



**Norway**  
grants



# NARZĘDZIOWNIK dialogu społecznego

na rzecz godnej pracy migrantów  
i uchodźców w Polsce



CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych  
CASE – Center for Social and Economic Research

## **„Narzędziownik dialogu społecznego na rzecz godnej pracy migrantów i uchodźców w Polsce”**

### **Autorstwo:**

Emilia Małys-Zaremba (CASE), Jan Bazyli Klakla (CASE), Oskar Chmiel (CASE), Kristine Østrem Alsvik (NHO)

### **Współpraca autorska:**

Agnieszka Kulesa (CASE), Izabela Marcinkowska (CASE), Grażyna Spytek-Bandurska (FPP), Piotr Ostrowski (OPZZ)

### **Prawa autorskie:**

Publikacja „Narzędziownik dialogu społecznego na rzecz godnej pracy migrantów i uchodźców w Polsce” jest dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz: Oskar Chmiel, Jan Bazyli Klakla, Emilia Małys-Zaręba, CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych oraz Kristine Østrem Alsvik, The Confederation of Norwegian Enterprise (NHO). Utwór zrealizowany został ze wsparciem Norwegii poprzez Fundusze Norweskie 2014–2021, w ramach programu „Dialog Społeczny – Godna Praca”. Możliwe jest swobodne korzystanie z utworu, pod warunkiem zachowania wyżej wymienionych informacji, w tym o stosowanej licencji i o właścicielach praw.

### **Zastrzeżenie:**

Publikacja zawiera poglądy jego autorów i autorek, a nie instytucji, z którymi współpracują.

### **Opracowanie graficzne:**

Differ Designs Tomasz Mostowski

### **Korekta:**

Jolanta Pol

### **Słowa kluczowe:**

Polska, migracje, polityka migracyjna, dialog społeczny, godna praca.

Kody JEL: J52, J71, J61, J68

ISBN: 978-83-67407-02-1

### **Wydawca:**

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

ul. Zamenhofa 5/1b, 00-165 Warszawa, Polska

tel.: +48 222 062 900

e-mail: case@case-research.eu

www.case-research.eu

### **Źródło finansowania:**

Realizowane ze wsparciem Norwegii poprzez Fundusze Norweskie 2014–2021, w ramach programu „Dialog Społeczny – Godna Praca”. Supported by Norway through the Norway Grants 2014-2021, in the frame of the Programme “Social Dialogue – Decent Work”.

## **CASE**

CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych jest prywatną, niekomercyjną i niezależną fundacją naukową, której misją jest dostarczanie obiektywnych analiz ekonomicznych i upowszechnianie konstruktywnych rozwiązań problemów gospodarczych.

CASE zostało założone w 1991 r. w Warszawie i dziś jest czołowym think tankiem w Europie Środkowej i Wschodniej oraz instytucją rozpoznawalną na świecie. CASE prowadzi badania w zakresie kształtowania polityk i pomocy badawczo-rozwojowej w obszarach: 1) polityka fiskalna, monetarna i finansowa; 2) polityki zrównoważonego rozwoju; 3) handel, produktywność i innowacje. Zespół CASE, międzynarodowa sieć Fellows i blisko 1000 współpracujących ekspertów gwarantują rzetelne badania naukowe (jakościowe i ilościowe), stosowanie innowacyjnych metod badawczych oraz wypracowanie godnych zaufania rekomendacji.



**CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych**  
CASE – Center for Social and Economic Research

# Spis treści

Słowo wstępu	1
Wprowadzenie	2

## **ROZDZIAŁ I. ABC dialogu społecznego** **4**

1.1. Pojęcie i cele dialogu społecznego	4
1.2. Akty prawne regulujące dialog społeczny w Polsce	6
1.3. Strony i poziomy dialog społecznego	8
1.4. Charakter i instytucje dialogu społecznego	9
1.5. Zasady dialogu społecznego	11
1.6. Formy dialogu społecznego	15
1.7. Ograniczenia i bariery na drodze do efektywnego dialogu społecznego	16

## **ROZDZIAŁ II. Wybrane wyzwania związane z zapewnieniem godnych warunków pracy migrantów i uchodźców a rola i współpraca partnerów społecznych** **20**

2.1. Pojęcie i obszary godnej pracy	20
2.1.1. Pojęcie i obszary godnej pracy w świetle dokumentów międzynarodowych i krajowych	20
2.1.2. Czym jest dla nas godna praca?	24
2.2. Biurokratyczne i przewlekłe procedury legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców	26
2.2.1. Opis problemu	26
2.2.2. Propozycje rozwiązań	28
2.2.3. Dotychczasowa współpraca partnerów społecznych	29
2.3. Nielegalne powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcom	31
2.3.1. Opis problemu	31
2.3.2. Propozycje rozwiązań	34
2.3.3. Dotychczasowa współpraca partnerów społecznych	36
2.4. Zjawisko pracy przymusowej	37
2.4.1. Opis problemu	37
2.4.2. Dotychczasowa współpraca partnerów społecznych	38
2.5. Integracja migrantów oraz uchodźców na polskim rynku pracy	40

2.5.1. Opis problemu	40
2.5.2. Propozycje rozwiązań	43
2.5.3. Dotychczasowa współpraca partnerów społecznych	44
2.6. Naruszenie podstawowych praw pracowniczych i socjalnych	47
2.6.1. Opis problemu	47
2.6.2. Propozycje rozwiązań	51
2.6.3. Dotychczasowa współpraca partnerów społecznych	53

## Rozdział III. Dobre praktyki stosowane w Norwegii w zakresie współpracy partnerów społecznych na rzecz godnych warunków pracy migrantów i uchodźców

55

3.1. Krótka charakterystyka dialogu społecznego w Norwegii	55
3.1.1. Historia	55
3.1.2. Główni aktorzy i instytucje	56
3.1.3. Główne obszary problemowe	57
3.2. <b>Studium przypadku I:</b> szybka ścieżka wejścia na rynek pracy dla nowo przybyłych uchodźców	57
3.2.1. Kontekst i zarys problemu	57
3.2.2. Rozwiązanie	58
3.2.3. Ocena	59
3.3. <b>Studium przypadku II:</b> integracja na rynku pracy osób potrzebujących wsparcia (w tym cudzoziemców)	59
3.3.1. Kontekst i zarys problemu	59
3.3.2. Rozwiązanie	60
3.3.3. Ocena	61
3.4. <b>Studium przypadku III:</b> trójstronne programy sektorowe na rzecz godnych warunków pracy	62
3.4.1. Kontekst i zarys problemu	62
3.4.2. Rozwiązanie	64
3.4.3. Ocena	64
3.5. <b>Studium przypadku IV:</b> wpływ międzynarodowej siły roboczej na środowisko pracy i bezpieczeństwo w sektorze budowlanym	65
3.5.1. Kontekst i zarys problemu	65
3.5.2. Rozwiązanie	66
3.5.3. Ocena	67

## ROZDZIAŁ IV. Rekomendacje dla wzmocnienia dialogu społecznego w Polsce w celu zapewnienia godnych warunków pracy migrantów i uchodźców 68

4.1. Wstęp	68
4.2. <b>Rekomendacja I:</b> (ponowna) refleksja nad zakresem współpracy partnerów społecznych, możliwością ich wpływu na dialog i – co za tym idzie – granicami ich odpowiedzialności	69
4.3. <b>Rekomendacja II:</b> wyjście z dialogu dwustronnego do trójstronnego i wielostronnego	71
4.4. <b>Rekomendacja III:</b> integracja migrantów i uchodźców jako kluczowy obszar dla dialogu społecznego	72
4.5. <b>Rekomendacja IV:</b> zachęta do przyjmowania dobrych praktyk	73
4.6. <b>Rekomendacje szczegółowe</b>	74
Zakończenie	76
Słownik	77

## **Projekt MIGRIGHT**

Projekt MIGRIGHT: Wzmocnienie dialogu społecznego na rzecz godnej pracy migrantów i uchodźców w Polsce był realizowany w latach 2020–2022 przez Federację Przedsiębiorców Polskich (FPP) jako lidera projektu, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ), Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE) oraz Confederation of Norwegian Enterprise (NHO). Jego celem było zwiększenie zdolności partnerów społecznych w Polsce do uczestnictwa w trójstronnym i dwustronnym dialogu społecznym poprzez transfer najlepszych praktyk i organizację szkoleń dotyczących wspierania praw pracowników cudzoziemskich oraz zapewnienia tym grupom godnych warunków pracy.

