dotyczących zatrudniania cudzoziemców w Polsce sięga 1989 roku. Od tamtego czasu co najmniej kilkanaście razy liberalizowała się procedura zatrudniania obcokrajowców – doprecyzowano zasady wydawania wiz z prawem do pracy, zezwoleń na pracę, katalog zawodów bez konieczności posiadania tego dokumentu, krajów pochodzenia osób, od których nie są wymagane dodatkowe zezwolenia, zmniejszała się wysokość opłat za zatrudnionego obcokrajowca, zmniejszyła liczba etapów procedury, a także wydłużył maksymalny okres wydawania zezwolenia z roku do trzech, a w niektórych przypadkach nawet do pięciu lat (Jończy, Kubiciel 2010). Procedury regulujące prawo do pobytu i prawo do pracy cudzoziemca do niedawna przebiegały odrębnie³.

1 maja 2014 roku weszła w życie nowa ustawa o cudzoziemcach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1650), w której znalazły się przepisy regulujące procedurę legalizacji pobytu cudzoziemca i udzielenia mu zezwolenia na pracę łącznie. Według niej, pracownik, jeśli będzie chciał zalegalizować swój pobyt w Polsce powyżej 3 miesięcy może ubiegać się o jednolite zezwolenie na pobyt i pracę – bez konieczności wcześniejszego wyrabiania zezwolenia w odrębnej procedurze. W dalszym ciągu można ubiegać się o wydanie zezwolenia na pracę w przypadku osób, które potrzebują takiego zezwolenia by pracować w Polsce, jednak nie ubiegają się o zezwolenia na pobyt w oparciu o owo zatrudnienie.

Według znowelizowanych przepisów cudzoziemiec może korzystać z czterech form legalnego podejmowania pracy w Polsce: bez konieczności posiadania zezwolenia na pracę, na podstawie oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi, z zezwoleniem na pracę oraz z jednolitym zezwoleniem na pobyt czasowy i pracę.

Zatrudnienie **bez konieczności posiadania zezwolenia na pracę** mogą podjąć obywatele Unii Europejskiej oraz osoby korzystające ze zwolnień wynikające z ich sytuacji prawnej (np. uchodźcy, posiadacze Karty Polaka) lub wykonywanego zawodu (np. tzw. native speakerzy, którzy

³ Dotychczasowa odrębność procedur wpływała na pracę urzędów wojewódzkich, m.in. jak deklarowali urzędnicy podczas badań, podczas procedury wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemcowi, nie sprawdzano jego statusu pobytowego.

są nauczycielami w publicznych placówkach edukacyjnych, artyści, naukowcy lub sportowcy, którzy wykonują swoją pracę okazjonalnie, do 30 dni w roku)⁴.

Z **oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi**, mogą korzystać wyłącznie obywatele Ukrainy, Białorusi, Rosji, Mołdawii, Gruzji i Armenii, którzy zamierzają podjąć pracę w Polsce przez okres co najwyżej 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy. Oznacza to, że po przepracowanych 6 miesiącach pracy cudzoziemiec musi albo wyjechać z Polski na kolejne pół roku, albo postarać się o zezwolenie na pracę. Zmiana pracodawcy w tym przypadku oznacza konieczność zmiany oświadczenia, jednakże liczba przepracowanych dni sumuje się. W tym przypadku procedura jest uproszczona, a pracodawca bezpłatnie składa oświadczenie w Powiatowym Urzędzie Pracy, a Urząd w ciągu tygodnia je rejestruje. Istnieje też możliwość ubiegania się o zezwolenie na pracę u tego samego pracodawcy, u którego cudzoziemiec przepracował trzy miesiące na podstawie oświadczenia, bez konieczności przeprowadzania testu rynku pracy. Dodatkowo łatwiejsze procedury są przewidziane również dla osób, które przedłużają zezwolenie na pracę.

Zezwolenie na **pobyt czasowy i pracę** może być udzielone na okres od roku do trzech lat. Procedura ta jest dwustopniowa. W pierwszej kolejności przeprowadzany jest test rynku pracy. Pracodawca musi udać się do powiatowego urzędu pracy, by tam uzyskać informację od starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych wśród Polaków. Starosta ma 7 lub 14 dni na poinformowanie pracodawcy o wynikach przeprowadzonego testu. Dopiero gdy okaże się, że wśród osób poszukujących pracy, zarejestrowanych w urzędzie pracy brak osób, które mogą spełnić wymagania pracodawcy, uzyskuje on pisemną informację od starosty. Z tym dokumentem, jako załącznikiem, cudzoziemiec może starać się o jednolite zezwolenie na pobyt czasowy i pracę. Rozpatrzenie wniosku ustawowo trwa jeden miesiąc, natomiast w sytuacjach, które tego wymagają, procedura może się wydłużyć. Zezwolenie dotyczy zatrudnienia na określonym stanowisku u konkretnego pracodawcy (lub kilku konkretnych pracodawców) za ustalone wynagrodzenie. O wszelkich zmianach w ustaleniach musi być poinformowany wojewoda. Jakikolwiek niedopatrzenie w procesie ubiegania się o zezwolenia może bowiem oznaczać, że cudzoziemiec pracuje niezgodnie z wydanym zezwoleniem, a zatem niezgodnie z prawem.

Zezwolenie na pracę może być wydawane pracodawcy na zasadach obowiązujących przed 1 maja 2014 roku. Taka możliwość może być wykorzystywana przez cudzoziemca, który aby wykonywać prace potrzebuje zezwolenia, jednak nie korzysta z możliwości ubiegania się o jednolite

⁴ Pełna lista kategorii cudzoziemców zwolnionych z ubiegania się o zezwolenie na pracę znajduje się w art. 88 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

zezwolenie na pobyt i pracę. W takiej sytuacji to pracodawca (a nie cudzoziemiec), jest zobowiązany do złożenia wniosku o zezwolenie na pracę.

2.6. Kontrola rynku pracy

Za kontrolę legalności zatrudnienia odpowiedzialna jest Państwowa Inspekcja Pracy i Straż Graniczna, które dodatkowo wspierane są przez inne instytucje, jak chociażby ZUS, Policję. Kontrolą legalności zatrudnienia cudzoziemców inspektoraty pracy zajmują się dopiero od lipca 2007, a od stycznia 2009 roku dołączyła również Straż Graniczna. W przypadku Straży Granicznej kontrolą mogą być objęci również przedsiębiorcy niezatrudniający pracowników, a nawet osoby fizyczne w przypadku uzasadnionego podejrzenia naruszenia przepisów (PIP 2009:6-13).

W trakcie kontroli inspektorzy PIP i funkcjonariusze SG mają prawo do wylegitymowania osób pracujących i przebywających na terenie zakładu pracy, uzyskania wglądu w dokumenty pracownicze – zezwolenia i umowy o pracę, zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego oraz kopie dokumentów pobytowych. Warto zaznaczyć, że inspektorzy PIP pracy mogą co do zasady kontrolować jedynie stosunki wynikające z prawa pracy oraz nie mają prawa kontrolować pracodawców będących osobami prywatnymi np. rodziny zatrudniające pomoce domowe czy opiekunki osób starszych.

W przypadku niedopełnienia wszystkich formalności, a zatem zatrudniania pracownika cudzoziemskiego niezgodnie z prawem, konsekwencje ponosi zarówno pracodawca, jak i cudzoziemiec. Cudzoziemiec w takiej sytuacji może zapłacić grzywnę w wysokości nie niższej niż oraz otrzymać nakaz opuszczenia kraju. Za zatrudnienie cudzoziemca niegodnie z prawem pracodawcy grożą kary grzywny, które wynoszą od 3000 do 5000 zł.

2.7. Ustawa o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁵

Ustawa ta implementuje Dyrektywę 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 roku przewidującą minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich i weszła w życie w lipcu 2012 roku.

Jak wynika z jej treści uporczywe powierzanie wykonywania pracy cudzoziemcowi o nieuregulowanym statusie jest przestępstwem i kary w takiej sytuacji są wyższe – wynoszą do 10000 zł.

⁵ W dalszej części raportu ustawa o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2012 poz. 769) jest skrótowo nazywana „ustawą sankcyjną”.

Jeszcze surowsze kary (nawet pozbawienia wolności do lat 3) mogą być orzeczone przez sąd za zatrudnianie cudzoziemców bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terenie RP w warunkach szczególnego wykorzystania oraz osób pokrzywdzonych przestępstwem handlu ludźmi. Konsekwencją popełnienia tego przestępstwa może być także orzeczenie przez sąd zakazu dostępu do niektórych środków unijnych (na okres od roku do pięciu lat) lub nakazanie zwrotu środków otrzymanych przez pracodawcę w poprzednim roku.

Jeśli pracodawca dopełnił wszelkich formalności – sprawdził dokument pobytowy cudzoziemca, przechowywał jego kopię przez okres trwania pracy cudzoziemca, zgłosił cudzoziemca do ubezpieczenia społecznego – nie będzie ponosił odpowiedzialności za ewentualne wykroczenie lub przestępstwo związane z jego zatrudnieniem, jeśli okazałoby się, że cudzoziemiec nie miał prawa pobytu.

Przepisy zawierają również ułatwienia dla cudzoziemców przebywających w Polsce bez ważnych dokumentów. Jeśli cudzoziemiec będący w takiej sytuacji wykonywał pracę, za którą nie otrzymał wynagrodzenia – przy dochodzeniu zaległego wynagrodzenia korzysta z on domniemania, że jego zatrudnienie trwało co najmniej 3 miesiące, chyba że pracodawca lub cudzoziemiec dowiodą inaczej. Pracodawca jest również zobowiązany pokryć koszty związane z przesłaniem należnych zaległości w miejsce, dokąd cudzoziemiec został wydalony bądź dobrowolnie powrócił.

3. Metodologia badań

Tematem studium było zatrudnianie cudzoziemców przez polskich pracodawców. W badaniu jako wyjściowa przyjęta została perspektywa pracodawcy i ustawodawcy, stąd też grupą docelową badań były osoby pośrednio bądź bezpośrednio zatrudniające migrantów, posiadające wiedzę na temat polskiego prawodawstwa z tego zakresu oraz takie, które są żywo zainteresowane omawianą problematyką – przedstawiciele związków zawodowych, organizacji pracodawców, organizacji pozarządowych wspierających cudzoziemców, a także naukowców.

Głównym celem badania było sprawdzenie, w jaki sposób dyrektywa 2009/52/EC przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich została włączona w prawo krajowe. Dziewięciostronicowa ustawa z dnia 15 czerwca 2012 roku o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej implementuje przepisy unijnego do polskiego porządku prawnego, stąd pytania kierowane do respondentów dotyczyły polskiego prawa, oceny stopnia trudności procedury zatrudniania cudzoziemców, a także czynników zachęcających i zniechęcających do powierzania pracy obcokrajow-

com. Jednym z istotnych celów było zbadanie, czy przepisy wynikające z ustawy sankcyjnej, wymierzające kary dla osób zatrudniających nielegalnie przebywających migrantów, mogą skutecznie regulować nielegalne zatrudnianie cudzoziemców. Ponieważ jest to akt prawny obowiązujący od niedawna⁶, interesujące było sprawdzenie, w jakim stopniu jest on znany pracodawcom oraz stosowany przez instytucje i organy, które mogą na jego podstawie zapobiegać nielegalnemu zatrudnieniu nieudokumentowanych cudzoziemców.

Warto tutaj przypomnieć, że polskie badanie jest jednym z czterech równolegle prowadzonych, zatem posłuży ono do porównania sytuacji zatrudniania cudzoziemców oraz implementacji prawa unijnego między krajami Europy Środkowej: Czech, Słowacji, Węgier i Polski. Badacze z wymienionych krajów posługiwali się taką samą metodologią, scenariuszem wywiadu, starali się także dotrzeć do podobnych kategorii respondentów. Istotnym założeniem było przeprowadzenie badań w dwóch miastach w każdym z państw – w stolicy oraz innym dużym mieście. W badaniach polskich wywiady zostały przeprowadzone w Warszawie i okolicach oraz Poznaniu.

Przeprowadzone badanie ma charakter jakościowy. Już na wstępnym etapie tworzenia metodologii badań postawiono na zdiagnozowanie sytuacji pracodawców, którzy zatrudniają bądź chcą zatrudnić cudzoziemców i wyciągnięcie wniosków na przyszłość na temat czynników utrudniających bądź ułatwiających zgodne z prawem zatrudnianie migrantów. Interesujące było zebranie wiedzy i opinii pracodawców na temat zatrudniania cudzoziemców, procesu legalizacji, pojawiających się problemów, a także przyczyn nielegalnego zatrudniania i świadomości konsekwencji takiego procederu. Uznaliśmy, że jedyną metodą, która umożliwi zdobycie takiej wiedzy są wywiady z osobami, które są w stanie jak najobszerniej odpowiedzieć na interesujący nas temat.

W celu uzyskania szerszych opinii zdecydowaliśmy, że respondenci będą przedstawicielami różnych grup, w inny sposób podchodzących do kwestii prawodawstwa, zatrudniania pracowników, pracy z migrantami. Wybranych zostało 5 grup: (1) urzędnicy zajmujący się legalizacją i kontrolą zatrudnienia, (2) organizacje pozarządowe i związki zawodowe wspierające cudzoziemców w znajdowaniu zatrudnienia, (3) pracodawcy bezpośrednio zatrudniający cudzoziemców, (4) związki pracodawców i pośrednicy pracy oraz (5) naukowcy i badacze. Z osobami tymi prowadzony był wywiad swobodny, czasami nieco odbiegający od scenariusza. Wywiady te zostały nagrane, spisane, a następnie poddane analizie.