W ramach projektu MIGRIGHT zorganizowano trzy spotkania eksperckie i konsultacyjne na poziomie regionalnym – dotyczyły sytuacji w województwach mazowieckim, dolnośląskim i lubelskim. W spotkaniach wzięli udział przedstawiciele organizacji–uczestników dialogu społecznego w Polsce, władz publicznych i innych organizacji promujących godną pracę. Spotkania nie tylko pełniły rolę forum wymiany opinii, ale także pomogły określić środki i działania, które powinny i mogą zostać podjęte w celu poprawy dialogu.

Kolejnym działaniem były cztery spotkania warsztatowe, w których wzięli udział przedstawiciele partnerów projektu oraz innych instytucji dialogu społecznego, władz publicznych i organizacji pozarządowych. Uczestnicy warsztatów wspólnie pracowali nad zestawem wytycznych i rekomendacji dotyczących współpracy pomiędzy uczestnikami dialogu społecznego.

Przedstawiciele organizacji–uczestników dialogu społecznego w Polsce wzięli również udział w wizycie studyjnej w Norwegii (w formule zdalnej ze względu na obostrzenia pandemiczne). Jej celem było zapoznanie się z dobrymi praktykami stosowanymi w Norwegii, czemu służyła seria spotkań z organizacjami dialogu społecznego i władzami publicznymi. W szczególności skupiono się na możliwości zastosowania tych praktyk w Polsce.

Rezultaty wyżej wymienionych działań przyczyniły się do opracowania niniejszej publikacji.

Projekt został wsparty przez Norwegię poprzez Fundusze Norweskie (na lata 2014–2021) w ramach programu Dialog społeczny – godna praca.

# Słowo wstępu

## Dlaczego godna praca?

Według najnowszych danych Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), liczba międzynarodowych migrantów i migrantek zarobkowych wzrosła w 2019 r. z 164 mln do 169 mln. Grupa ta stanowiła jedną dwudziestą światowej siły roboczej i często odgrywała istotną rolę w kluczowych sektorach gospodarki, takich jak opieka zdrowotna, transport czy przetwórstwo żywności.

Pandemia COVID-19 uwytkliła znaczenie migrantów i migrantek w gospodarkach państw docelowych migracji, także w Polsce. Jednocześnie pandemia wpłynęła na pogorszenie ich sytuacji, gdyż zwiększyła poczucie niepewności w miejscu pracy, a zarazem jeszcze bardziej uwydatniła słabe strony pracy tymczasowej, nieformalnej i bez ochrony, często podejmowanej przez tę grupę osób. W efekcie zagadnienie godnej pracy powróciło na agendę międzynarodową. W czasie dorocznego spotkania Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Grupy Banku Światowego w 2022 r. Guy Ryder, Dyrektor Generalny MOP, podkreślił pilną potrzebę wspierania ożywienia gospodarczego „skoncentrowanego na człowieku” (*human-centered*), którego fundament stanowi godna praca.

Tymczasem – ze względu na utrzymującą się wysoką liczbę przypadków COVID-19, wyższą inflację oraz agresję Rosji na Ukrainę i związane z nią kryzysy finansowy, paliwowy i żywnościowy – perspektywy gospodarcze na rok 2022 pozostają niepewne. Najprawdopodobniej stoimy u progu kolejnego kryzysu – kryzysu głodu i ubóstwa, który zmusi kolejne grupy osób do wyjazdu i szukania pracy za granicą.

Zagadnienie godnej pracy cudzoziemców i cudzoziemek powinno stanowić przedmiot debaty publicznej również w Polsce. Polska od lat korzysta z pracy cudzoziemców i cudzoziemek. Co więcej, szacuje się, że od czasu agresji Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. do końca maja schronienie w Polsce znalazło 1,5 mln osób z Ukrainy. To głównie kobiety, które jako samotne głowy rodzin, zostały zmuszone do wzięcia na siebie nowych obciążeń finansowych, jednocześnie opiekując się dziećmi i starszymi krewnymi. Według danych rządowych, do początku maja 2022 r. 102 tys. osób z Ukrainy znalazło legalne zatrudnienie, z czego blisko połowa z nich wykonywała prace proste. Dodatkowo należy przypuszczać, że wiele osób zdecydowało się na pracę w szarej strefie. Czy te osoby mają zapewnione godne warunki pracy?

Odpowiedzi na to pytanie powinien poszukiwać także dialog społeczny. Niniejszy *narzędziownik* ma pomóc stronom dialogu społecznego w Polsce w prowadzeniu dyskusji na temat godnej pracy cudzoziemców i cudzoziemek oraz wspólnym wypracowywaniu rozwiązań dedykowanych tej grupie osób. Mam nadzieję, że spełni to zadanie.

*Agnieszka Kulesa*

*Wiceprezesa Zarządu, CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych*



# Wprowadzenie

Obecnie Polska mierzy się z bezprecedensowym napływem migrantów i uchodźców. W niecały miesiąc po wybuchu wojny w Ukrainie 24 lutego 2022 r. granicę z Polską przekroczyło ponad 2 miliony uchodźców z tego państwa, którzy na mocy *Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa* (Dz. U. z 2022 r. poz. 583) uzyskali dostęp do rynku pracy. Jednak jeszcze do niedawna imigracja i uchodźstwo nie były w Polsce istotnym przedmiotem debaty publicznej. Polityki związane z tym zjawiskiem rzadko stawały się przedmiotem dyskusji wśród uczestników rynku pracy ze względu na stosunkowo niewielki udział migrantów w polskim rynku pracy do 2014 r. Włączenie tematów dotyczących migracji do dialogu społecznego jest więc stosunkowo nowym zjawiskiem. Wynika z jednej strony ze stale zwiększającej się obecności pracowników zagranicznych na polskim rynku pracy, a z drugiej – z rosnącego zapotrzebowania pracodawców na ich zatrudnianie.

Dziś już wiemy, że chociaż z rosnącą liczbą pracowników zagranicznych na polskim rynku pracy wiążą się liczne korzyści, to warunki, w jakich niektórym z nich przyszło pracować w Polsce, nie zawsze są dobre. Poglębiona dyskusja nad tym problemem w ramach dialogu społecznego może okazać się użyteczna, ponieważ jesteśmy przekonani, że współpraca między partnerami społecznymi jest jednym z działań mogących przyczynić się do zapewnienia godnej pracy migrantom przybywającym do Polski. I nawet jeśli formalnie instytucja dialogu społecznego nie ma kompetencji w zakresie wprowadzania konkretnych działań związanych z polityką migracyjną, to strony i instytucje dialogu społecznego dysponują instrumentami, za pomocą których mogą inicjować odpowiednie dyskusje lub wpływać na propozycje rządowe.

Projekt *MIGRIGHT: Wzmocnienie dialogu społecznego na rzecz godnej pracy migrantów i uchodźców w Polsce* skoncentrował się właśnie na tym problemie. Jego ambicją było przyczynienie się do zmotywowania partnerów społecznych do uczestnictwa w dialogu trójstronnym

i dwustronnym w Polsce – również poprzez transfer dobrych praktyk z Norwegii, jako że stanowi ona przykład państwa o bogatszej tradycji dialogu społecznego. *Narzędziownik dialogu społecznego na rzecz godnej pracy migrantów i uchodźców w Polsce* stanowi podsumowanie tego, co zostało wypracowane w trakcie trwania projektu. Chcielibyśmy, żeby niniejsza publikacja przyczyniła się do rozwoju dyskusji w Polsce na temat dalszego promowania dialogu społecznego i efektów, które dzięki niemu chcemy osiągnąć, w szczególności w kontekście sytuacji migrantów na rynku pracy.