Samo badanie zostało podzielone na dwa obszary tematyczne – pierwszy dotyczył wiedzy pracodawców nt. praw pracowniczych, procedury zatrudniania cudzoziemców; drugim tematem

⁶ Rok 2012 był niepełnym rokiem funkcjonowania tej ustawy. Rok 2013 jest pierwszym rokiem działania ustawy. Dane liczbowe z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, podsumowujące wykorzystanie przepisów w praktyce, zostaną opublikowane w połowie 2014 roku.

była znajomość ustawy sankcyjnej oraz opinie osób zajmujących się zatrudnianiem cudzoziemców na temat funkcjonującego prawa, w tym implementacji dyrektywy 2009/52/EC w prawie krajowym oraz stosowanych nieformalnie praktyk. W tym celu powstała lista pytań badawczych, na które poszukiwane były odpowiedzi:

- Jaka jest wiedza pracodawców na temat sposobu zatrudniania cudzoziemców?
- Jaka jest wiedza pracodawców na temat praw przysługujących pracownikom cudzoziemskim?
- Jakie są opinie na temat dyrektywy i prawa krajowego osób zatrudniających cudzoziemców?
- Jaka jest rola dyrektywy i do kogo jest ona *de facto* skierowana?
- Czy dyrektywa/ustawa wystarczająco chronią pracownika zatrudnionego nielegalnie? Czy przepisy są rzeczywiście sensowne, czy tylko fasadowe?
- Czy wprowadzanie takich środków prawnych jest skuteczne w kontekście osiągnięcia celu dyrektywy, jakim jest przeciwdziałanie nieudokumentowanej migracji?
- Jakie są inne możliwe środki, które skuteczniej wpływałyby na zatrudnianie cudzoziemców z zapewnieniem mu wszystkich praw?

Badanie przeprowadzone zostało przez dwie badaczki: Izabelę Czerniejewską i Emilię Piechowską. Łącznie przeprowadzono 25 wywiadów: z ośmioma urzędnikami, z trzema organizacjami pozarządowymi, z przedstawicielem jednego ze związków zawodowych i jednego związku pracodawców, z siedmioma pracodawcami i jednym pośrednikiem / pełnomocnikiem pracodawców⁷, z dwoma agencjami pośrednictwa pracy i z dwoma naukowcami. Wywiady prowadzone były na przełomie roku 2013/ 2014.

Większość wywiadów (18) została przeprowadzona w stolicy, pozostałe siedem w Poznaniu. Dobierając respondentów zadbano o równowagę pomiędzy miastami. W Warszawie i Poznaniu zostały przeprowadzone wywiady z przedstawicielami urzędów (w inspekcji pracy, Straży Granicznej, urzędów wojewódzkich), agencji pośrednictwa pracy oraz samych pracodawców, co stanowi materiał porównawczy na temat różnicowania wiedzy i opinii na temat zatrudniania cudzoziemców w obu tych miastach.

Przeciętny wywiad trwał około 40 minut, choć zdarzały się spotkania trwające blisko 3 godziny, oraz krótkie, kilkunastominutowe wypowiedzi. Te ostatnie pozyskane były wśród pracodawców oczekujących na swoją kolej w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim. Zdecydowana większość spotkań była wcześniej umówiona i prowadzona zazwyczaj w miejscu pracy respondenta lub w innym neutralnym miejscu.

⁷ Osoba, która reprezentuje pracodawcę (najczęściej kilku pracodawców równolegle) i w ich imieniu zajmuje się całą procedurą zatrudniania cudzoziemca. Taki „zawód” został zidentyfikowany podczas badań w Warszawie.

Jeśli chodzi o charakterystykę respondentów, to nie stanowią oni grupy reprezentatywnej i trudno na tej podstawie wyciągać daleko idące wnioski. Można jednakże zastanowić się nad wpływem immanentnych cech respondentów na udzielane odpowiedzi i kreowany w ten sposób wizerunek migrantów lub pracodawców zatrudniających cudzoziemców. Liczba kobiet biorących udział w badaniu była nieco mniejsza niż liczba mężczyzn (10 kobiet i 15 mężczyzn). Kobiety z naszej próby pracują w organizacjach społecznych i w urzędach wojewódzkich, choć są również pracodawczyniami, pracują w agencjach pośrednictwa pracy i są przedstawicielkami związków zawodowych. Mężczyźni z naszego badania pracują w służbach kontrolujących legalizację pracy, są naukowcami i pracodawcami zatrudniającymi cudzoziemców. Zdarzały się przypadki zmiany osoby, z którą był umówiony wywiad z mężczyzny na kobietę, stąd też, jak zostało powiedziane, nie należy wyciągać pochopnych wniosków co do tego, czy i w jaki sposób – kobiety bądź mężczyźni – troszczą się o potrzeby cudzoziemców, lecz w jaki sposób o zatrudnianiu migrantów opowiadają.

Podczas realizacji badań można było dostrzec, że wyrażane opinie były zależne nie tyle od wieku, co od doświadczenia respondentów⁸. Osoby, które pracują z cudzoziemcami jako społecznicy, cechowały się czasem dość jednostronnym i mało obiektywnym podejściem i często przedstawiały perspektywę zagubionego w meandrach polskiego prawa cudzoziemcy. Pracodawcy, przedstawiciele agencji pośrednictwa i związków pracodawców, mieli więcej doświadczeń z procedurą zatrudniania cudzoziemców za sobą i ich opinie były bardziej zróżnicowane. Zauważyć można było także, iż urzędnicy, prawnicy reprezentujący pracodawców i cudzoziemców, a także naukowcy mieli najwięcej, najbardziej szczegółowej wiedzy na temat przepisów polskiego prawa i zmian wywołanych przez ustawę sankcyjną.

Największą trudnością w trakcie badań okazało się dotarcie do osób zatrudniających cudzoziemców. O ile badaczki posiadały kontakty z cudzoziemcami w obu miastach, o tyle znalezienie chętnych do rozmowy pracodawców, znacznie utrudniało prowadzenie badań. Pracodawcy nieznaną badaczek ani Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, nawet informowani o celu badań, byli dość nieufni. Można było odnieść wrażenie, że rezygnują z dalszego kontaktu z badaczkami, gdyż podejrzewają, że pytania im zadawane będą dla nich niewygodne. Pracodawcy poszukiwani telefonicznie reagowali nerwowo: „a skąd się pani dowiedziała, że zatrudniamy cudzoziemców?”, zaś instytucje posiadające kontakty z pracodawcami niechętnie podchodziły do pomysłu skontaktowania wybranych osób z badaczkami. W Poznaniu, kilka prób dotarcia do pracodawcy zakończyła się fia-

⁸ Respondenci nie byli pytani o wiek, wykształcenie oraz staż pracy z cudzoziemcami. Poniższe wnioski wyciągnięte zostały na podstawie informacji uzyskanych w trakcie rozmów. Być może w przyszłości warto by było zwrócić większą uwagę na wpływ cech osobowych respondenta na wygłaszane przez niego opinie.

skiem, gdyż po bliższym oglądzie sytuacji okazało się, że domniemani cudzoziemcy to osoby pochodzące z Unii Europejskiej, mające polskie pochodzenie, zatrudnienie których nie wymaga spełnienia żadnych dodatkowych formalności. Dwukrotnie, podczas całych badań respondenci nie wyrazili zgody na nagrywanie wywiadu i prosili o ukrycie niektórych danych, gdyż obawiali się, że będąc na swoich stanowiskach nie powinni wyjawiać informacji, które posiadają, dotyczących nielegalnego zatrudniania cudzoziemców.

4. Wyniki badań: zatrudnianie cudzoziemców

W tej części przedstawione zostały wnioski dotyczące podmiotu zatrudniającego (pracodawcy) oraz jego wiedzy na temat samej procedury. Uzyskane dane przybliżają pewne obszary, luki bądź niedociągnięcia, w wyniku których może dochodzić do nielegalnego zatrudniania cudzoziemców.

Przede wszystkim należy wziąć pod uwagę, że nie każdy pracodawca ma potrzebę zatrudniania cudzoziemców. Jeśli lokalny rynek pracy oferuje mu polskich pracowników, prawdopodobnie nie będzie korzystał z zasobów zewnętrznych. Wcześniejsze badania wśród pracodawców wykazały, że 80-90% z nich decyduje się na zatrudnienie cudzoziemca z powodu braków kadrowych (Wafflard 2011:3; Kubiciel 2011:4). Takie motywacje potwierdziły również nasze badania. Najwięcej zezwoleń na pracę wydawanych jest w kilku sektorach: budownictwie, rolnictwie, sadownictwie i handlu, gastronomii. Jak zostało wcześniej powiedziane, cudzoziemcy najczęściej zatrudniani są w dużych przedsiębiorstwach, w których funkcjonują działy do spraw pracowniczych lub których stać na zlecenie usługi rekrutacji pracowników na zewnątrz (agencje zatrudnienia, pośrednicy, księgowi).

4.1. Dlaczego pracodawcy zatrudniają cudzoziemców?

Z prezentowanych badań wyłania się lista głównych motywacji pracodawców, dlaczego decydują się na zatrudnienie cudzoziemców.

- **Zatrudniają, bo chcą.**

Najważniejszym powodem, dla którego cudzoziemcy są zatrudniani, jest wola pracodawcy. Pracodawcy zatrudniają osoby sprawdzone (np. pracowników sezonowych, z którymi mieli do czynienia w poprzednim roku), z którymi już współpracowały lub które są polecane.

- **Specyfika branży.**

Czasami zatrudnienie cudzoziemca wiąże z rynkiem z jakiegoś kraju bądź z usługami, które może wykonywać osoba z określonego kręgu kulturowego. Wówczas cudzoziemcy są niezbędni:

są takie gałęzie jak gastronomia, gdzie prowadzenie kuchni chińskiej czy też sprzedaż tego przysłowiowego kebaba wymaga cudzoziemca. Wiadomo, że to nie są potrawy polskie. Żeby zdobyć klienta na rynku czy stworzyć namiastkę, że potrawy są wytwarzane według przepisów, procedur wymaganych w kuchniach narodowych, zatrudnia się cudzoziemców. Są bardziej wiarygodni (urzędnik, 4).

Zdarza się, że pomysł na biznes bierze się z fascynacji krajem: *mieliśmy pomysł, że u nas w Polsce nie ma czegoś takiego jak masaż tajski. No i [stąd pomysł na] otwarcie tutaj masażu tajskiego, ale robionego przez typowe Tajki, masażystki z Tajlandii (pracodawca, 16).*

▪ **Niedobór polskich pracowników.**

Są pewne sektory w Polsce (budownictwo, rolnictwo, sadownictwo, usługi domowe), gdzie zauważalny jest brak polskich pracowników. Jeśli pracodawca ma do wykonania jakąś pracę i nie jest w stanie znaleźć pracowników wśród Polaków, będzie szukał ich wśród cudzoziemców. Dodatkowym czynnikiem jest tutaj niechęć Polaków do wykonywania niektórych, szczególnie uciążliwych prac. Niedobór pracowników zauważalny jest zwłaszcza w małych miejscowościach, w niektórych regionach kraju oraz przy niektórych typach prac.

▪ **Przekonanie, że cudzoziemcy są tańsi.**

Polskie przepisy zobowiązują do jednakowego wynagradzania pracowników pracujących na tych samych stanowiskach, niezależnie od kraju pochodzenia. Respondenci w naszych badaniach, którzy sami zatrudniają cudzoziemców, zgodnie twierdzili, że mitem jest, iż są oni tańsi: *specjaliści, którzy przyjeżdżają do Polski z Ukrainy np. oczekują wynagrodzeń bardzo podobnych do Polaków (agencja pracy, 9). Wynagrodzenie cudzoziemców jest na takim samym poziomie jak naszych pracowników, jeżeli chodzi o składki ubezpieczeń społecznych czy podatki nie ma z tego tytułu żadnych ulg (pracodawca, 13). To nie jest tak, że pracownicy z Ukrainy czy z Indii, czy Białorusi zarabiają jakieś śmieszne pieniądze w Polsce, ale po prostu zarabiają właściwie (pracodawca, 15)⁹. Niektórzy pracodawcy z naszego badania, powierzający pracę cudzoziemcom twierdzą wręcz, że utrzymanie takiego pracownika jest nawet droższe: *Jestem odpowiedzialny za tę osobę, zapewniam jej mieszkanie – to jest dodatkowy koszt. Tego wobec Polaka bym nie ponosił, a tutaj ponoszę, bo chcę, żeby oni mieli gdzie mieszkać, pomagam im w tej procedurze (pracodawca, 23).* O niższym wynagrodzeniu dla pracowników cudzoziemskich w stosunku do Polaków respondenci mówili wyłącznie przy okazji zatrudniania cudzoziemców na umowę zlecenie. Wykonują oni wówczas pracę legalnie, po-*

⁹ Opinia ta kłóci się z wypowiedziami pracowników cudzoziemskich, uzyskanych podczas innego badania, którzy przytaczali wiele przykładów, kiedy ich wynagrodzenie było niższe od wynagrodzenia Polaków na podobnym stanowisku. Ponadto zatrudniani zgodnie z prawem otrzymywali niższe wypłaty od cudzoziemców zatrudnionych nielegalnie (Por. Klaus 2011: 25-29)

siadając zezwolenie na pracę, jednak wobec braku płacy minimalnej otrzymują wynagrodzenie niższe niż polscy pracownicy wykonujący tę samą pracę za najniższą pensję. *Pracodawcom zależy na tym, żeby zatrudnić jak najtaniej. Jeśli polskiemu pracownikowi musi zapłacić 1600 zł brutto [minimalna pensja za umowę o pracę], to dlaczego nie napisać zezwolenia, w którym zapisane będzie wynagrodzenie 1200 zł [umowa zlecenie dla cudzoziemca]* (urzędnik, 1). Wydaje się, że samo przekonanie, że cudzoziemcy są tańsi może wpływać na podejmowanie decyzji o ich zatrudnieniu, ale też może skłaniać niektórych pracodawców do zatrudniania wbrew przepisom.