W rozdziale I – tytułem wprowadzenia do przedstawionej tu tematyki – zostały omówione podstawowe pojęcia związane z dialogiem społecznym. Przedstawiono charakterystykę instytucji dialogu społecznego, główne akty prawne regulujące ten dialog w Polsce, jego zasady i formy. Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest dyskusja zawarta w ostatniej sekcji rozdziału, skupiająca się na ograniczeniach i barierach efektywnego dialogu społecznego.

W trakcie spotkań konsultacyjno–eksperymentalnych przeprowadzonych w ramach projektu MIGRIGHT wyłoniono się kilka specyficznych obszarów problemowych dotyczących godnej pracy migrantów. Odnoszą się one do biurokratycznych i przewlekłych procedur legalizacji pobytu i pracy, nielegalnego powierzania i wykonywania pracy, zjawiska pracy przymusowej, naruszeń podstawowych praw pracowniczych oraz integracji migrantów oraz uchodźców na polskim rynku pracy. Te problemy zostały omówione w rozdziale II, gdzie rozważamy nie tylko ich specyfikę, ale też możliwości dialogu społecznego.

W rozdziale III przedstawiliśmy wybrane dobre praktyki stosowane w Norwegii w zakresie współpracy partnerów społecznych na rzecz godnych warunków pracy migrantów i uchodźców. Zaczynamy od krótkiej charakterystyki dialogu społecznego w Norwegii, po czym omawiamy cztery studia przypadku, z których każde przedstawia rys problemu, jego rozwiązanie i ocenę efektów implementacji.

*Narzędziownik* kończymy zestawem czterech głównych rekomendacji dla wzmocnienia dialogu społecznego w Polsce, którego celem jest zapewnienie godnych warunków pracy migrantów i uchodźców. Również w ostatnim rozdziale zostały przedstawione szczegółowe propozycje odnoszące się bezpośrednio do obszarów problemowych omówionych w rozdziale II.

Treści zawarte w niniejszej publikacji są przede wszystkim owocem współpracy między partnerami zaangażowanymi w projekt. Zostały one również oparte na konsultacjach z ekspertami, a także na opiniach wyrażanych przez samych uczestników projektu w trakcie trzech spotkań konsultacyjno–ekspertkich, czterech warsztatów i wizyty studyjnej. *Narzędziownik* nie powstałby, gdyby nie ich aktywne zaangażowanie w działania zrealizowane w ramach projektu.

## ROZDZIAŁ I.

## ABC dialogu społecznego

## 1.1. Pojęcie i cele dialogu społecznego

Słowo **dialog** pochodzi od greckiego *diálogos*<sup>1</sup> (weszło do polszczyzny za pośrednictwem łaciny: *dialogus*) i zgodnie ze słownikiem języka polskiego oznacza rozmowę co najmniej dwóch osób na określony temat. Inne słowa bliskoznaczne to: dyskusja, konwersacja, polemika. Natomiast określenie społeczny oznacza: „odnoszący się do społeczeństwa lub jego części” lub „wytworzony przez społeczeństwo i będący jego wspólną własnością”<sup>2</sup>.

W czasie pierwszego warsztatu w trakcie realizacji projektu MIGRIGHT<sup>3</sup> przedstawiciele partnerów społecznych, instytucji państwowych oraz organizacji pozarządowych działających w obszarze migracji i uchodźstwa dyskutowali nad pojęciem i celami dialogu. Poniżej przedstawiono z tym związane najważniejsze skojarzenia uczestników warsztatu.

Należy zauważyć, że **nie wypracowano w Polsce jednej przyjętej definicji** dialogu społecznego. W obszarze zbiorowych stosunków pracy i polityki społeczno-gospodarczej za dialog społeczny można uznać całość wzajemnych relacji pomiędzy związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, a także ich stosunki (dwustronne lub trójstronne) z organami państwowymi (rząd i jego agendy, samorząd lokalny lub inne instytucje państwowe). **Przedmiotem dialogu społecznego** jest wspólne kształtowanie relacji zawodowych, warunków pracy, płac, świadczeń socjalnych oraz innych zagadnień polityki społeczno-gospodarczej – będących przedmiotem zainteresowania wszystkich stron – oraz stosunki między partnerami społecznymi i ich wzajemne zobowiązania. **Metoda dialogu jest stałym mechanizmem godzenia przeciwstawnych interesów w stosunkach społeczno-gospodarczych**<sup>4</sup>.

1 Rzecznik *logos* znaczy „słowo”, przyimek *diá* znaczy „przez”, więc *diálogos* to (komunikowanie się) przez słowo (M. Malinowski, Dialog, 12.07.2021; [www.obcyjezykpolski.pl/emdialog](http://www.obcyjezykpolski.pl/emdialog)). Przyimek *diá* sugeruje też ruch z jednego punktu do drugiego, zatem można powiedzieć, że „dialog oznacza wyjście i powrót słowa pomiędzy dwóch lub więcej rozmówców, a więc odbywanie rozmowy” (Fundacja Opoka, Znaczenie wyrazu „dialog”, 30.01.2017, [www.opoka.org.pl/biblioteka/II/IC/petrus2016\\_dialog\\_01.html](http://www.opoka.org.pl/biblioteka/II/IC/petrus2016_dialog_01.html)); por. też Słownik Języka Polskiego, [www.sjp.pl/dialog](http://www.sjp.pl/dialog), (dostęp: 15.06.2022).

2 Słownik języka polskiego, PWN, [www.sjp.pwn.pl/sjp/spoleczny:2523113.html](http://www.sjp.pwn.pl/sjp/spoleczny:2523113.html), (dostęp: 15.06.2022).

3 Pierwszy warsztat projektu MIGRIGHT odbył się 3 i 4 grudnia 2020 r.

4 Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, *Czym jest dialog społeczny?*, 20.11.2012, <https://www.gov.pl/web/dialog/czym-jest-dialog-spo-oleczny>, (dostęp: 15.06.2022).



Obecnie<sup>5</sup> dialog społeczny jest pojęciem powszechnie stosowanym w dziedzinie zbiorowych stosunków pracy w wielu państwach świata, a na poziomie UE został uwzględniony w Traktacie z Lizbony i w Traktacie o Unii Europejskiej. Zgodnie z definicją Międzynarodowej Organizacji Pracy za dialog społeczny uważa się wszelkie formy negocjacji, konsultacji oraz zwykłej wymiany informacji między reprezentantami rządu, pracodawców i pracowników w kwestiach związanych z polityką społeczną i gospodarczą. Dialog społeczny może przybierać postać trójstronną z udziałem rządu lub dwustronną, w której udział biorą jedynie przedstawiciele świata pracy i managementu (lub

związki zawodowe i organizacje pracodawców). Dialog może być nieformalny lub zinstytucjonalizowany, a często stanowi kombinację obu form. Może odbywać się na poziomie krajowym, regionalnym i zakładowym. Może być międzybranżowy, sektorowy lub ich kombinacją<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Publikacja uwzględnia stan prawny na dzień 1 kwietnia 2022 roku.

<sup>6</sup> International Labour Organization, *Social dialogue*, b.d., [%20%20a">https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang-en/index.htm), (dostęp: 15.06.2022).

## 1.2. Akty prawne regulujące dialog społeczny w Polsce

Podstawowym źródłem prawa nawiązującym do idei dialogu społecznego jest **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej**<sup>7</sup>, która uznaje dialog społeczny jako jedną z konstytucyjnych zasad ustroju RP.

„my, Naród Polski (...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, **dialogu społecznym** oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot” (*Preambuła Konstytucji RP*)

**Art. 12** – gwarantuje wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych zrzeszeń oraz fundacji.

**Art. 20** – społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz **solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych** stanowi podstawę ustroju gospodarczego RP.

**Art. 59** – określa zakres wolności zrzeszania się, przyznaje związkom zawodowym i organizacjom pracodawców prawo do rokowań oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Przyznaje również związkom zawodowym prawo do strajków i innych protestów.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych zakłada koncepcję równowagi interesów uczestników rynku i poszanowanie ich autonomii oraz tworzy **konstytucyjną gwarancję negocjacyjnego sposobu rozstrzygania spraw spornych**<sup>8</sup>.

Poszczególne obszary dialogu społecznego regulowane są **w wielu aktach ustawowych**, wśród których najważniejsze znaczenie mają:

1. **Ustawa o związkach zawodowych (1991)**<sup>9</sup>
  - zawiera definicję związku zawodowego, który powstaje z mocy uchwały o jego utworzeniu, podjętej przez co naj-

<sup>7</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

<sup>8</sup> K. Sienkiewicz, *Konstytucyjna zasada dialogu społecznego*, „Prawo dla pracodawcy”, 19.01.2015, <https://prawodlapracodawcy.pl/konstytucyjna-zasada-dialogu-spoecznego/>, (dostęp: 15.06.2022).

<sup>9</sup> *Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych* (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 263), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19910550234/U/D19910234Lj.pdf>, (dostęp: 15.06.2022).

mniej 10 osób uprawnionych do tworzenia związków zawodowych oraz podlega obowiązkowi rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym;

- ustanawia zasadę niezależności związku zawodowego, zasadę równego traktowania wszystkich związków zawodowych oraz zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na przynależność bądź brak przynależności do związku zawodowego;
- określa uprawnienia związków zawodowych.

## 2. Ustawa o organizacjach pracodawców (1991)<sup>10</sup>

- zawiera definicję związku pracodawców, który powstaje z mocy uchwały o jego założeniu, podjętej na zgromadzeniu założycielskim przez co najmniej 10 pracodawców oraz podlega obowiązkowi rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym;
- ustanawia zasadę samorządności i niezależności związku pracodawców bądź federacji, bądź konfederacji;
- określa uprawnienia reprezentatywnej organizacji pracodawców.

## 3. Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (1991)<sup>11</sup>

- określa przedmiot sporów zbiorowych pracowników z pracodawcą, który może dotyczyć warunków pracy, płac lub świadczeń socjalnych oraz praw i wolności związkowych;
- kreśla sposoby rozwiązywania sporów zbiorowych: rokowania, mediacje (ich przebieg i role mediatora), arbitraż, strajk.

## 4. Ustawa o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji<sup>12</sup> (2006)

- określa warunki informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji oraz zasady wyboru rady pracowników;
- stosuje się do pracodawców wykonujących działalność gospodarczą zatrudniających co najmniej 50 pracowników.

## 5. Ustawa *Kodeks pracy*<sup>13</sup>, dział XI dotyczący zawierania układów zbiorowych pracy (zakładowych i ponadzakładowych)

## 6. Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego<sup>14</sup> (2015)

- określa cele, zadania, skład i organizację oraz uprawnienia Rady Dialogu Społecznego, a także Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego<sup>15</sup>.

## 7. Ustawa z dnia 5 kwietnia 2002 r. o europejskich radach zakładowych<sup>16</sup>

- określa zasady utworzenia i funkcjonowania europejskiej rady zakładowej lub trybu informowania pracowników i konsultowania się z nimi w przedsiębiorstwach lub w grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym.

## 8. Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy ratyfikowane przez Polskę<sup>17</sup>

- **Konwencja nr 87 (z 1958)** – dotyczy wolności związkowej i ochrony praw związkowych, gwarantuje pracownikom i pracodawcom prawo do zrzeszania się, tj. tworzenia i przystępowania do organizacji według swojego uznania;
- **Konwencja nr 98 (z 1958)** – dotyczy stosowania zasad organizowania się i rokowań zbiorowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126) i reguluje dwa różne aspekty wolności zrzeszania się;

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1809), <https://eli.gov.pl/api/acts/DU/1991/235/text/U/D19910235Lj.pdf>, (dostęp: 15.06.2022).

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (tekst jednolity Dz. U. z 2020 poz. 123.), <https://eli.gov.pl/api/acts/DU/1991/236/text/U/D19910236Lj.pdf>, (dostęp: 15.06.2022).

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz. U. Dz. U. z 2006 r. Nr 79, poz. 550, z 2008 r. Nr 93, poz. 584, z 2009 r. Nr 97, poz. 805), <https://eli.gov.pl/api/acts/DU/2006/550/text/U/D20060550Lj.pdf>, (dostęp: 15.06.2022).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, z późn. zm. 1), <https://www.pip.gov.pl/pl/f/v/224803/D2020000132001.pdf>, (dostęp: 15.06.2022).

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1240).

<sup>15</sup> Zostało to szerzej przedstawione w punkcie 4 niniejszego rozdziału dotyczącym instytucjonalnego dialogu społecznego.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 5 kwietnia 2002 r. o europejskich radach zakładowych (Dz. U. z 2019 r. poz.1832).

<sup>17</sup> Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, *Konstytucja RP*, 24.03.2009, <http://dialog.gov.pl/regulacje-prawne/krajowe-akty-prawne/konstytucja-rp/>, (dostęp: 15.06.2022).

- **Konwencja nr 144 (z 1976)** – ustanawia obowiązek instytucjonalizowanych trójstronnych konsultacji między przedstawicielami rządu, pracodawców i pracowników w sprawach

dotyczących działalności MOP w zakresie prac nad dokumentami, których celem jest określanie i wdrażanie standardów pracy.

## 1.3. Strony i poziomy dialogu społecznego

W procesie dialogu społecznego mogą brać udział dwie strony (dialog dwustronny), trzy strony (dialog trójstronny), a nawet więcej stron (dialog wielostronny)<sup>18</sup>.

**Dialog dwustronny** (zwany też autonomicznym) jest prowadzony przez partnerów społecznych, którymi są związki zawodowe i organizacje pracodawców. Dialog dwustronny występuje zazwyczaj na poziomie zakładowym. Najczęściej jednak mamy do czynienia z **dialogiem trójstronnym**, w którym udział biorą trzy strony:

- **strona związkowa**, reprezentująca interesy pracowników, zarówno tych zrzeszonych w organizacjach związkowych, jak i pozostałych pracowników zatrudnionych u pracodawcy,
- **strona pracodawców**, reprezentująca interesy pracodawców, zrzeszonych w organizacjach pracodawców,
- **strona rządowa**, reprezentująca interesy państwa, składająca się z przedstawicieli władzy wykonawczej.

Jeżeli w dyskusji biorą jeszcze udział przedstawiciele innego typu organizacji czy instytucji (np. samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych), to mamy do czynienia z **dialogiem wielostronnym**.

Dialog społeczny może odbywać się na różnych poziomach i z uwagi na to możemy wyróżnić<sup>19</sup>:

- **dialog międzynarodowy** – ma miejsce pomiędzy międzynarodowymi organizacjami pracodawców i pracowników, np. dialog społeczny w Unii Europejskiej, który odbywa się poprzez m.in. Europejski Komitet Społeczno-Ekonomiczny;
- **dialog krajowy** – jest prowadzony na szczeblu centralnym i w Polsce jest realizowany poprzez Radę Dialogu Społecznego (dialog trójstronny);
- **dialog branżowy** – dotyczy zagadnień określonego sektora gospodarki narodowej i jest prowadzony za pośrednictwem instytucji w różnym stopniu sformalizowanych, w Polsce najczęściej poprzez trójstronne zespoły branżowe (np. Trójstronny Zespół Branżowy ds. Transportu Lotniskowego i Obsługi Lotniskowej lub też Trójstronny Zespół ds. Kultury i Mediów);
- **dialog regionalny** – jest prowadzony na obszarze określonego regionu lub innej jednostki i dotyczy problemów danego obszaru; w Polsce odbywa się w ramach wojewódzkich rad dialogu społecznego (dialog trójstronny);

<sup>18</sup> Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, *Czym jest dialog społeczny?*, 20.11.2012, op. cit.