▪ **Cudzoziemcy są solidniejsi i bardziej elastyczni.**

Istnieje wśród pracodawców opinia, że obcokrajowiec dobrze wykonuje swoją pracę, że nie narzeka, jest skrupulatny, dokładnie wykonuje polecenia: *są pracowici, nie marudzą, nie żądają samochodów, nie żądają sekretarek* (pośrednik, 21). Również jeśli chodzi o długość zatrudnienia obcokrajowcy są mniej wymagający. Podczas gdy *lokalni pracownicy szukają bardziej długotrwałego zatrudnienia, więc jest to wypełnianie potrzeb krótkotrwałego zwiększenia zapotrzebowania na pracowników* (urzędnik,7).

Wiąże się to najwyraźniej z przekonaniem, że osoby te **godzą się na gorsze warunki**. Za to samo wynagrodzenie cudzoziemcy pracują na warunkach pracy, na które nie godzą się Polacy – nieodpowiadające standardom warunki bhp, praca na popołudniową zmianę. *Obcokrajowiec przyjeżdżający do innego kraju (...) nie spieszy się po pracy do domu, może pracować w innych godzinach* (pracodawca, 13). Innym aspektem, który pojawił się w wypowiedziach jest wierność pracodawcy: *są związani umową i [zostaną]. A większość Polaków po 3 miesiącach pracy, myślę za najniższą stawkę, w takich warunkach wyzyskujących, rzuci taką pracę, wyjedzie za granicę* (związek zawodowy, 17).

4.2. Wiedza na temat procedury zatrudniania cudzoziemca

Czy znajomość procedury wpływa na zatrudnianie cudzoziemców w sposób legalny? Jak się okazuje dostępność do podstawowych informacji na temat procedury nie stanowi problemu. Każdy, kto chce zatrudnić cudzoziemca, może bez problemu dotrzeć do informacji, jak to zrobić. Głównym źródłem podawanym przez respondentów był Internet, infolinia oraz urzędy wojewódzkie, zajmujące się procedurą – *można zadzwonić po poradę prawną, napisać pismo lub przyjść osobiście* (urzędnik, 1). Z innych instytucji państwowych wiedzę posiadają także Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, inspektoraty pracy, Straż Graniczna i urzędy pracy. Organizacje pozarządowe zadbały również o to, by informacja o procedurze dostępna była na ich stronach internetowych w językach

obcych. Innym źródłem jest „poczta pantoflowa”, czyli przekazywanie sobie wiedzy pomiędzy pracodawcami lub pośrednikami. Z zebranych informacji wynika, że szkolenia dla pracodawców nie są popularne. Jedynie związek pracodawców organizuje cyklicznie spotkania informacyjne:

mówimy, na jakich zasadach, jak wypełnić prawidłowo druk oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy, gdzie ten druk złożyć, czyli do Powiatowego Urzędu Pracy... i później, jeśli przyjedzie obywatel Ukrainy, jaki rodzaj umowy, w jaki sposób z nim podpisać. Dodatkowo prowadzimy też szkolenia na temat, jakie warunki trzeba zapewnić temu obywatelowi Ukrainy, jeśli on podejmuje pracę (związek pracodawców, 11).

Związek zrzeszający pracodawców wydaje również wewnętrzne gazetki związkowe, w tym sezonowo z informacjami na temat zatrudniania cudzoziemców.

Ostatnim źródłem informacji, czy właściwie korekcji posiadanej wiedzy, są służby kontrolne: *Jeżeli widzę, że ta osoba nie wie, to ją uświadamiam, bo nie jest sztuką przeprowadzić kontrolę w danym podmiocie i wrócić tam za pół roku czy za miesiąc (urzędnik, 4).*

Procedura została przez naszych respondentów określona jako średnio-trudna. Najtrudniej jest za pierwszym razem: *na początku, jak zaczynaliśmy legalizować ten ich pobyt, to wydawało się to skomplikowane, dużo dokumentów wydawało nam się wtedy zbędnych, ale w tym momencie, jak już wiemy, co trzeba przygotować, to załatwiamy sprawę za jednym podejściem (pracodawca, 19).*

Wskazane jest, by składaniem dokumentów od strony pracodawcy zajmowała się osoba, która posiada wiedzę na ten temat (np. osoby z wykształceniem prawniczym, specjaliści do spraw rekrutacji, do spraw zatrudnienia). Jednak również przedsiębiorca, który nie posiada takiego wykształcenia, może przejść procedurę samodzielnie, nie korzystając z pośredników, lecz ze wsparcia pracowników urzędu, którzy mają obowiązek udzielić informacji, czy składane dokumenty zostały poprawnie przygotowane. Wielu pracodawców decyduje się na skorzystanie z pełnomocnika: *można wynająć sobie biuro podatkowe, które mu to poprowadzi, 150 zł bo taka jest stawka w Warszawie (...), to jest tak tania usługa, że można ją sobie kupić na wolnym rynku (naukowiec, 3).*

Warto jednak zwrócić uwagę, że to właśnie pośrednicy podkreślają, że *procedura zrobiła się wyjątkowo paskudnie skomplikowana i trudna (pośrednik, 21)*, zapewniając sobie w ten sposób klientów. Są też tacy pracodawcy, którzy początkowo korzystali z usług zewnętrznych – biura rachunkowego, a z biegiem czasu i doświadczenia sami kontynuowali sprawy związane z procedurą zatrudniania, gdyż *nie jest to jakieś skomplikowane (pracodawca, 23)*. Tym bardziej należałoby się zastanowić nad wsparciem pracodawców w tym zakresie.

O tym, czy pracodawcy posiadają wiedzę na temat procedury, świadczą nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli Inspekcji Pracy bądź Straży Granicznej. Najczęściej dopiero wówczas

wychodzi na jaw fakt, że pracodawcy zlekceważyli pouczenia zawarte w zezwoleniu, np. nie zgłosili informacji o niepodjęciu pracy przez cudzoziemca w ciągu trzech miesięcy, o zmianie zakresu obowiązków, zmianie umowy: „Czy pan jako osoba występująca zdawał sobie sprawę z procedur i obowiązków, które na panu ciąży?” – „ja nie wiedziałem”. „Proszę odwrócić zezwolenie na drugą stronę, tam jest pouczenie, rozpisane na pół strony” (urzędnik, 4).

Wśród odpowiedzi na pytanie, dlaczego pracodawcy nie mają pełnej wiedzy na temat procedury, w której uczestniczą, najczęstszą odpowiedzią było „nie interesują się tym” oraz „nie mają świadomości konsekwencji, jakie niesie ze sobą niezgodne z procedurą zatrudnianie cudzoziemca”. Jeden z pracodawców wypowiedział się w następujący sposób: *tak jakby ktoś wchodził do kasyna gry – wchodzi do Monte Carlo i chce grać – to musi wiedzieć, jak się zachowywać, są pewne procedury i prawa. I wchodząc [w procedurę zatrudniania cudzoziemca] musi zdawać sobie sprawę, że otwiera nową sytuację finansowo-prawną dla siebie* (pracodawca, 15).

Jak zatem ocenić wiedzę, którą muszą posiadać pracodawcy, chcący zatrudnić cudzoziemca? Najważniejsze jest, by znali zasady zatrudniania oraz mieli świadomość konsekwencji, jeśli procedura nie będzie przestrzegana. Istotne jest, by wiedzieli, że niezależnie od tego, czy oni sami zajmują się legalizacją pracy pracownika, czy też ktoś robi to w ich imieniu, to pracodawca (i cudzoziemiec) będą ponosili konsekwencje popełnionych błędów.

Najważniejsze elementy, na które zwrócili uwagę respondenci, o których pracodawca powinien ich zdaniem wiedzieć:

- dopuszczony do rynku pracy cudzoziemiec ma takie same prawa według kodeksu pracy, i kodeksu cywilnego, jak Polak,
- jeżeli chce zatrudnić osobę fizyczną u siebie w domu, np. opiekunkę do dziecka, to potrzebuje opinii starosty,
- jakiegokolwiek zmiany w warunkach zatrudnienia oznaczają konieczność wystąpienia o nowe zezwolenie,
- od 2012 roku obowiązkiem pracodawcy jest sprawdzenie, czy cudzoziemiec, którego zatrudnia, przebywa w Polsce legalnie,
- ma obowiązek zaznajomić się z pouczeniem na zezwoleniu,
- musi mieć świadomość, że zatrudniając cudzoziemca jako osoba prywatna, nie przedsiębiorca, może zapłacić grzywnę nawet do 10 000 zł.

Wiele spraw załatwiają sami cudzoziemcy. W rozmowach z respondentami wielokrotnie przewijała się informacja, że cudzoziemcy często dobrze znają procedurę, zwłaszcza ci, którzy mieszkają w Polsce już od jakiegoś czasu: *Większość cudzoziemców to oni sami sobie wszystko za-*

łatwiają. Oni dowiadują się od nas, co muszą zrobić, co musi zrobić ich pracodawca, pracodawca wystawia im upoważnienie i oni sami muszą chodzić i załatwiać (ngo, 8). Jest to szczególnie widoczne w Warszawie, gdzie załatwieniem zezwolenia na pracę często zajmuje się zainteresowany cudzoziemiec, który otrzymuje upoważnienie od pracodawcy. W Poznaniu takich przypadków było wyraźnie mniej.

4.3. Trudności pracodawców z procedurą zatrudniania cudzoziemców

Jak twierdzą osoby badane problemy pojawiają się nie na poziomie znajomości procedury, lecz praktyki. Pracodawca, który przychodzi do urzędu i chce po raz pierwszy zatrudnić cudzoziemca, *jest przerażony, że to dużo informacji* (urzędnik, 2). Niektórych zniechęca dwuetapowość procedury: *on przychodzi i myśli, że coś załatwi, a tu się okazuje, że jeszcze po informacje do starosty trzeba się udać, do Powiatowego Urzędu Pracy. „To ja nic tutaj nie załatwię dzisiaj?”* (urzędnik, 14). Niektórzy respondenci poddają w wątpliwość konieczność testu rynku pracy, proponując dalsze uproszczenia w procedurze. Pracodawcy obawiają się wszelkich dodatkowych trudności formalnych. Zdarza się, że już na tym wstępnym etapie pracodawca rezygnuje z kolejnych kroków: *nie każdy pracodawca jest zadowolony, że musi zajmować się wszystkimi formalnościami, bo po pierwsze to zajmuje czas, po drugie nie chcą się wiązać prawnymi obowiązkami z inną osobą* (ngo, 8).

Najbardziej uciążliwe dla osób zajmujących się uzyskiwaniem zezwoleń okazują się być drobne zmiany w przepisach – zmiana formularza, nowe przepisy wymagające dostarczenia dodatkowych dokumentów. Z tego powodu wskazane byłoby wprowadzanie zmian długoterminowo. Konieczna byłaby także współpraca między instytucjami państwowymi, które mogłyby przekazywać sobie dokumenty drogą wewnętrzną (np. między oddziałem legalizacji pobytu a oddziałem zezwoleń na pracę Urzędu Wojewódzkiego), bez potrzeby przynoszenia ich przez przedsiębiorców.

Jednym z problemów, które wyraźnie uwidoczniły się w wypowiedziach respondentów jest problem legalizacji statusu pobytowego cudzoziemca. Choć są to trudności, z którymi borykają się imigranci, dotyczą one również pracodawców. O ile uzyskanie wizy po rejestracji oświadczenia nie niesie ze sobą problemów, tak przy przedłużaniu statusu pobytowego *zaczyna być już gorzej, trzeba mieć zameldowanie, trzeba mieć środki itd.* (naukowiec, 3). Jeden z pracodawców opowiadał, ile kłopotów ma w związku ze zdobyciem wizy dla żony swojego pracownika. Dla jego firmy oznaczało to ogromne koszty dodatkowe i kilkumiesięczną nieobecność pracownika, który chciał, by go odwiedziła żona.

4.4. Różnice w zatrudnianiu cudzoziemców na poziomie lokalnym

Istotną różnicą pomiędzy miastami są podmioty bezpośrednio zaangażowane w procedurę zatrudniania cudzoziemców. W Poznaniu procedurą zajmują się głównie pracodawcy bądź przedstawiciele pracodawców w ich firmach. Pełnomocnictwa wystawiane na cudzoziemców są sporadyczne. W Warszawie natomiast liczba cudzoziemców zajmujących się własną procedurą w imieniu pracodawcy jest bardzo duża. W stolicy wytworzył się również pewnego rodzaju zawód „pośrednika zajmującego się kompleksowo sprawami cudzoziemców” – obsługującego kilku-kilkunastu klientów równocześnie.

Różnice można dostrzec na poziomie interpretacji przepisów – tutaj decyduje o tym wojewoda – i w związku z tym możliwe są różnice w praktykach. W jednym urzędzie wystarczy kopia dokumentu potwierdzona za zgodność z oryginałem, w drugim klient (pełnomocnik) musi przedstawić oryginał dokumentu, np. dowodu osobistego pracodawcy. Inną praktyką zupełnie niepopularną w Warszawie jest składanie dokumentów drogą pocztową. W Poznaniu, a szczególnie w miejscowościach oddalonych od siedziby Urzędu Wojewódzkiego, jest to często praktykowany i zupełnie wystarczający sposób dostarczenia dokumentów. Trzeba przyznać, że warszawscy pracodawcy i pośrednicy narzekali na czas spędzany na korytarzu Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego.