<sup>19</sup> *MonitorowaniePrawa.pl*, *Czym jest dialog społeczny?*, b.d., <https://www.monitorowanieprawa.pl/baza/wiedza/sposoby-monitorowania/108-czym-jest-dialog-spoleczny.html>, (dostęp: 15.06.2022).

- **dialog zakładowy** – jest realizowany w zakładzie pracy pomiędzy przedstawicielami pracowników a pracodawcą i ma podstawowe znaczenie przy ustalaniu warunków pracy i płacy oraz

zasad panujących w konkretnym zakładzie (dialog dwustronny); odbywa się bez udziału strony rządowej czy samorządowej.

## 1.4. Charakter i instytucje dialogu społecznego

Dialog społeczny może mieć charakter zinstytucjonalizowany (formalny) i pozainstytucjonalny (nieformalny).

### Dialog zinstytucjonalizowany

W dialogu zinstytucjonalizowanym negocjacje zbiorowe są prowadzone przez specjalnie powołane do tego celu instytucje, rady czy komisje, działające na podstawie aktów prawnych lub przyjętych porozumień. Udział w pracach takich instytucji jest ograniczony do kilku najbardziej reprezentatywnych organizacji związków zawodowych i pracodawców, które mogą realnie wpływać na zachowania swoich członków i skłonić ich do zastosowania się do ustaleń ciała trójstronnego<sup>20</sup>.

Do najważniejszych instytucji dialogu społecznego w Polsce należą: Rada Dialogu Społecznego (RDS), Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego (WRDS), Trójstronne Zespoły Branżowe (TZB), Rada Rynku Pracy.

#### – Rada Dialogu Społecznego (RDS)<sup>21</sup>

jest główną instytucją dialogu trójstronnego na poziomie krajowym. Została powołana w roku 2015 i zastąpiła Trójstronną Komisję ds. Społeczno–Gospodarczych.

Do jej podstawowych **celów** należą m.in.:

- realizacja zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia;
- działanie na rzecz poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno–gospodarczych, a także budowania wokół nich społecznego porozumienia poprzez prowadzenie przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników, pracodawców i strony rządowej;
- wspieranie dialogu społecznego na wszystkich szczeblach jednostek samorządu terytorialnego.

Powyższe cele Rada realizuje m.in. poprzez:

- wyrażanie opinii i swojego stanowiska,
- opiniowanie projektów, założeń projektów, ustaw oraz projektów aktów prawnych,
- inicjowanie procesu legislacyjnego na zasadach określonych w ustawie o RDS.

**Członkami statutowymi RDS** są przedstawiciele: rządu, reprezentatywnych organizacji związkowych oraz reprezentatywnych organizacji pracodawców.

<sup>20</sup> Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, *Czym jest dialog społeczny?*, op. cit.

<sup>21</sup> *Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, op. cit.



Na czele Rady stoi przewodniczący, którym jest naprzemiennie przedstawiciel strony pracowników, strony pracodawców lub strony rządowej. Powołuje go Prezydent RP i jego kadencja trwa rok. Do jego obowiązków należy m.in. przedstawianie corocznie Sejmowi i Senatowi sprawozdania z działalności Rady w roku poprzednim oraz informacji o działalności Rady za okres swojej kadencji.

#### – Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego (WRDS)<sup>22</sup>

są regionalnymi instytucjami dialogu społecznego w Polsce. Tworzenie oraz zapewnienie funkcjonowania WRDS jest zadaniem z zakresu administracji rządowej, zleconym marszałkowi województwa, który postanawia o utworzeniu WRDS na wniosek co najmniej jednej z organizacji pracodawców oraz co najmniej jednej organizacji pracowników. W skład WRDS wchodzi marszałek województwa, przedstawiciele reprezentatywnych organizacji związkowych, przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracodawców oraz wojewoda.

Do podstawowych **kompetencji** WRDS należy:

- wypracowanie własnego stanowiska i wyrażanie opinii w sprawach objętych zakresem zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców będących w kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa;
- opiniowanie projektów strategii rozwoju województwa i innych programów w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz przygotowywanie sprawozdań z realizacji tych zadań;
- rozpatrywanie spraw o zasięgu wojewódzkim, które zostały przekazane przez RDS;
- przekazywanie RDS oraz organom administracji publicznej rekomendowanych rozwiązań i propozycji zmian prawnych;

- rozpatrywanie spraw społecznych lub gospodarczych powodujących konflikty między pracodawcami a pracownikami, jeżeli zostaną one uznane za istotne dla zachowania pokoju społecznego.

#### – Trójstronne Zespoły Branżowe (TZB)

są instytucjami dialogu społecznego na poziomie branżowym. W skład TZB wchodzi trzy strony: partnerzy społeczni (związki zawodowe i organizacje pracodawców) reprezentujący daną branżę bądź sektor oraz przedstawiciele administracji państwowej odpowiedzialni za problemy z obszaru danej branży bądź sektora. Zespoły działają poza Radą Dialogu Społecznego i zajmują się problemami branż w związku z restrukturyzacją, postępującą prywatyzacją i reorganizacją wybranych sektorów<sup>23</sup>.

#### – Rada Rynku Pracy

jest organem opiniodawczo–doradczym dla ministra właściwego ds. pracy w sprawach polityki rynku pracy oraz organem stanowiącym w zakresie ustalania priorytetów wydatkowania środków z rezerwy Krajowego Funduszu Społecznego.

W skład Rady Rynku Pracy wchodzi osoby powołane przez ministra spośród przedstawicieli wszystkich organizacji związkowych i reprezentatywnych organizacji pracodawców oraz jeden przedstawiciel Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (strona samorządowa). W posiedzeniach Rady uczestniczy też stały przedstawiciel organizacji pozarządowych. **Wojewódzkie (bądź powiatowe) rady rynku pracy** są organami opiniodawczo–doradczymi marszałka województwa (bądź starosty) w sprawach polityki rynku pracy<sup>24</sup>.

#### Dialog pozainstytucjonalny

może być realizowany poprzez zawieranie układów zbiorowych pracy lub innych porozumień zbiorowych oraz konsultacje i opiniowanie, będące realizacją uprawnień ustawowych organizacji partnerów społecznych. Gdy prowadzony jest z powodu zagrożenia konfliktami spo-

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, *Czym jest dialog społeczny?*, op. cit.

<sup>24</sup> *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz. U. z 2022 r. poz. 690).

tecznymi, to nazywany jest **dialogiem incydentalnym (ad hoc)**<sup>25</sup>. Ma wówczas na celu rozwiązywanie kluczowych w danym czasie problemów funkcjonowania państwa i kończy się zazwyczaj zawarciem porozumienia zwanego paktem<sup>26</sup>. Może też odbywać się z udziałem organizacji pozarządowych działających na rzecz interesu publicznego oraz dobra wspólnego w ramach **dialogu obywatelskiego**.

### Dialog obywatelski

- Dialog społeczny **w ujęciu szerokim** może obejmować także dialog obywatelski, który dotyczy głównie fundacji i stowarzyszeń oraz innych organizacji pozarządowych działających na rzecz istotnych interesów społecznych oraz interesu publicznego<sup>27</sup>.
- Relacje pomiędzy dialogiem społecznym a obywatelskim są nadal przedmiotem dyskusji, stąd brak jednolitej definicji dialogu obywatelskiego. Nie jest on uważany za równoległy lub uzupełniający wobec dialogu społecznego. Ma bardziej zróżnicowany charakter pod względem problemowym niż dialog społeczny.

Wyróżnia się także niższym poziomem zorganizowania uczestników, ich rozproszeniem i wciąż słabszą instytucjonalizacją relacji z administracją publiczną<sup>28</sup>.

- Obejmuje przede wszystkim współpracę administracji publicznej z organizacjami obywatelskimi i w ostatnich kilkunastu latach stał się bardziej zinstytucjonalizowany.