Należałoby również zbadać dostęp do informacji na temat zmian w prawie na poziomie lokalnym. Przykładem jest przytaczana wcześniej nierówna dystrybucja ulotek i wizytówek o ustawie, które dostępne były wyłącznie w niektórych miejscach w Warszawie. Natomiast zastanawiający jest brak wiedzy o możliwościach zatrudniania, z którym spotkano się w Poznaniu. Jedna z firm zatrudniająca pracowników ze Wschodu nie miała świadomości, że można te osoby zatrudniać, korzystając z uproszczonej procedury (oświadczeń). Choć trudno na tej podstawie wysuwać szeroko idące wnioski, jednak warto w kolejnych badaniach zwrócić uwagę na zróżnicowanie lokalne. Wśród warszawskich respondentów taka sytuacja nie miała miejsca, wszyscy byli zaznajomieni z możliwością zatrudniania na podstawie oświadczenia.

Z przeprowadzonych rozmów wynika, że pracownicy Urzędów Wojewódzkich w obu miastach starają się działać na rzecz swoich klientów. Pomimo negatywnych opinii o uciążliwości procedury, dostrzeżone były pewne praktyki chroniące pracodawców, którzy, jak wynikało z wypowiedzi urzędników, w sposób nieświadomy zatrudniali cudzoziemców niezgodnie z prawem. Urzędnicy państwowi, jeśli otrzymywali ustne informacje od pracodawców o „nie do końca legalnym” zatrudnianiu cudzoziemców nie informowali o tym procederze służb kontrolnych, lecz nieformalnie instruowali jak „naprawić” zaistniałą sytuację.

5. Wyniki badań: praca legalna i nielegalna

Nie byłoby procederu nielegalnego powierzania pracy, gdyby nie było podmiotów, które tą pracę powierzają nielegalnie. (...) zawsze jest ten podmiot, który powierzył i ten podmiot, który wykonuje. (...) Uważam, że jedna i druga strona powinna ponosić konsekwencje. (urzędnik, 24)

5.1. Dlaczego pracodawcy zatrudniają nielegalnie?

Z odpowiedzi respondentów pytanych o to, dlaczego pracodawcy decydują się zatrudniać pracowników nielegalnie, wyłania się dwojaki wizerunek pracodawców: jedna grupa robi to w pełni świadomie, znając ryzyko i mając świadomość konsekwencji, które może ponieść; drugi typ pracodawcy zatrudnia cudzoziemca nielegalnie, lecz nie zawsze w pełni zdaje sobie sprawę ze skutków swoich poczynań. W obu przypadkach pracodawca może narzekać na zbyt skomplikowane przepisy, lecz decydująca jest tutaj świadomość pracodawcy i jego motywacja. Dopiero kontrola służb, a następnie wniosek do sądu weryfikuje prawdziwe pobudki:

zróżnicowanie odpowiedzialności takich osób dokonuje się na etapie postępowania przed sądem. Taka osoba przesłuchana na etapie czynności wyjaśniających w postępowaniu wykroczeniowym jako osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia ujawni okoliczności i pobudki, którymi się kierowała i to sąd ma obowiązek wymierzyć karę adekwatnie do tego, co ta osoba zrobiła, czego nie zrobiła i czym się kierowała, jakie były pobudki (urzędnik, 4).

Niezależnie od stopnia świadomości karalności swojego czynu pracodawcy decydują się na nielegalne zatrudnianie z kilku powodów. Najczęściej respondenci wskazywali na:

- **Chęć zysku ekonomicznego.** Pracodawcy zadowoleni są, że nie płacą podatków i składek ubezpieczeniowych oraz że mogą zapłacić mniej pracownikowi: *jeśli pracodawca jest w stanie, zawsze dąży do [zatrudnienia] najtańszej siły roboczej. Jeśli może to zrobić przy pomocy migrantów, to to robi, ale jeśli może to zrobić przez zatrudnienie kobiet, to to robi (związek zawodowy, 17).*

- **Uniknięcie formalności.** Pracodawcy decydują się na nielegalne zatrudnienie, bo nie chcą zajmować się formalnościami – procedura legalnego zatrudnienia cudzoziemca jest dla nich zbyt czasochłonna i kosztowna¹⁰.
- **Możliwość uniknięcia konsekwencji.** Pracodawcy mogą nie ponieść konsekwencji, gdyż nie zostaną skontrolowani przez Państwową Inspekcję Pracy lub Straż Graniczną. Prawdopodobieństwo braku kontroli zwiększa się, gdy zlecenie jest krótkie. Pracodawcy mają także świadomość chaosu kompetencyjnego służb kontroli zatrudnienia:

PIP nie może dzisiaj skontrolować gospodarstwa rolnego, nie ma takich uprawnień, chyba że rolnik będzie miał status pracodawcy – zawrze z kimś umowę o pracę. Oczywiście to się nie dzieje, on jest osobą fizyczną, która nie ma statusu pracodawcy, a te osoby może kontrolować tylko Straż Graniczna (naukowiec, 10).

Takiemu pracodawcy często [bardziej] opłaci się zapłacić grzywnę do 5000 zł, niż zatrudnić na umowę o pracę czy jakkolwiek. Nie ma badań lekarskich, szkoleń BHP, zabezpieczenia BHP (pracodawca, 13).

- **Podobnie jak z „pracą na czarno” Polaków.** Wymienione motywacje są identyczne wobec zatrudniania nieformalnie obywateli polskich jak i cudzoziemców. Konsekwencje zatrudniania Polaków nielegalnie nie są tak dotkliwe, jak w przypadku obcokrajowców. Z tego wynika prawdopodobnie kolejny powód nielegalnego zatrudniania cudzoziemców:

Często osoby fizyczne zatrudniają [nielegalnie cudzoziemca] (...) myśląc, że jest to nic takiego zatrudnić kogoś do siebie bez umowy o pracę, bo często tak robią z obywatelami Polski, nawet czy do sprzątnia, czy do dziecka, czy na korepetycje. Tak naprawdę to wszystko powinno być sformalizowane, a jednak wiemy dobrze, że często tak nie jest. No może logicznie myślą, że z cudzoziemcem będzie tak samo, nie myśląc o konsekwencjach dla siebie i dla cudzoziemca (urzędnik, 12).

Ciekawy argument został przywołany przez respondenta reprezentującego pracodawców powierzających pracę cudzoziemcom na obszarach wiejskich. Próbował on wyjaśnić, dlaczego z taką łatwością osoby zatrudniają cudzoziemców robią to bez jakichkolwiek uregulowań:

Warto popatrzeć na historię polskiej wsi. Tam była bardzo często taka forma samopomocy, czyli sąsiad sąsiadowi w trudnych momentach, czyli w okresie żniw czy wykopów pomagał. Nie było to nigdy odpłatnie, to nigdy nie było poparte jakimiś umowami i do tej pory nie jest (związek pracodawców, 11).

- **Łatwość wyzyskania pracownika cudzoziemskiego.** Jeden z respondentów trafnie określił tę sytuację słowami „legalny jest słabiej sterowalny”¹¹. Pracodawcy mają przewagę nad pracownikiem zatrudnionym nielegalnie, szczególnie gdy jest to cudzoziemiec.

¹⁰ Warto dodać, że koszty wyrobienia zezwolenia na pracę wynoszą od 50 do 200 zł. Najniższą kwotę płaci pracodawca zatrudniający cudzoziemca na okres do 3 miesięcy, 100 zł wynosi opłata za zezwolenie ważne powyżej 3 miesięcy, a opłatę 200 zł ponosi podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi delegowanemu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu realizacji tzw. usługi eksportowej.

Polaka można zmusić do 100 godzin pracy, a cudzoziemca do 150. I w jednym i drugim przypadku dochodzi do łamania [prawa], ale Polaka jakby mniej. Bo pracodawca nie chce przegiąć. A tu z cudzoziemcem może robić co chce, bo jak nie chce, to niech spada i wyjeżdża (naukowiec, 3).

Łatwiej jest wykorzystać cudzoziemca i nie zapłacić wynagrodzenia (...). Cudzoziemiec ma mniejszą skłonność dochodzenia tych swoich roszczeń, bo za dużo ryzykuje (urzędnik, 7).

- **Są nieświadomi złożoności procedury zatrudniania cudzoziemca.** Pracodawca może dopełnić formalnie wszystkich spraw związanych z zatrudnianiem cudzoziemca, a jednak okaże się, że zatrudnia nielegalnie. Może to się stać w sytuacji, kiedy np. pracownikowi cudzoziemskiemu wygaśnie wiza albo wówczas, gdy chce zatrudnić pracownika na umowę zlecenie, a w zezwoleniu miał napisane, że osoba będzie zatrudniona na podstawie umowy o pracę.

odbięgnięcie od warunków określonych w zezwoleniu też jest nielegalnym powierzeniem wykonywania pracy. Pracodawcy mówią „jak to? Ja zrobiłem wszystko, co na mnie ciążyło, sprawdziłem ten dokument, dokonałem jego kopii, ten pan ma zezwolenie, świadczenie do wykonywania pracy, zgłoszony do ZUS”. „Dlatego, że powierzył pan pracę na innych warunkach, nie występując o zmianę warunków określonych pierwotnie w zezwoleniu” (urzędnik, 4).

Pracodawcy częściej podejmują ryzyko w okolicznościach, gdzie z dużym prawdopodobieństwem mogą uniknąć konsekwencji, przy pracach sezonowych, tam gdzie jest zatrudnionych dużo ludzi. Jedne branże są również bardziej podatne na nielegalne zatrudnianie niż pozostałe (np. małe firmy budowlane czy niewielkie przedsiębiorstwa rolnicze). Rzadziej ryzykują duże firmy, które mają wysokie obroty i wykroczenie w postaci nielegalnego zatrudniania cudzoziemców byłby „plamą na honorze” firmy.

5.2. Dlaczego nie zatrudniają nielegalnie?

W naszych badaniach z założenia docieraliśmy tylko do tych pracodawców, którzy legalnie zatrudniali cudzoziemców. Z ich odpowiedzi można dowiedzieć się jednak, dlaczego oni sami nie zatrudniają pracowników nielegalnie:

Nigdy nie byliśmy w takiej sytuacji i nie chcę być w takiej sytuacji, żeby kogoś zatrudniać nielegalnie, żeby ktoś u mnie nielegalnie pracował. To jest bez sensu, męczyć się potem z jakimiś inspekcjami, problemami, którzy narzucą karę jeszcze większą, niż mogłabym zapłacić co miesiąc (pracodawca, 16)

¹¹ W badaniach pracowników cudzoziemskich ten aspekt był często wymieniany – godzą się na wszystko, żeby nie stracić pracy: pracują po 12 godzin dziennie, godzą się na niewliczanie pewnych typów prac do godzin pracy, żalą się na obniżanie stawek po wykonanej pracy lub zmiana warunków pracy i in. (Klaus 2011:27-30).

Pracodawcy mówili też, że boją się konsekwencji, które musieliby ponieść. W ich wypowiedziach można jednak dostrzec nieznamość wysokości kar. Dodają również, jak istotna jest odpowiedzialność wobec prawa i ludzi, a także konsekwencje w sytuacji wypadku przy pracy:

[w branży budowlanej] jest dużo większe ryzyko i prawdopodobieństwo takich wypadków niż przy pracy biurowej. I niech się takiemu człowiekowi coś stanie, który nie jest ubezpieczony, nie ma prawa pobytu, nie ma prawa do stałej pracy... (pracodawca, 13).

Bo jest duży problem, bo może inspekcja pracy się dowie, albo Straż Graniczna i są wysokie kary nakładane. Ktoś musi robić to bardzo nieodpowiedzialnie, żeby cudzoziemca zatrudnić bez potrzebnych dokumentów (...). Dosyć to jest odpowiedzialna sprawa. Jest to taka praca później w stresie, coś się może wydać, wyjść na jaw (pracodawca, 18).

5.3. Dlaczego cudzoziemcy się na to godzą?

Jak zostało zauważone wcześniej, podtrzymywaniem stosunku nielegalnego zatrudnienia zainteresowani mogą być zarówno pracodawcy, jak i pracownicy. Przy czym warto wziąć pod uwagę, iż jest to relacja nierówna. Cudzoziemscy pracownicy znacznie częściej pracują nielegalnie z powodu nieznamości procedury zatrudniania i przepisów prawa oraz niedopełnienia przez pracodawców odpowiednich wymogów rejestracyjnych (Klaus 2011:15). Akceptują także proponowane przez pracodawcę wykonywanie pracy bez umowy, bowiem to pracodawcy są stroną silniejszą, która może wybierać wśród potencjalnych pracowników (rzadko to sami cudzoziemcy proponują wykonywanie nielegalnej pracy) Co ciekawe tę zgodę migrantów na pracę bez umowy pracodawcy interpretują na swoją korzyść, twierdząc, że pracownicy nie są zainteresowani podpisywaniem umów. Takie podejście może być traktowane jako zrzucanie odpowiedzialności za decyzję o nielegalnym zatrudnieniu na cudzoziemców.

Bardzo często obywatele Ukrainy nie chcą się wiązać jakkolwiek umową. Z tego powodu, że oni przyjeżdżają do pracy do Polski, mając w tym czasie urlop zdrowotny, urlop wypoczynkowy na Ukrainie, u swojego pracodawcy, albo mając status bezrobotnego. Teraz związanie się umową z polskim pracodawcą grozi im, że taka umowa trafi do ich pracodawcy, albo do ich aparatu fiskalnego, do ich administracji i będą się musieli liczyć z jakimiś przykrymi konsekwencjami. Więc nieraz oni sami nie chcą podpisywać umów (związek pracodawców, 11).

Nielegalne zatrudnienie do niczego ich nie zobowiązuje. Dziś może pracować u tego pracodawcy, jutro już nie, może gdzieś uciec i nikt go nie będzie szukał. Umowa oznacza, że muszą doprowadzić kontrakt do końca (agencja pracy, 22).

Głównym powodem, dla którego cudzoziemcy godzą się na pracę nielegalną, są przyczyny ekonomiczne. Panuje opinia, że „wynagrodzenia są na tyle niskie, że potrącenie wszystkich składek na ubezpieczenia społeczne i podatków spowodowałoby, iż praca przestałaby być atrakcyjna dla

cudzoziemców” (Klaus 2011:17). Jest to przekonanie, które w gruncie rzeczy działa na korzyść pracodawców, planujących tanie zatrudnienie. Tymczasem migranci sądzą, że dzięki temu, że pracodawca nie zapłaci za nich podatków i ubezpieczenia, oni więcej zarobią.

Niektórzy godzą się na takie warunki, jak proponuje pracodawca, bo uważają, że „nie mają wyboru”, że jest to dla nich „ostateczność” – muszą utrzymać rodzinę, spłacić długi, nie chcą wrócić do swojego kraju itp. W lepszej sytuacji są osoby, dla których wyjazd za granicę nie jest pierwszym, które mają tutaj więcej kontaktów, częściej zdarza się, że znają organizacje pozarządowe, do których się mogą zwrócić o pomoc w przypadku wykorzystywania ich jako pracowników. Czasem informacja, że stawka, którą otrzymuje za daną pracę jest poniżej normy, wpływa na to, że cudzoziemiec decyduje się na zmianę pracodawcy i lepiej płatnej pracy.

Respondenci zwracali też uwagę, że cudzoziemcy nie myślą o możliwych konsekwencjach, np. ryzyku wypadku¹². Respondentka z agencji zatrudnienia podała przykład kobiety, która pracowała nielegalnie u swojego poprzedniego pracodawcy – zbierała owoce w sadzie i spadła z drabiny. Musiała ponieść bardzo wysokie koszty leczenia w szpitalu, gdyż nie posiadała ubezpieczenia. Po tym wypadku zwracała uwagę na dopełnianie wszelkich formalności związanych z zatrudnieniem w Polsce.

Niektórzy cudzoziemcy, szczególnie osoby przyjeżdżające z odległych krajów, nie znają polskiego systemu prawnego, wskutek czego są bardziej podatni na sugestie pracodawcy. Jeśli ten będzie miał nieczyste intencje, łatwo padną ofiarą wykorzystania. Nie znając procedury zatrudniania, myślą, że wystarczy mieć wizę: *Cudzoziemiec mówi tak: „ja pracuję ciężko, pracuję od rana do wieczora, jestem tutaj legalnie, to dlaczego moja praca jest nielegalna?”. Im nie mieści się w głowie, że jeżeli pracują dobrze, to ich praca może być nielegalna* (urzędnik, 4).

5.4. Praca nieuregulowanych migrantów

Wszyscy badani mówili, że liczba pracujących cudzoziemców z nieuregulowanym statusem jest znikoma.

Zdarza się, choć stosunkowo rzadko, że obywatel Ukrainy podejmuje pracę dłużej niż pozwala mu na to wiza. Czyli na przykład dostał wizę na okres 2 miesięcy do końca maja, a on chce sobie zarobić więcej pieniędzy, chce popracować do czerwca. Nieraz podejmuje takie ryzyko, a polski pracodawca nie jest tego świadomy. Np. chce sobie zarobić pieniądze na wesele syna czy córki i chce popracować miesiąc dłużej. Ale niestety się

¹² Pracownicy cudzoziemscy z kolei informowali o braku szkoleń BHP, niezgodnych z rzeczywistością zaświadczeniach, iż takie szkolenie odbyli, braku odzieży ochronnej czy roboczej. Wobec takiego stanu rzeczy są oni przekonani, że sami odpowiadają za siebie i swoje bezpieczeństwo (Klaus 2011:33).

liczy z tym, że to może być jego ostatni przyjazd do Polski, bo na pewno Straż Graniczna to udokumentuje i odnotuje w paszporcie (związek pracodawców, 11).

Można mieć nadzieję, że zmieni się kultura prawna. Jeszcze kilka-kilkanaście lat temu pracodawcy, ale także cudzoziemcy byli niechętni, żeby podpisywać jakiegokolwiek umowy. Liczba „tych nieświadomych” na szczęście spada. *Kiedyś, 10 lat temu każdy się dziwił, że trzeba cokolwiek podpisywać z pracownikiem. Dzisiaj wszyscy wiedzą, że trzeba podpisywać i mają świadomość grożących im kar (związek pracodawców, 11).* Inspektorzy pracy i funkcjonariusze Straży Granicznej zwracają uwagę, że rzadko wracają do tego samego pracodawcy. Podobnie wzrasta świadomość wśród pracowników. W agencji pracy powiedziano nam, jak dawniej walczono z Ukraińcami, żeby założyć im konto w banku, bo nie chcieli. Teraz już nie ma tego problemu.

5.5. Kontrola legalności zatrudnienia

Cudzoziemiec przebywający i pracujący na terenie Polski podlega stopniowej weryfikacji. Pierwszy etap odbywa się już na etapie wydawania zezwolenia na pracę (ten etap jest pominięty przy oświadczeniach). Pracownicy urzędów wojewódzkich w Warszawie i Poznaniu zgodnie twierdzą, że wydając zezwolenie na pracę nie interesuje ich obecny status pobytowy cudzoziemca. Natomiast sprawdzają, czy cudzoziemiec nie jest w rejestrze osób niepożądanych, czyli czy nie ma zakazu wjazdu na teren naszego kraju:

Mnie nie interesuje, czy ten cudzoziemiec w tej chwili przebywa w Polsce, czy nie przebywa. On ten legalny pobyt będzie musiał mieć dopiero jak już zacznie pracę. Bo on, żeby pracować, musi mieć legalny pobyt i zezwolenie. I w momencie, kiedy ja prowadzę postępowanie, to jest mi obojętne, czy on ten legalny pobyt już ma, czy nie (urzędnik 2).

Kolejna weryfikacja cudzoziemca odbywa się przy wydawaniu wizy lub innego dokumentu pobytowego. Na tym etapie, jak informowali nas respondenci, pojawia się wiele problemów wynikających ze złożoności procedury legalizacji pobytu.

Kontrolę legalności zatrudnienia przeprowadza Państwowa Inspekcja Pracy oraz Straż Graniczna. Obie instytucje prowadzą kontrole niezależnie od siebie, choć współpracują ze sobą w sytuacjach, w których – ich zdaniem – potrzebują pomocy:

Koledzy [z inspekcji pracy] badali legalność zatrudnienia, a my stanowiliśmy uzupełnienie w legalności pobytu. (...) Albo wspieraliśmy kolegów stanowiąc dla nich asystę w przypadkach, kiedy oni przeczuwali, że dobrze by było współdziałać, mając wsparcie służby o charakterze policyjnym (urzędnik, 24).

Ponadto Straż Graniczna sprawuje kontrolę legalności pobytu. Obie instytucje podejmują działania kontrolne w wyniku otrzymania jakiegoś sygnału – w formie skargi, informacji od siebie

nawzajem lub innych urzędów (urząd wojewódzki, urząd skarbowy, sanepid, Zakład Ubezpieczeń Społecznych). Część kontroli odbywa się po uprzednim zawiadomieniu pracodawcy, inne – w przypadkach podejrzenia o popełnionym wykroczeniu – bez zawiadamiania. Niezależnie od skutku postępowania, każdy organ powinien przy okazji takiej kontroli powinien uświadomić przedsiębiorcę o jego prawach i obowiązkach i jak się okazuje *mało jest podmiotów, do których my wracamy ponownie. Przeważnie są to kolejne podmioty, z którymi nie mieliśmy już styczności* (urzędnik, 4).

Celem kontroli jest zweryfikowanie stanu faktycznego, który zostanie się w miejscu kontroli. Prowadzi się rozmowy z cudzoziemcami i przedstawicielami podmiotów kontrolowanych, sprawdzane są dokumenty, które są niezbędne do legalnego powierzenia pracy i podjęcia pracy przez cudzoziemca (urzędnik, 24).

Podmiot kontrolowany jest poinformowany o swoich prawach i obowiązkach. W przypadku braku określonych dokumentów pracodawca ma określony czas na uzupełnienie braków. Sprawdzane są dokumenty pobytowe i związane z zatrudnieniem cudzoziemca, paszporty, zgodność wszystkich dokumentów, ale także warunki pracy cudzoziemców. W przypadku, gdy pracodawca gwarantuje zakwaterowanie, również ono podlega sprawdzeniu.

Z rozmów prowadzonych z pracodawcami wynika, że nie są oni zaskoczeni koniecznością kontroli – jedni mają je dość regularnie, inni rzadziej lub do tej pory nie mieli – lecz nie wiążą kontroli z zatrudnianiem cudzoziemców, tylko z zatrudnianiem pracowników. W jednym przypadku kontrola Straży Granicznej spowodowała niepokój pracodawcy. Firma zatrudniała do tej pory cudzoziemców zgodnie z prawem, kontrola natomiast dotyczyła ich byłego pracownika. Respondentka powiedziała, że taka kontrola to są utrudnienia dla pracodawcy, to

takie rzucanie małych kłód pod nogi, bo... przypuszczam, że szef się dwa razy zastanowi następnym razem [czy zatrudnić cudzoziemca]. (...) Czy dla pracodawcy to jest warte? Każda kontrola coś znajdzie zawsze, jak będzie chciała (pracodawca, 13).

Wykroczenia związane z nielegalnym zatrudnianiem są różnego rodzaju i dotyczą zarówno pracodawców, jak i cudzoziemców. Inspektorzy starają się jednak realnie oceniać sytuację i wymierzać kary zgodnie ze zdrowym rozsądkiem:

Żeby jak najmniej szkodzić tym cudzoziemcom. Byłoby to absurdalne, gdybyśmy karali cudzoziemca za brak umowy na piśmie czy niezgłoszenie do ubezpieczenia społecznego. Ale z formalnego punktu widzenia, według definicji, która jest w ustawie, to jest to też nielegalna praca (urzędnik, 25).

Po przeprowadzonej kontroli, sporządzany jest protokół. Podmiot kontrolowany może wnieść zastrzeżenia do protokołu, które muszą być obiektywnie rozpatrzone. Dopiero wówczas organ kontrolujący *może rozpocząć czynności, mające na celu wyciągnięcie konsekwencji [w tym*

odnośnie] do odpowiedzialności karnej z tytułu uchybień w powierzaniu wykonania pracy (urzędnik, 4). Inspekcja Pracy ma dodatkowo możliwość nałożenia mandatu na pracodawcę i cudzoziemca. Obie instytucje kontrolne informują się wzajemnie o wykroczeniach – Inspekcja Pracy składa powiadomienie do Straży Granicznej o pracujących nielegalnie cudzoziemcach. W innych przypadkach składany jest wniosek o ukaranie do sądu lub prokuratury. Na etapie wniosku do sądu o ukaranie pracodawcy lub cudzoziemca osobę podejrzaną o popełnienie wykroczenia należy przesłuchać.

W toku tego przesłuchania ustala się, z jakiej przyczyny doszło do popełnienia wykroczenia. Cudzoziemiec ma prawo do złożenia wyjaśnień, pracodawca również (...). Jeżeli na etapie kontroli czegoś się dowiadujemy, to najwięcej wychodzi w postępowaniu wyjaśniającym. Tutaj mamy też dużą wiedzę, czy zawinił pracodawca, czy cudzoziemiec, czy obaj doszli do jakiegoś porozumienia (urzędnik, 4).

Ponadto dodatkowym elementem karzącym nielegalnie pracującego cudzoziemca jest decyzja o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Polski, lub, jeśli istnieją przesłanki wskazujące na to, że się do niej nie zastosuje, kierowany jest wniosek do wojewody o wydanie decyzji o wydaleniu.

W badaniach wzięli udział funkcjonariusze Straży Granicznej i inspektorzy pracy w dwóch miastach: Warszawie i Poznaniu. Nie dostrzeżono znaczącej różnicy w procedurze kontroli legalności zatrudnienia w tych ośrodkach. Respondenci z Poznania zwracali uwagę na mniejszą skalę obecności cudzoziemców niż w Warszawie. Można natomiast zauważyć, że istotna jest współpraca między instytucjami na poziomie lokalnym. Respondenci w obu miastach podawali przykłady instytucji, ale także konkretnych osób, z którymi współpracują lub przeciwnie – z którymi nie mają kontaktu.

6. Wyniki badań: Ustawa sankcyjna

Jednym z celów badania było sprawdzenie, jaka jest aktualna wiedza na temat ustawy sankcyjnej wśród pracodawców i osób zajmujących się tematyką zatrudniania cudzoziemców oraz jakie są opinie na jej temat.

6.1. Wiedza na temat ustawy sankcyjnej

Respondenci będący urzędnikami państwowymi są przekonani, że pracodawcy pozyskiwali informacje o ustawie sankcyjnej przy okazji wizyt w urzędach wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy:

Kiedy ustawa weszła w życie przygotowaliśmy takie dwa rodzaje informacji – ulotka i informacje dla pracodawców. Ulotka skierowana została do urzędów wojewódzkich, do

urzędów powiatowych pracy, jest dedykowana tylko tej ustawie (...). [Z myślą o pracodawcach] wydrukowaliśmy znacznie więcej takich wizytówek, łatwych do przechowywania w portfelu, gdzie tylko hasłowo mówią o tym, czym jest nowa ustawa i jakie są nowe obowiązki (urzędnik, 7).