Zasady tej współpracy reguluje *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*. Na jej podstawie została utworzona Rada Działalności Pożytku Publicznego jako organ opiniodawczo–doradczy przy Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. W 2010 r. nastąpiło wzmocnienie mechanizmów dialogu obywatelskiego poprzez wprowadzenie obowiązkowych programów współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, konsultacji społecznych aktów prawa miejscowego i programów współpracy oraz możliwości tworzenia na wniosek organizacji pozarządowych rad działalności pożytku publicznego na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym<sup>29</sup>.

## 1.5. Zasady dialogu społecznego

Do podstawowych zasad dialogu społecznego, którymi powinny kierować się wszystkie strony dialogu, na wszystkich jego poziomach, należą:

- **niezależność i równowaga stron dialogu**  
Organizacje pracowników i pracodawców uczestniczące w dialogu powinny być niezależne od siebie i równe wobec prawa.

25 Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, *Czym jest dialog społeczny?*, op. cit.

26 R. Towalski, *Nowe otwarcie – nowe szanse dla dialogu*, w: A. Zybala (red.), *Polska w dialogu. Tradycje. Zmiany. Porównanie. Perspektywy*, Warszawa 2016.

27 Rada Ministrów, *Zasady dialogu społecznego. Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r.*, Warszawa, 22.10.2002.

28 K. Jasiński, *Sprzężenie między dialogiem społecznym i obywatelskim*, w: A. Zybala (red.), *Polska w dialogu. Tradycje. Zmiany. Porównanie. Perspektywy*, Warszawa 2016.

29 *Ibidem*.

Zasada równego traktowania partnerów społecznych wywodzi się z konstytucyjnej zasady równości wobec prawa<sup>30</sup>.

- **zaufanie i kompromis**

Strony powinny kierować się wzajemnym zaufaniem i szacunkiem oraz prowadzić dialog w dobrej wierze. Dialog powinien kończyć się kompromisem, zaakceptowanym przez wszystkie zaangażowane strony, które są gotowe przestrzegać wypracowanych porozumień.

- **działanie zgodnie z prawem**

Dialog powinien dotyczyć spraw nieuregulowanych jednostronnie przez państwo, a wypracowane rozwiązania nie mogą stać w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa<sup>31</sup>.

---

30 Rada Ministrów, *Zasady dialogu społecznego...*, op. cit.

Zasada ta nie oznacza jednak, że wszyscy partnerzy powinni mieć jednakowe prawa i być traktowani przez władze publiczne w identyczny sposób, bez uwzględnienia prawnie określonych funkcji, jakie partnerzy społeczni wypełniają w życiu publicznym. Jednakowe prawa i obowiązki dotyczą podmiotów należących do poszczególnych kategorii partnerów społecznych.

31 Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, *Czym jest dialog społeczny?*, op. cit.

Aby wzmocnić zaufanie między partnerami społecznymi, uczestnicy warsztatów rekomendowali:



Na znaczenie powyższych zasad, na jakich powinien opierać się każdy dialog, wskazali również uczestnicy projektu MIGRIGHT:



## 1.6. Formy dialogu społecznego

Za podstawowe formy dialogu społecznego uważa się:

- negocjacje (rokowania)
- konsultacje
- opiniowanie
- informowanie

**Negocjacje** są podstawowym sposobem rozwiązywania sporów zbiorowych pracowników z pracodawcą i mogą dotyczyć warunków pracy, płac lub świadczeń socjalnych oraz praw i wolności związkowych. Uczestniczą w nich partnerzy społeczni, a na szczęblu krajowym również strona rządowa. Większość negocjacji – np. w zakresie płac – odbywa się na poziomach poszczególnych zakładów, a o ich skutkach decyduje przede wszystkim siła organizacji związkowych, w tym ich zdolność do mobilizacji<sup>32</sup>. Celem jest osiągnięcie kompromisu, który będzie gwarancją pokoju społecznego. Aby doprowadzić do rozwiązania sporu, pracodawca niezwłocznie podejmuje rokowania, zawiadamiając równocześnie o powstaniu sporu właściwego okręgowego inspektora pracy. Rokowania kończą się podpisaniem porozumienia przez strony, a w razie nieosiągnięcia porozumienia sporządzeniem protokołu rozbieżności ze wskazaniem stanowisk stron<sup>33</sup>. W dialogu zinstytucjonalizowanym negocjacje zbiorowe prowadzą specjalnie powołane do tego celu rady lub komisje. Udział

w negocjacjach zbiorowych jest ograniczony do kilku najbardziej reprezentatywnych organizacji związkowych i pracodawców. Umowy formalne stanowiące punkt odniesienia dla zbiorowych układów pracy nazywają się umowami bazowymi (generalnymi). Ich ustalenia są przenoszone na niższe szczeble za pośrednictwem dwustronnych układów zbiorowych<sup>34</sup>.

Istotą **konsultacji** społecznych jest poznawanie perspektyw i potrzeb różnych aktorów życia społecznego oraz wspólne poszukiwanie rozwiązań, które pomogą władzom publicznym podejmować decyzje w największym stopniu realizujące zasadę dobra wspólnego w danej społeczności<sup>35</sup>. Na poziomie dialogu zakładowego przeprowadzanie konsultacji oznacza wymianę poglądów oraz podjęcie dialogu między pracodawcą (zatrudniającym co najmniej 50 pracowników) a radą pracowników. Konsultacje dotyczą stanu i struktury zatrudnienia, przewidywanych zmian oraz działań mających na celu utrzymanie jego poziomu, a także inicjatyw, które mogą spowodować lepszą organizację pracy. Mogą dotyczyć też form zatrudnienia. Bardzo ważne jest, aby konsultacje były prowadzone w dobrej wierze oraz z poszanowaniem interesów stron<sup>36</sup>. W dialogu obywatelskim konsultacje społeczne **są jedną z form partycypacji obywatelskiej**, czyli włączania obywateli w podejmowanie decyzji dotyczących życia publicznego. Organy administracji państwowej mają obowiązek konsultować projekty aktów prawnych ze środowiskiem organizacji pozarządowych, jeśli zakres tych aktów dotyczy sfery działalności statutowej organizacji<sup>37</sup>.

32 M. Szymański, *Dialog społeczny w Polsce w opinii przedstawiciela młodego pokolenia. Perspektywa uczestnicząca*, w: K.W. Frieske, I. Zakrzewska, *Dialog społeczny i jego konteksty*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego, Warszawa 2020.

33 Art. 8 i 9 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, z 1991 r., op. cit.

34 R. Towalski, *Nowe otwarcie – nowe szanse dla dialogu*, op. cit.

35 [NGO.pl, Na czym polega współpraca merytoryczna administracji z organizacjami pozarządowymi?](https://poradnik.ngo.pl/na-czym-polega-wspolpraca-merytoryczna-administracji-z-organizacjami-pozarządowymi), b.d., <https://poradnik.ngo.pl/na-czym-polega-wspolpraca-merytoryczna-administracji-z-organizacjami-pozarządowymi>, (dostęp: 15.06.2022).

36 Art. 2 pkt 2, art. 13 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 14 ust. 3 *Ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji*.

37 *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* (art. 5 ust. 2 pkt 3).

W przypadku **opiniowania** przedstawiciele administracji państwowej występują z inicjatywą, aby poznać opinie związków zawodowych i organizacji pracodawców o polityce rządu. Stanowiska partnerów społecznych nie są bezwzględnie wiążące dla rządu. Zasady opiniowania są najczęściej uregulowane przepisami prawa, które również określają, w jakich sprawach rząd jest zobowiązany do zasięgnięcia opinii<sup>38</sup>. Związki zawodowe oraz organizacje pracodawców mają prawo do opiniowania:

- założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych bądź organizacji pracodawców,
- dokumentów konsultacyjnych oraz projektów aktów prawnych UE w zakresie spraw objętych zadaniami związków zawodowych bądź organizacji pracodawców (reprezentatywna organizacja związkowa lub organizacja pracodawców).