Z obserwacji i rozmów wynikało również, że o ile w Warszawie można było wizytówkę czy ulotkę gdzieś zobaczyć, tak w Poznaniu nawet pracownicy urzędu wojewódzkiego ich nie widzieli.

Innym źródłem informacji na temat ustawy były media, które w drugiej połowie 2012 roku przekazywały aktualności o zmianach w prawie. Informacje i linki do ustawy widnieją na stronie Ministerstwa Pracy oraz urzędów wojewódzkich, a także na niektórych stronach informacyjnych organizacji pozarządowych i związków pracodawców. Wzmianka o ustawie sankcyjnej zawarta jest na pouczeniu znajdującym się na odwrocie oświadczenia, ale nie każdy pracodawca korzysta z tej formy zatrudniania. Planowana jest kolejna kampania na temat tej ustawy wiosną 2014 roku.

Z całą pewnością można stwierdzić, że pracodawcy zatrudniający cudzoziemców znają ustawę o promocji zatrudnienia, natomiast mniejsza jest świadomość istnienia sankcyjnej. W dużych przedsiębiorstwach, które zatrudniają wielu pracowników, gdzie istnieje osobny dział obsługi pracowniczej, oraz w agencjach pracy przepisy są znane, natomiast w małych firmach najprawdopodobniej tej wiedzy nie ma.

Pracodawcy zapytani o znajomość ustawy sankcyjnej mówili, że słyszeli, *ale nie zagłębiali się szczególnie* (pracodawca, 13), *księgowa na pewno wie* (pracodawca, 16). Twierdzili również, że te przepisy ich nie dotyczą, bo oni zatrudniają legalnie. Podmioty współpracujące z pracodawcami, takie jak związek pracodawców i agencje zatrudnienia, znają ustawę dobrze. Ogólna opinia osób zatrudniających cudzoziemców jest taka, że ustawa nie wprowadza właściwie nic, co by wpłynęło na ich sposób pracy.

Choć ustawa skierowana jest przede wszystkim do pracodawców zatrudniających nieudokumentowanych cudzoziemców, interesujące było sprawdzenie, jaką wiedzę posiadają instytucje wspierające cudzoziemców. Z naszych badań wynika, że organizacje współpracujące z cudzoziemcami – związek zawodowy i organizacje pozarządowe nie znają tej ustawy bądź mieli z nią styczność w niewielkim stopniu. Wyłącznie w jednej fundacji respondentka była biegła w przepisach, przedstawiciele pozostałych organizacji twierdzili, że ich zadaniem jest wspieranie cudzoziemców na rynku pracy, a w kwestiach prawnych odsyłają do organizacji bardziej kompetentnych. Podobnie respondentka ze związku zawodowego¹³ zdumiona była przepisem chroniącym prawa nieudo-

¹³ Warto zaznaczyć tutaj, że respondentka ze związku zawodowego podkreślała, że *nie nastawiamy się na dialog społeczny z pracodawcami, ale na walkę (...), nie odnosimy się do prawa pracy, ustawy o związkach zawodowych czy in-*

kumentowanego pracownika cudzoziemskiego. Wydaje się, że nawet jeśli podmioty te nie pracują bezpośrednio z pracodawcami, powinny posiadać również wiedzę na temat obowiązków osoby, która zatrudnia cudzoziemca, oraz orientować się w nowych przepisach.

Osobami, które mają największą wiedzę na jej temat, są dwie grupy odbiorców – służby kontrolne i osoby w różny sposób zainteresowane prawnymi konsekwencjami tej ustawy, np. organizacje pozarządowe oferujące konsultacje prawne, naukowcy, w tym specjaliści z zakresu prawa, pośrednicy zajmujący się prawnymi aspektami zatrudniania i legalizacji pobytu cudzoziemców.

6.2. Opinie na temat ustawy

Opinie na temat ustawy są dość mocno zróżnicowane. Osoby zaangażowane w jej tworzenie wyrażają się o niej bardzo optymistycznie, podkreślają międzyresortowość, zwracają uwagę na jej walory: *ma raptem 26 artykułów i kilka tylko stron* (urzędnik, 7). Naukowcy podchodzą do tych przepisów dość krytycznie. I to na kilku poziomach. Zwracają uwagę na nieumiejętną implementację dyrektywy, niedostosowanie terminologii do już istniejącego polskiego prawodawstwa, zbytne rozproszenie w innych aktach prawnych. Niewykorzystaną możliwością, sugerowaną przez prawnika, było dołączenie tych kwestii do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy lub ustawy o cudzoziemcach po to, by nie budzić kontrowersji, jak się ma jedna ustawa do drugiej. Merytoryczne zastrzeżenia dotyczą głównie braku zasadności tworzenia osobnej ustawy dla osób nieudokumentowanych:

Dlaczego ma być chroniony tylko cudzoziemiec, który przebywa nielegalnie, bez pozwolenia, ale wyłączamy z tej ochrony cudzoziemca legalnie przebywającego. To jest wątpliwe logicznie. Odpowiedź jest taka, bo dyrektywa dotyczy nielegalnych, ale my nie musimy przepisywać dyrektywy (naukowiec, 10).

Z punktu widzenia służb kontroli zatrudnienia ta ustawa niewiele zmieniła:

Przepisy są ustabilizowane. Ustawa zachowuje status quo. Tyle, że są większe sankcje karne – było do 3.000, teraz jest to 10.000 (urzędnik, 1).

Gdyby tej ustawy nie było, to by tak samo funkcjonowało, bo to się opiera na tych wszystkich przepisach, które już wcześniej istniały (urzędnik, 25).

Agencje pośrednictwa pracy i ci pracodawcy, którzy znali ustawę, podchodzili do niej pragmatycznie, skupiając się na dodatkowych zadaniach z niej wynikających. Ich opinie były raczej neutralne. Obowiązki, które wprowadziła ustawa – przechowywanie kopii dokumentów pobytowych –

nych ustaw (...) stawiamy na samoorganizowanie, wychodzenie na ulicę, pikietowanie, nie podejmowanie negocjacji z pracodawcą (...). Jesteśmy takim związkiem nastawionym na konflikt (związek zawodowy, 17).

nie stanowiły dodatkowego obciążenia dla pracodawców, część z nich, z różnych powodów, już to robiła.

Dla mnie ta ustawa, od kiedy weszła w życie, to było bodajże w lipcu 2012, tak na prawdę wiele nie zmieniła. Ponieważ założenia tej ustawy, dotyczące informowania ZUSu o zatrudnieniu pracownika, o kontroli dokumentów potwierdzających legalność pobytu w Polsce, w ramach naszej działalności, można powiedzieć, są czymś oczywistym. My już przed wejściem tej ustawy w życie sprawdzaliśmy tę dokumentację (agencja pracy, 9).

Wszyscy respondenci – od urzędników po organizacje pozarządowe i pracodawców – mają świadomość, że ustawa na chwilę obecną jest niszowa – dotyczy bardzo niedużej grupy osób, które przebywają w Polsce bez ważnych dokumentów pobytowych. Dodatkowo, ustawa weszła w życie po abolicji z 2012 roku, która uregulowała pobyt około 5 tys. nieudokumentowanych migrantów.

6.3. Przepisy a zatrudnianie cudzoziemców

Próbując dociec, czy polskie przepisy zachęcają, czy też zniechęcają do zatrudniania cudzoziemców, pytano respondentów o ich opinie na ten wpływ przepisów na motywację pracodawców do oferowania pracy cudzoziemcom. Jeśli pracodawca chce zatrudnić cudzoziemca, bo potrzebuje „ręk do pracy” lub chce zatrudnić konkretną osobę, która jest cudzoziemcem, to przepisy nie zniechęcają, *pracodawca na pewno się nie wycofuje, w związku z tym, że są jakieś obowiązki (urzędnik, 12)*. Natomiast w przypadku pracodawców, którzy mają wybór zatrudnić Polaka lub cudzoziemca, *nie ma nic, co by zachęciło. Poza jakimiś takimi prywatnymi, moralnymi działaniami (pracodawca, 13)*. Przedsiębiorca, nawet jeśli chce zatrudnić cudzoziemca, który posiada odpowiednie kwalifikacje, zraża się, gdy dowiaduje się, jak wygląda procedura zatrudniania. W tej sytuacji wielu woli nie zatrudniać cudzoziemca, tylko Polaka. Pracodawcy, którzy nie mają wyboru – muszą zatrudniać obcokrajowców i robią to od dłuższego czasu – uważają, że zapewne sama procedura może nie odstrasza, *ale rzeczywiście, gdyby to było prostsze, wołałbym to załatwić dużo szybciej i sprawniej, nie wypełniać tysiąca formularzy zgłoszeń i wniosków (pracodawca, 20)*.

Wiele wypowiedzi wskazywało na to, że przepisy zachęcają do zatrudniania pewnych grup cudzoziemców – osób, które mogą pracować bez zezwolenia na pracę oraz osób, które wchodzą w system oświadczeń: obywateli Ukrainy, Białorusi, Rosji, Gruzji, Armenii i Mołdawii. *Takiego cudzoziemca zatrudnić łatwo i jest to silne narzędzie preferencyjne (naukowiec, 10)*. Procedura jest krótka, przejrzysta i pracodawca nie ponosi kosztów rejestracji oświadczenia.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej ma świadomość, że zbytnie zaostrenie przepisów odnośnie do zatrudniania cudzoziemców może wpłynąć na wzrost zatrudniania nielegalnego:

Ważne, by te procedury nie były nadmiernie skomplikowane, bo wtedy, jak jest za trudno, to to zniechęca, może powodować [myślenie], że „spróbuję, a nóż się uda, nie mogą skontrolować każdego centymetra Polski” (urzędnik, 7).

Podobnie wypowiadają się przedstawiciele agencji zatrudnienia:

Organ legislacyjny musi mieć rozsądek w zaostrzaniu przepisów, ponieważ przekraczając pewien próg zaostrzenia przepisów nastąpi rzeczywiście duże zniechęcenie. Na chwilę obecną wydaje mi się, że takiego zniechęcenia nie ma, jednak pracodawcy chętnie zatrudniają, właśnie dzięki procedurze uproszczonej i procedura ta nie jest aż tak skomplikowana (agencja pracy, 9).

Jedna respondentka zwróciła uwagę na aspekt międzynarodowy – polska procedura zatrudniania cudzoziemców, w porównaniu z innymi, np. z Czech czy Włoch, gdzie istnieją limity przyznawanych zezwoleń jest stosunkowo sprzyjająca pracodawcom.

6.4. Przepisy a zatrudnianie niezgodne z prawem

Wypowiedzi na temat wpływu przepisów na decyzję o nielegalnym zatrudnieniu pracownika skupiały się na konsekwencjach nielegalnego zatrudniania – kar finansowych, które ponoszą pracodawcy. Jak się okazuje, takie kary mogą stanowić czynnik zarówno przyciągający, jak i odpychający pracodawców do zatrudniania cudzoziemców nielegalnie. Większość respondentów twierdziła, że kary są za niskie, co w efekcie powoduje, że pracodawcy nie obawiają się konsekwencji swoich czynów:

Wielkość sankcji, które są, to jest tak naprawdę tańsze niż opłacanie podatków od pracownika, więc jeżeli już przełożyć to na rachunek stricte ekonomiczny, to może nawet się opłacać nielegalnie zatrudniać (ngo, 8).

Część z tych ludzi ignoruje to, (...) bo wiedzą, że jak zapłacą raz w roku 3.000, to ich generalny profit będzie i tak większy z tego tytułu. Bo kara nie jest karą dotkliwą, nie jest ostateczną, bo to sąd ma możliwość zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary i wymierzyć grzywnę poniżej tego progu (urzędnik, 4).

Mam świadomość, że czasami wysokość sankcji jest kompletnie demotywująca, bo opłaca się zatrudnić cudzoziemca i czegoś mu tam nie zapłacić, czy zatrudnić go nielegalnie i zapłacić może jakąś niewielką sankcją czy grzywnę. Czy może opłaca się zaryzykować i za jakiś czas zapłacić. To jak z parkowaniem (urzędnik, 7).

Dla firm, które mają duże obroty, kary w wysokości kilku tysięcy złotych nie są zbyt dotkliwe. Niektórzy pracodawcy wypowiadali się, że kary powinny być znacznie wyższe np. 50.000 zł, albo co najmniej dziesięciokrotność najniższej pensji krajowej. Ponadto obowiązek za ten czas zarejestro-

wania takiego pracownika, opłacenia wszystkich zaległych składek. Poza tą grzywną. Uważam, że to powinna być dotkliwa kara (pracodawca, 13).

Kary w wysokości do 5.000 zł mogą być jedynie odczuwalne dla małych firm lub gospodarstw domowych zatrudniających cudzoziemców. Jednak w przypadku gospodarstw domowych, o ile same kary zapewne by zniechęcały, świadomość, że system kontroli i karania jest mało skuteczny, namawia do zatrudniania nielegalnego.

Zdumiewające jest, że pod wpływem tych samych czynników pracodawcy podejmują skrajne decyzje. Jak się okazuje zarówno kary i możliwość kontroli, jak i sama złożona procedura może popchnąć przedsiębiorcę do powierzenia cudzoziemcowi pracy bez zezwolenia lub niepowierzenia jej cudzoziemcowi, ze względu na te właśnie trudności: *część osób zrażona tymi schodami, tą skomplikowaną procedurą, w pewnym momencie macha ręką „ja wolę zatrudnić jego na czarno”, i nie mieć do czynienia z tymi dość skomplikowanymi, czy nieprzewidywalnymi procedurami administracyjnymi* (pośrednik, 21).

Osobami, na których kary mogą zrobić największe wrażenie, są pracodawcy, którzy mają dylemat czy w ogóle zatrudnić cudzoziemca oraz czy zrobić to zgodnie z prawem:

podejrzewam, że jest grupa, której najbardziej to dotyczy, jest tak pośrodku, czyli waha się, czy pracownika nielegalnie zatrudnić. I w przypadku tych osób te kary mogą wpłynąć korzystnie na ich decyzje o legalnym zatrudnieniu. Dla grupy, która nielegalnie zatrudniała, będzie podejrzewam dalej nielegalnie zatrudniać (agencja pracy, 9).

Z kolei dla osób, które decydują się na zatrudnienie cudzoziemca zgodnie z prawem, wysokość kar nie ma znaczenia, gdyż spodziewają się, że ich nie poniosą. Część pracodawców nawet nie wiedziała, jakiego rzędu są to kwoty: *Nie wiem dokładnie, ponieważ ja nie zatrudniam pracowników na czarno. No więc nie wiem. Tym się nie interesowałem. Zapewne są dosyć wysokie* (pracodawca, 20).

Co zatem wpływa na decyzje pracodawców, żeby nie zatrudniać niezgodnie z prawem, skoro nie są to kary finansowe? Duże firmy nie chcą stracić reputacji, małe przedsiębiorstwa obawiają się kar, ale często wystarczy im samo zagrożenie kontrolą ze strony Straży Granicznej lub inspekcji pracy i pracodawcy starają się szybko uregulować pracę swoich pracowników cudzoziemskich. *Kara dla indywidualnego pracodawcy może być bardziej dotkliwa, chociaż myślę, że bardziej dotkliwa byłaby jakaś reakcja społeczna, ujawnianie* (związek zawodowy, 17).

Penalizacja pełni funkcję odstraszącą przed zatrudnianiem cudzoziemców dla osób, które do tej pory tego nie robiły. Szczególnie w sytuacji, *gdy ktoś je [informacje o karach] umieści w charakterze ulotki na tej stronie, gdzie jest informacja o tym, jak zatrudnić cudzoziemca* (ngo, 8). Ist-

nieje jednak zagrożenie, że wówczas skumulowanie informacji dotyczących trudności związanych z procedurą połączone z wiadomościami o wysokości kar za nielegalne zatrudnienie mogą nie wpłynąć pozytywnie na pracodawcę, a ich konsekwencją może być to, że będzie poszukiwał pracowników wyłącznie wśród Polaków. O tego typu reakcjach mówili przedstawiciele organizacji pozarządowych, którzy pomagali cudzoziemcom szukać pracy. Skarżyli się, że pracodawcy, gdy usłyszeli, że kandydatem jest cudzoziemiec, informowali, że oferta jest już nieaktualna.

6.5. Przepisy a zatrudnianie nieudokumentowanych migrantów

Biorąc pod uwagę fakt, że skala obecności nieudokumentowanych migrantów jest w Polsce stosunkowo niewielka i że relatywnie łatwo jest otrzymać pobyt zgodny z przepisami, trudno jednoznacznie stwierdzić, jaki wpływ na zatrudnianie tej grupy mają i mogą mieć przepisy ustawy sankcyjnej. Z wyników służb kontroli zatrudnienia wynika, że w Polsce jest dość dużo osób, które przebywają legalnie, natomiast pracują nielegalnie, a tej grupy osób ustawa nie obejmuje.

Jeśli pracodawcy nielegalnie powierzający pracę cudzoziemcowi mają świadomość popełnienia wykroczenia, to niezależnie od tego, czy obcokrajowiec ma uregulowany status, czy nie, wiedzą, że w wypadku kontroli będą musieli ponieść konsekwencje swojego czynu. Jeśli natomiast są nieświadomi, że cudzoziemiec przebywa nielegalnie w Polsce, gdyż okazał fałszywe dokumenty lub skończył mu się dokument pobytowy, potencjalne zagrożenie karą nie ma wpływu na to, czy migrant zostanie bądź nie zostanie zatrudniony. Ustawodawca dodatkowo chroni pracodawcę, który dopełnił obowiązków w postaci sprawdzenia i przechowywania dokumentów pracownika cudzoziemskiego, uprawniającego go do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Podsumowując, można stwierdzić, że sama ustawa sankcyjna nie wpływa na ograniczenie liczby nieudokumentowanych cudzoziemców w Polsce. Należy mieć nadzieję, że zwiększenie świadomości pracodawców o szkodliwości zatrudniania nielegalnego, do czego środkiem może być ta ustawa, może wpłynąć na decyzję o zatrudnianiu zgodnie z przepisami. Na pytanie: czy kary dla pracodawców ograniczą nielegalną migrację, odpowiedziała jedna z respondentek pośrednicząca w zatrudnianiu cudzoziemców ze wschodu: *za swoją migrację odpowiada człowiek, nie pracodawca* (agencja pracy, 22). Jej zdaniem kary za przekroczenie okresu ważności wizy oraz możliwość otrzymania zakazu wjazdu do Polski na określony czas skuteczniej ograniczają nielegalną migrację niż karanie pracodawców. Pracodawców karać można za nielegalnie zatrudnienie, lecz nie za migrację niezgodną z prawem.

6.6. Ochrona cudzoziemców o nieuregulowanym statusie w ustawie

Respondenci uważają, że w sytuacji nielegalnego powierzania pracy cudzoziemcowi, to pracodawca jest w korzystniejszej sytuacji. Niektórzy wręcz twierdzili, że przepisy uderzają w cudzoziemca, a konsekwencje wyciągane wobec niego są znacznie poważniejsze. Nawet jeśli pracodawca poniesie surowe kary, i tak cudzoziemiec więcej ryzykuje – będzie musiał również zapłacić grzywnę, a dodatkowo także ponieść odpowiedzialność administracyjną – wydalenie i zakaz wjazdu do krajów Unii Europejskiej na okres od roku do trzech lat. Z przeprowadzonych badań wynika, że ochrona cudzoziemców zawarta w ustawie sankcyjnej jest traktowana wyłącznie jako dodatkowy element. Głównym przekazem ustawy jest walka z pracodawcami zatrudniającymi cudzoziemców nieposiadających prawa do pobytu w Polsce. Takie podejście prezentowali wszyscy respondenci, którzy zaznajomieni byli z ustawą.

W ustawie są zawarte instrumenty ułatwiające nieudokumentowanemu cudzoziemcowi, który został wykorzystany przez pracodawcę, dochodzenie swoich roszczeń. Przepis ten nie został jednak wprowadzony do polskiego prawa z myślą o ochronie cudzoziemców, którzy znaleźli się w krytycznej sytuacji życiowej, lecz został narzucony krajowemu ustawodawcy przez uregulowania dyrektywy.

Ale ochrona pracowników [w ustawie] też była ważna, o tym świadczą te przepisy, które mówią o domniemaniu stosunku pracy, o konieczności faktycznego wsparcia w dochodzeniu roszczeń, dopuszczenia wydania odpowiedniego tytułu pobytowego, zapewnienia odpowiedniej informacji (urzędnik, 7).

W opinii respondentów na temat wykorzystania przez cudzoziemców, którzy znaleźli się w sytuacji opisanej w ustawie, korzyści i możliwości prawnych, jakie zostały im w tych przepisach zagwarantowane, napotykamy na szereg problemów. Istnieje dość duże prawdopodobieństwo, że cudzoziemiec nie dowie się o możliwości skorzystania z tych praw, a jeśli się już dowie, to dobrowolnie z nich zrezygnuje. *Osoba, która przebywa nielegalnie, to się boi nawet policji i kanara w autobusie* (ngo, 8). Niektórzy sugerowali, że tacy cudzoziemcy nie chcą powodować jeszcze więcej problemów pracodawcy – w sytuacji kontroli wyjadą z kraju. Dochodzenie praw przez cudzoziemców mogłoby być skuteczne jedynie w sytuacji wcześniejszego konfliktu pracodawcy z cudzoziemcem. Jednak nikt spośród respondentów nie spotkał się bezpośrednio z takim przypadkiem. Kolejnym problemem, jeśli już doszłoby do sprawy sądowej, jest możliwość otrzymania prawa czasowego pobytu, jednakże bez możliwości wykonywania legalnej pracy. W takiej sytuacji cudzoziemiec i tak będzie musiał wyjechać. Następnym niedociągnięciem ze strony ustawodawcy jest kwestia

realnej możliwości zwrotu zaległego wynagrodzenia. *Tu się rodzi pytanie, w jaki sposób i gdzie ma wysłać wynagrodzenie pracodawca, jeżeli cudzoziemiec został deportowany, jak ma go odnaleźć, jeżeli sąd mu mówi: „proszę zwrócić wynagrodzenie”* (naukowiec, 3). Wysoki sceptycyzm naukowców i praktyków w kwestii zastosowania tego prawa skłania do myślenia, że oferowana ochrona cudzoziemców nielegalnie przebywających jest jednak dość fikcyjna.

6.7. Znaczenie ustawy

Z formalnego punktu widzenia podobne przepisy, jak przyjęte w ustawie sankcyjnej, musiały powstać, gdyż jest jako kraj mieliśmy obowiązek implementacji dyrektywy 2009/52/EC. Respondenci są przekonani, że dyrektywa powstała pod naciskiem członków Unii Europejskiej, którzy od wielu lat mają problem z migrantami o nieuregulowanym statusie w swoim kraju – Włoch, Niemiec, Francji. Dyrektywa była jednym z możliwych środków przeciwdziałania temu zjawisku¹⁴: *Unia nie ma możliwości regulowania zasad wjazdu i pobytu [cudzoziemców], kwestia regulowania dostępu do rynku pracy jest jednak w rękach państw członkowskich* (urzędnik, 7).

Merytorycznie, czego świadomi byli respondenci, celem ustawy jest przeciwdziałanie zatrudnianiu osób o nieuregulowanym statusie, co w konsekwencji powinno prowadzić do ograniczenia zjawiska nielegalnej migracji. Sposobem na ograniczenie tego procederu jest zaangażowanie pracodawców, by do pewnego stopnia przejęli odpowiedzialność za przepływ cudzoziemców. Założenie jest takie, że jeśli przedsiębiorcy nie będą oferować pracy nieudokumentowanym cudzoziemcom, zmniejszy się liczba osób decydujących się na pobyt w kraju bez ważnych dokumentów.

W tym momencie to pracodawca wie, że też odpowiada za to, że zatrudnia nielegalnie przebywającego cudzoziemca. No, to są normalne prawa rynku, jeżeli nie będzie takich ofert pracy nielegalnej, to nie będą przyjeżdżać ludzie i nielegalnie podejmować pracy (urzędnik, 12).

Respondenci zwracali uwagę, że przeciwdziałanie zatrudnianiu tej grupy cudzoziemców w ustawie sankcyjnej odbywa się w różnoraki sposób: poprzez karanie nieuczciwych pracodawców; poprzez ochronę cudzoziemców, którzy, choć przebywając bez dokumentów, zostali oszukani przez nieuczciwych pracodawców; poprzez ochronę rynku pracy, na którym mniej będzie ofert nielegalnej pracy.

¹⁴ Dyrektywa ta jest jednym z przykładów jak działa zjawisko tzw. *crimmigration*, czyli stosowania instrumentów z zakresu prawa karnego do kontrolowania migrantów i procesu migracji. Rządy państw członkowskich postanowiły na samych obywateli (w tym przypadku pracodawców) przerzucić obowiązek kontrolowania legalności pobytu cudzoziemców na terytorium UE i karać ich za brak podporządkowania się tym regułom. Jest to jednocześnie krok, który odcina nieudokumentowanym migrantom źródła dochodu, zatem możliwość utrzymania się. Działania takie mogą jednak prowadzić do antagonizowania społeczeństwa i nastawiania obywateli przeciwko imigrantom, szczególnie tym nieudokumentowanym.

w tytule ustawodawca od razu przestrzega strony a szczególnie pracodawców, już sam tytuł brzmi groźnie, że ustawa ma charakter opresyjny, karny, nakłada sankcje karne na pracodawców, którzy powierzają pracę niezgodnie z prawem (pracodawca, 15).

Ustawa sankcyjna zawężyła definicję nielegalnego zatrudniania. Definicja szeroka, stosowana do tej pory w polskim prawie, zawarta w ustawie o promocji zatrudnienia i w instytucjach rynku pracy, mówi o tym, że wykonywanie pracy przez cudzoziemca jest nielegalne wówczas, kiedy nie posiada on uregulowanego pobytu, wykonuje pracę bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu na pracę. Dyrektywa oraz ustawa sankcyjna stosuje wąską definicję nielegalnego wykonywania pracy, gdyż dotyczy wyłącznie osób, które wykonują pracę, nie mając ważnego tytułu pobytowego.

Zamieszanie definicyjne wywołane stworzeniem węższej od wcześniej obowiązującej definicji nielegalnego zatrudnienia spowodowało co najmniej dwa skutki:

- na poziomie świadomości pracodawców – pracodawcy, którzy twierdzą, że nie podlegają szerszej definicji nielegalnego zatrudniania, więc tym bardziej nie dotyczy ich węższa, zlekceważyli ustawę, co można przyjąć za mało edukacyjny efekt.
- na poziomie ustawodawstwa krajowego – ustawodawca nie skorzystał z możliwości zastosowania przepisów dyrektywy wobec wszystkich cudzoziemców zatrudnionych nielegalnie.

7. Rekomendacje

Rekomendacje zostały podzielone na trzy części. Pierwsza z nich dotyczy procedury zatrudniania, druga, przedsiębiorców powierzających pracę cudzoziemcom i kontrolowanie tej pracy, trzecia związana jest ze współpracą wszystkich podmiotów zaangażowanych w zgodne z prawem funkcjonowanie cudzoziemców na rynku pracy w Polsce.