Wypracowanie własnego stanowiska oraz opiniowanie założeń projektów ustaw oraz projektów aktów prawnych należy do głównych zadań RDS oraz WRDS.

W dialogu na poziomie zakładowym prawo do **informowania** mają działające w danym przedsiębiorstwie związki zawodowe, rady pracowników oraz inne przedstawicielstwa pracownicze. Informowanie oznacza przekazywanie radzie pracowników danych w sprawach dotyczących pracodawcy umożliwiających zapoznanie się ze sprawą<sup>39</sup>. W dialogu trójstronnym przedstawiciele administracji państwowej przekazują partnerom społecznym informacje z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych stron. Przedstawienie informacji nie wiąże się z obowiązkiem wysłuchania stanowiska strony, ale w praktyce istnieje możliwość zadawania dodatkowych pytań oraz przeprowadzenia krótkiej dyskusji<sup>40</sup>.

## 1.7. Ograniczenia i bariery na drodze do efektywnego dialogu społecznego

W dialogu społecznym mogą wystąpić różnego rodzaju ograniczenia i bariery utrudniające, a czasami uniemożliwiające, osiągnięcie porozumienia. Mają one negatywny wpływ na jakość i efektywność dialogu.

Na podstawie badania dotyczącego współpracy przedsiębiorców z administracją (samorządową)<sup>41</sup> zidentyfikowano bariery o charakterze systemowym, poznawczym i komunikacyjnym.

### 1. Bariery o charakterze systemowym to np.:

38 Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, *Czym jest dialog społeczny?*, op. cit.

39 *Ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji.*

40 *Ibidem.*

41 K. Giedroń, M. Krzysztozek, *Efektywna współpraca administracji i biznesu. Rekomendacje działań*, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, THINK TANK, 2012.

- bariery legislacyjne, polegające na istnieniu mało precyzyjnych, rodzących wątpliwości interpretacyjne regulacji prawnych lub ich braku;
  - nieefektywna struktura administracji, którą charakteryzuje m.in. niska wydajność z uwagi na braki technologiczne, niedostateczny poziom finansowania czy skomplikowany proces decyzyjny;
  - uwikłania polityczne, występujące głównie na poziomie lokalnym;
  - słaba reprezentacja jednej ze stron, np. większość polskich przedsiębiorców nie należy do żadnej organizacji pracodawców ani izby przemysłowo-handlowej, co utrudnia administracji konsultacje i dialog ze środowiskiem biznesu.
- 2. Bariery o charakterze poznawczym** są wynikiem m.in.:
- stereotypów i uprzedzeń;
  - niewystarczającego przygotowania uczestników do prowadzenia dialogu (deficyt wiedzy i doświadczenia w prowadzeniu dialogu);
  - nieznajomości reguł wzajemnego działania (np. organizacje związkowe czy rządowe nie znają i nie rozumieją zasad funkcjonowania biznesu i odwrotnie).
- 3. Bariery o charakterze komunikacyjnym** to:
- brak lub zbyt mało inicjatyw, platform wymiany informacji, doświadczeń i poglądów;
  - wzajemna niechęć do rzeczywistego dialogu;
  - słabość form rzeczywistego dialogu (kontakty między administracją a przedsiębiorcami mają charakter powierzchowny, ponieważ dochodzi do nich z reguły na końcu procesu podejmowania decyzji, a zasady prowadzenia dialogu są z góry ustalone przez urzędników).

W **zinstytucjonalizowanym dialogu społecznym** problemami wspólnymi dla wszystkich stron dialogu społecznego są:

- słaba rozpoznawalność instytucji dialogu społecznego i jego aktorów,
- brak precyzyjnej agendy dialogu,
- ograniczony potencjał uczestników dialogu,
- niepełna równowaga stron dialogu społecznego,
- brak zaplecza dla instytucji dialogu,
- łamanie zasad dialogu, w tym tych, które dotyczą przebiegu konsultacji społecznych,
- brak wystarczającej ochrony dotyczącej tworzenia związków zawodowych i zrzeszania się w nich<sup>42</sup>.

Bez wątpienia wymienione powyżej bariery mają negatywny wpływ na jakość i efektywność dialogu dwustronnego w Polsce. Jego istotnym problemem **wyduje się być słabo rozwinięty system rokowań zbiorowych**, którego zdolności regulacyjne uważa się za minimalne<sup>43</sup>.

Zakres zastosowania układów zbiorowych pokazuje jakość negocjacji zbiorowych w danym kraju. Po pierwsze, zależy od poziomu, na jakim odbywają się rokowania. W krajach, w których rokowania prowadzone są na szczeblu obejmującym wielu pracodawców, zasięg układów jest najszerszy i stabilny. Gdy następuje obniżenie poziomu, na którym prowadzone są rokowania, czyli w pojedynczym przedsiębiorstwie, to dochodzi do załamania zakresu oddziaływania. W Polsce rokowania odbywają się zazwyczaj na poziomie lokalnym lub na poziomie przedsiębiorstw. Po drugie, czynnikiem wpływającym na wysoki zasięg rokowań jest skuteczne stosowanie mechanizmu rozszerzenia układu zbiorowego. W krajach, w których zasięg układów zbiorowych wynosi 80% i więcej, najczęściej stosuje się administracyjny mechanizm ich rozszerzenia lub instytucje równoważne. Oznacza to, że układ jest stosowany także do tych pracodawców, którzy nie są jego

42 M. Szymański, *Dialog społeczny w Polsce w opinii przedstawiciela młodego pokolenia. Perspektywa uczestnicząca*, op. cit.

43 Ibidem, s. 56.



stroną lub członkiem organizacji pracodawców, która podpisała dane porozumienie lub układ. Natomiast w Polsce **mechanizm rozszerzenia układu zbiorowego, pomimo że jest przewidziany w prawie (kodeks pracy), w praktyce nie jest stosowany. W opinii związków zawodowych brakuje woli zawierania układów zbiorowych i następnie rozszerzania ich postanowień na całe sektory przez pracodawców.**

Inne czynniki wpływające na niski zasięg rokowań to słabość organizacji, skomplikowane warunki dotyczące wypowiedzenia układu zbiorowego, w tym tzw. klauzula wieczności, a także brak możliwości stosowania klauzul różnicujących<sup>44</sup>.

Za czynniki osłabiające **trójstronny dialog** społeczny można uznać m.in.:

- **słabość systemu negocjacji (rokowań zbiorowych)**

To wspomniana już powyżej jedna z fundamentalnych przyczyn słabości dialogu społecznego, w tym problemów dialogu trójstronnego. Jedną z podstaw efektywnego dialogu trójstronnego jest silny dialog dwustronny<sup>45</sup>.

- **nieprzestrzeganie przez stronę rządową reguł konsultacji społecznych określonych w aktach rangi ustawowej**

Partnerzy społeczni podnoszą, że konsultacje są często prowadzone w pośpiechu, z ograniczeniem czasu na wyrażenie opinii lub z pominięciem tego etapu, a nawet całkowitym pominięciem procedury rządowej poprzez wykorzystanie ścieżki poselskiej<sup>46</sup>.

- **brak uchwał trójstronnych podejmowanych na forum Rady Dialogu Społecznego**

Zdecydowana większość wyników prac RDS ma postać dwustronnych uchwał organizacji pracodawców i organizacji pracowników. Sprawczość wspólnych inicjatyw partnerów społecznych pozostaje ograniczona, ponieważ ostateczna decyzja na temat przyjętego rozwiązania proponowanego parlamentowi należy do strony rządowej, która nie nakłada na siebie zobowiązań, unikając uchwał trójstronnych<sup>47</sup>.

- **upolitycznienie dialogu społecznego**

Zjawisko to przejawia się w przeniesieniu rywalizacji parlamentarnej i wyborczej na grunt instytucji trójstronnych i występuje m.in. w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w tym w Polsce. Powstałe w wyniku tego konflikty uniemożliwiają prowadzenie konstruktywnych negocjacji. Poza tym upolitycznienie dialogu społecznego wpływa destabilizująco na możliwość kontynuowania określonych polityk publicznych po wyborach, w tym respektowania porozumień zawartych z partnerami społecznymi po zmianie rządu<sup>48</sup>.