7.1. Procedura zatrudniania cudzoziemców

W wyniku przeprowadzonych badań polskie ustawodawstwo jawi się jako opresyjne wobec pracodawcy zatrudniającego cudzoziemca, a kary przewidziane przez ustawę sankcyjną wzmacniają ten wydzźwięk. Wskazane jest, by **procedura zatrudniania cudzoziemców ulegała dalszemu uproszczeniu**. Procedura posiada zbyt wiele wariantów – raz można kogoś zatrudnić bez zezwolenia, innym razem w bardzo podobnej sytuacji już nie. Wskutek zbyt dużej indywidualizacji procedury wiedza na jej temat zdaje się być „wiedzą tajemną”. Z drugiej strony, procedura jest mało elastyczna wobec konkretnych prac wykonywanych przez cudzoziemców i powinna być do nich dostosowana.

Można się zastanowić nad **ułatwieniami w procedurze dla konkretnych zawodów** np. sprzątaczką, pracownikiem budowlany, gdzie charakterystyczne dla wykonywanej pracy jest, iż cudzoziemiec często wykonuje prace u kilku pracodawców. Uproszczenie procedury o zezwolenie na pracę – np. możliwość wykonywania tej samej pracy u różnych pracodawców na jednym zezwoleniu chroniłoby również cudzoziemców. Podobnie dla rolników i sadowników atrakcyjne byłoby stworzenie ścieżki dla pracowników sezonowych.

Procedura może stać się **przyjaźniejsza dla klienta dzięki** odpowiedniej **praktyce**. Pracodawcy ponosiliby mniejsze koszty zatrudniania cudzoziemców, gdyby byli zachęceni do samodzielnego składania wniosków, bez pośredników. Zachętą mogłoby być przesyłanie wniosków drogą pocztową i ich szybkie rozpatrywanie. Można stworzyć system informowania pracodawcy oraz cudzoziemca o zmianach w procedurze (np. newsletter). Praktyki takie należy wypracować też na poziomie lokalnym.

W celu skrócenia procedury warto ponownie **rozważyć konieczność utrzymywania testu rynku pracy**. Pracodawcy decydując się na zatrudnienie cudzoziemca są przekonani o swojej decyzji i wyborze kandydata. Wiedzą, że nie chcą na dane stanowisko zatrudnić Polaka bądź innego cudzoziemca. Z kolei dla pracodawców, którzy do tej pory nie zatrudniali cudzoziemców, ten etap procedury jest często czynnikiem zniechęcającym do podjęcia dalszych kroków. Zdarza się, że w takiej sytuacji wybierają nielegalne zatrudnienie.

Jedną z uciążliwości, na którą zwracali uwagę osoby podlegające procedurze zatrudniania cudzoziemców, są **zbyt częste zmiany w przepisach** (np. zmiana formularza, obowiązek dostarczenia dodatkowych dokumentów), stąd też sugerowane byłoby wprowadzanie stabilnych zmian na dłuższy okres bądź też wprowadzanie w sposób przemyślany i zaplanowany kolejnych zmian (np. co roku).

Jeśli nie można wpłynąć na uelastyczenie procedury, wskazane byłoby **rozwinąć warstwę informacyjną** – procedurę opisać w sposób czytelny i przyjazny dla pracodawcy, stworzyć listę czynności wymaganych w konkretnych przypadkach oraz umożliwić korespondencyjne załatwianie spraw.

7.2. Kontrole i kary dla pracodawców

Z perspektywy pracodawcy **służby kontrolne pełnią dziś funkcję karzącą** za wszelkiego rodzaju przewinienia. Przeświadczenie, że „każda kontrola coś znajdzie” nie jest czynnikiem motywującym do zmiany zachowania pracodawcy. Warto byłoby **wzmocnić służby kontrolne w ich funkcji edukacyjnej**. Szczególnie istotna jest działalność edukacyjna wobec pracodawców, którzy nieświadomie popełnili wykroczenie. Być może prowadzenie szkoleń profilaktycznych dla pracodawców zmniejszyłoby to ryzyko. Przy okazji kontroli zatrudniania cudzoziemców można by było również migrantom dostarczać informacji na temat ich praw i obowiązków.

Zdecydowanie należy **uporządkować system kontroli**, gdyż jest on odbierany przez wszystkie strony jako zbyt chaotyczny. Straż Graniczna powinna kontrolować legalność statusu pobytowego oraz legalność zatrudnienia cudzoziemców. Państwowej Inspekcji Pracy powinna zostać odebrana kompetencja kontroli legalności zatrudnienia. Ta jednostka powinna wyłącznie chronić pracowników i stać po ich stronie, niezależnie od ich statusu pobytowego. Ponadto wskazane byłoby rozszerzenie kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy również na umowy cywilnoprawne.

Pracodawcy, którzy **powierzają pracę cudzoziemcom niezgodnie z przepisami, powinni ponieść z tego tytułu kary**. Kara powinna być tym dotkliwsza finansowo, im poważniejsze było przewinienie – im więcej pracowników wykonywało pracę nielegalnie, im dłużej trwał ten proceder.

Warto byłoby wzmocnić działania związków pracodawców, związków zawodowych i organizacji pozarządowych w celu **publicznego napiętnowania osób**, które świadomie działały na niekorzyść cudzoziemca, powierzając mu wykonanie pracy niezgodnie z prawem. Z wypowiedzi respondentów wynika, że jest to kara silnie oddziaływująca na pracodawców. Na Węgrzech znana jest praktyka publikowania listy pracodawców, którzy naruszyli przepisy dyrektywy.

7.3. Współpraca: organizacje pozarządowe – instytucje państwowe – pracodawcy – migranci

Organizacje pozarządowe są bardzo aktywne we wspieraniu cudzoziemców na rynku pracy. Warto by było jednakże rozpocząć współpracę i stworzyć **ofertę dla pracodawców** chętnych do zatrudniania cudzoziemców. Istotna jest w tym zakresie wzmocnienie **współpracy między organizacjami oraz instytucjami państwowymi**, które zajmują się różnymi aspektami funkcjonowania cudzoziemca, w tym wzajemne doszkalanie się.

Współpraca z cudzoziemcami powinna być ukierunkowana na informację o przysługujących im prawach, obowiązkach oraz konsekwencjach, kiedy będą przebywać bądź wykonywać pracę niezgodnie z prawem.

Sprawą, która wywołuje wiele kontrowersji w związku z ustawą sankcyjną, jest zagwarantowanie dodatkowych praw wyłącznie nieudokumentowanym cudzoziemcom. Pracownicy (cudzoziemcy i Polacy), którzy zostali **wykorzystani przez pracodawcę, powinni mieć jednakowe prawa**, niezależnie od statusu pobytowego.

Bibliografia:

- Antoniewski R. (2002), *Cudzoziemcy o nieregulowanym statusie w Polsce. Pracownicy ukraińscy w jednym z „zagłębi owocowo-warzywnych” na Mazowszu* w: R. Antoniewski, I. Koryś, *Imigranci o nieregulowanym statusie: społeczne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania w Polsce*, Warszawa: ISS UW, Prace Migracyjne nr 47.
- Bednarski M. i in. (red.) (2008), *Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Bloch N. (2010), *Cudzoziemcy spoza Unii Europejskiej w Poznaniu w świetle danych statystycznych*, w: N. Bloch, E. M. Goździak (red.), *Od gości do sąsiadów. Integracja cudzoziemców spoza Unii Europejskiej w Poznaniu w edukacji, na rynku pracy i w opiece zdrowotnej*, Poznań: Centrum Badań Migracyjnych UAM, s. 29-56.
- Bloch N., Czerniejewska I., Main I. (2012), *Zjawisko imigracji do Poznania w świetle źródeł zastanych*, w: M. Buchowski, J. Schmidt (red.), *Migracje a heterogeniczność kulturowa. Na podstawie badań antropologicznych w Poznaniu*, Poznań: Wydawnictwo Nauka i Innowacje, s. 53-78.
- Cichoń J. (2012), *Legalność zatrudnienia cudzoziemców. Informator dla pracodawców*, Warszawa: Państwowa Inspekcja Pracy.
- Duszczyk M. (2012), *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW.
- Felisiak M. (2010), *Praca cudzoziemców w Polsce*, Warszawa: CBOS.
- FRA (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights.
- Gmaj K. (2005), *Imigranci na polskim rynku pracy w świetle opinii pracodawców*, Raporty i Analizy nr 3/2005, Warszawa: Centrum Stosunków Międzynarodowych.
- Grabowska-Lusińska I., Żylicz A (red.) (2008), *Czy polska gospodarka potrzebuje cudzoziemców?* Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracjami UW.
- Golinowska S. (2004), *Popyt na pracę cudzoziemców. Polska i sąsiedzi*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Jadźwińska E. (2008), *Stosunek Polaków do cudzoziemców na polskim rynku pracy*, w: red. I. Grabowska-Lusińska, A. Żylicz, *Czy polska gospodarka potrzebuje cudzoziemców?* Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracjami UW, s. 52-58.
- Jończy R. (red.), Kubiciel S. (2010), *Zatrudnienie obcokrajowców w województwie opolskim (w kontekście niedopasowań strukturalnych na opolskim rynku pracy)*, Opole: Pro Media.
- Jóźwiak I., Romanowicz A. (2010), *Cudzoziemiec jako pracownik i pracodawca. Integracja na poznańskim rynku pracy*, w: N. Bloch, E. M. Goździak (red.), *Od gości do sąsiadów. Integracja cudzoziemców spoza Unii Europejskiej w Poznaniu w edukacji, na rynku pracy i w opiece zdrowotnej*, Poznań: Centrum Badań Migracyjnych UAM, s. 99-143.
- Kańska M. (2011), *Praca nierejestrowana w Polsce w 2010 roku*, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, Departament Pracy.
- Każmierkiewicz P. (2009), *The situation of migrants from Belarus, Moldova and Ukraine on the Labour Markets of Latvia, Lithuania, Hungary, Poland and the Slovak Republic. Regional Report*, Kyiv: Cross-Border Cooperation Process.
- Klaus W. (red.) (2007), *Imigranci na polskim rynku pracy – rzeczywistość, problemy, wyzwania*, Warszawa: Stowarzyszenie Interwencji Prawnej.
- Klaus W. (red.) (2011), *Ziemia obiecana? Warunki pracy cudzoziemców w Polsce*, Warszawa: Stowarzyszenie Interwencji Prawnej.

- Kloc-Nowak W. (2007), *Funkcjonowanie imigrantek z Ukrainy na polskim rynku pracy – sytuacja obecna i rekomendacje dla społeczeństwa przyjmującego*, Analizy, Raporty, Ekspertyzy, (Nr 9/2007), Warszawa: Stowarzyszenie Interwencji Prawnej.
- Klorek N. (2011), *Ochrona zdrowia nieudokumentowanych migrantów i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w opinii cudzoziemców*, w: A. Chrzanowska, W. Klaus (red.), *Poza systemem. Dostęp do ochrony zdrowia nieudokumentowanych migrantów i cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce*, Warszawa: Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, s. 45-112.
- Korczyńska J., Duszczyk M. (2005), *Zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców w Polsce. Próba analizy i wniosków dla polityki migracyjnej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kubiciel-Lodzińska S. (2012), *The Wage-Earning Immigration into Opole Province. The Scale, Condition and Prospects*, Opole: Politechnika Opolska.
- Mikulska Agnieszka (red.) (2009), *Dać radę w Polsce – pakiet informacyjny dla cudzoziemców – obywateli Państw Trzecich. Poradnik*, Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka.
- PIP (2009), *Ocena funkcjonowania kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców w Polsce w okresie od 1 lipca 2007 r. do 31 grudnia 2008 r. na tle doświadczeń innych krajów UE, w szczególności Niemiec i Francji*, Warszawa: Państwowa Inspekcja Pracy, Główny Inspektorat Pracy.
- PIP (2013), *Kontrole legalności zatrudnienia, w tym zatrudnienia obcokrajowców*, Warszawa: Państwowa Inspekcja Pracy, Główny Inspektorat Pracy.
- Wafflard Z. (2011), *Rynek pracy cudzoziemców. Raport East West Link*, Warszawa: East West Link.

Akty prawne:

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich (Dz.U.UE.L.2009.168.24)
- Ustawa o cudzoziemcach z 13 czerwca 2003 roku (Dz.U. 2003 nr 128 poz. 1175).
- Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 roku (Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001).
- Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2012 poz. 769).



Raport powstał w ramach projektu „Pracownicy bez granic” współfinansowanego ze środków **Funduszu Wyszehradzkiego**

NOTA O AUTORCE

Dr Izabela Czerniejewska – doktor nauk humanistycznych w zakresie etnologii, pracownik Centrum Badań Migracyjnych przy Uniwersytecie Adama Mickiewicza w Poznaniu. Od wielu lat interesuje się tematyką migracji, wielokulturowości i edukacji wielokulturowej, szczególnie powiązań edukacji z migracjami. Autorka książki „Edukacja wielokulturowa. Działania podejmowane w Polsce” (2013). Uczestniczy w badaniach naukowych dotyczących integracji cudzoziemców, uchodźców oraz migracji powrotnych do Polski. Współpracuje z organizacjami pozarządowymi, prowadzi krajowe i międzynarodowe projekty, szkolenia i warsztaty, głównie w tematyce wielokulturowości i antydyskryminacji.

Analizy, Raporty, Ekspertyzy 2014, nr 3 (56); sierpień 2014 r.

Komitet redakcyjny: Witold Klaus (przewodniczący), Aleksandra Chrzanowska, Agnieszka Kwaśniewska, Maria Niełacna, Katarzyna Słubik.

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej

ul. Siedmiogrodzka 5 lok. 51

01-204 Warszawa