Wydaje się, że największą barierą dla rozwoju dialogu społecznego nie są regulacje prawne, które w mniejszym lub większym stopniu stwarzają stronom dialogu możliwości osiągnięcia wspólnych uzgodnień. Jednak – zdaniem organizacji pracodawców – semiimperatywny charakter przepisów prawa pracy i naczelna zasada uprzywilejowania pracowników są powodem zniechęcającym pracodawców do prowadzenia negocjacji i porozumień. Z tą tezą nie zgadzają się związki zawodowe. **Najtrudniejszym zadaniem wydaje się natomiast zmiana sposobu myślenia o dialogu społecznym i organizacjach partnerów społecznych, jak również zmiana kultury dialogu społecznego.** Stąd podstawowym wyzwaniem jest wzajemne zaufanie partnerów społecznych i przekonanie o sprawczej roli tego dialogu. W tym celu potrzeba nowego usytuowania dialogu społecznego w procesie decyzyjnym w państwie<sup>49</sup>. **Kultura i tradycja prowadze-**

44 *Ibidem.*

45 *Ibidem.*

46 M. Szymański, *Dialog społeczny w Polsce w opinii przedstawiciela młodego pokolenia...*, op. cit.

47 *Ibidem.* W latach 2015–2019 Rada przyjęła tylko dwie uchwały wszystkich stron.

48 *Ibidem.*

49 *Ibidem.*

**nia dialogu społecznego** może w znacznym stopniu wpływać na efektywność instytucji trójstronnych. Istotną przeszkodą w skuteczności tych instytucji jest kultura protestu i negacji propozycji rządowych oraz niechęć do zawierania kompromisu, którą można określić mianem **kultury dialogu negatywnego**. Taka tradycja dialogu społecznego występuje w Polsce. Przeciwnością kultury dialogu negatywnego jest **kultura konsensu** charakteryzująca się skłonnością do zawierania kompromisu ponad podziałami politycznymi i rywalizacją o członków między bratnimi organizacjami<sup>50</sup>.

Zmiana polegająca na powołaniu Rady Dialogu Społecznego (w miejsce Trójstronnej Komisji ds. Społeczno–Gospodarczych) może być niewystarczająca, by wpłynąć na sposób myślenia o dialogu w ogóle.

Jak sugerują niektórzy eksperci i ekspertki, przekształcenia wymaga całe otoczenie instytucjonalne, co musiałoby się łączyć z uświadomieniem sobie, iż **mechanizmy dialogu społecznego mogą najlepiej spełniać swoją rolę w ramach koordynowanej gospodarki rynkowej**<sup>51</sup>. Główną cechą koordynowanej gospodarki rynkowej jest spotkanie sfery administracji, kapitału i pracy, które umożliwiają stworzenie w tym celu instytucje. Państwo, współpracując z partnerami społecznymi, ingeruje w system stosunków przemysłowych. Partnerzy społeczni mają względnie silną pozycję, a układy zbiorowe są zawierane na poziomie ponadzakładowym, nierzadko krajowym. Przykładów tego typu rozwiązań należy poszukiwać między innymi w państwach nordyckich (zob. szerzej rozdział III)<sup>52</sup>.

50 T. G. Grosse, *Od czego zależy jakość dialogu społecznego. Koncepcja modelu państwa administracyjnego i państwa sieciowego na przykładzie instytucji dialogu społecznego*, Civitas, Warszawa 2017. Kultura dialogu negatywnego jest związana z „przekonaniem, że ustępstwa prowadzące do zawarcia porozumienia są oznaką słabości lub sprzeniewierzenia wobec interesów organizacyjnych. Natomiast siła jest powiązana z nieustępliwością, postawą roszczeniową i spektakularnym protestem społecznym, przed którym kapitulują decydenci rządowi”. Kultura taka istnieje w Polsce i wynika z utrwalonej przynajmniej od XVIII wieku tradycji protestu wobec obcego państwa. Ponadto w Polsce istnieje tradycja budowania społeczeństwa obywatelskiego nie na zasadzie współpracy z administracją, ale w opozycji do państwa, co jest związane z bardzo niskim poziomem zaufania społecznego do instytucji państwowych i polityków.

51 Zob. szerzej: P. Ostrowski, *Dialog społeczny w Polsce: dylematy (nie)przystawalności*, w: *Biuletyn jubileuszowy: 20 lat CPS „Dialog”*, nr 3/2014, [http://www.cpsdialog.pl/images/KWARTALNIKI/Biuletyn\\_jubileuszowy.pdf](http://www.cpsdialog.pl/images/KWARTALNIKI/Biuletyn_jubileuszowy.pdf), (dostęp: 15.06.2022).

52 *Ibidem*.

## ROZDZIAŁ II.

# Wybrane wyzwania związane z zapewnieniem godnych warunków pracy migrantów i uchodźców a rola i współpraca partnerów społecznych

## 2.1. Pojęcie i obszary godnej pracy

### 2.1.1. Pojęcie i obszary godnej pracy w świetle dokumentów międzynarodowych i krajowych

Prawo do godnej pracy uznaje się za podstawowe prawo każdego człowieka. Mimo że nie ma jednolitej definicji godnej pracy, to najważniejsze dokumenty międzynarodowe w zakresie ochrony praw człowieka – tj. *Powszechna deklaracja praw człowieka* (1948) oraz *Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych* (1966), konwencje MOP, a także dokumenty na poziomie europejskim i krajowym – wskazują na podobne obszary i wskaźniki związane z pojęciem godnej pracy.

*Powszechna deklaracja praw człowieka* (art. 23 i 24)<sup>53</sup> oraz *Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych* (art. 7) do głównych wyróżników godnej pracy zaliczają: prawo do swobodnego wyboru pracy, odpowiedniego i zadawalającego wynagrodzenia zapewniającego egzystencję odpowiadającą godności ludzkiej, prawo do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich w celu ochrony swych interesów oraz prawo do urlopu i wypoczynku.

*Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych* precyzuje prawo do sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy, którego elementami są: godziwe wynagrodzenie (tj. równe wynagro-

53 Powszechna deklaracja praw człowieka, z dnia 10 grudnia 1948 r., <http://www.bb.po.gov.pl/images/Prawa/PNZ/PDPCZ.pdf> (dostęp: 15.06.2022).

dzenie za pracę o równej wartości bez jakiegokolwiek dyskryminacji, w szczególności ze względu na płeć), warunki pracy odpowiadające wymaganiom bezpieczeństwa i higieny, równe możliwości awansu, czas wolny, okresowe płatne urlopy i wynagrodzenia za dni świąteczne<sup>54</sup>.

**Godna praca** została zdefiniowana przez **Międzynarodową Organizację Pracy (MOP)** jako produktywna praca dla kobiet i mężczyzn w warunkach wolności, sprawiedliwości, bezpieczeństwa i godności ludzkiej. Godna praca oznacza możliwość wykonywania pracy, która

jest wydajna i zapewnia godziwy dochód, bezpieczeństwo w miejscu pracy oraz ochronę socjalną pracownikom i ich rodzinom, oferuje lepsze perspektywy rozwoju osobistego i zachęca do integracji społecznej. Ponadto daje pracownikowi możliwość organizowania się i uczestniczenia w podejmowaniu decyzji, które mają wpływ na jego życie oraz gwarantuje wszystkim równe szanse i równe traktowanie.

W oparciu o powyższą definicję na koncepcję godnej pracy<sup>55</sup> składają się cztery podstawowe filary, tj.:



**01**

PROMOCJA  
ZATRUDNIENIA  
I ROZWÓJ PRZEDSIĘ-  
BIORCZOŚCI

**02**

OCHRONA SOCJALNA  
(bezpieczeństwo i zdrowie,  
sprawiedliwe warunki pracy,  
systemy emerytalne),

**03**

STANDARDY I PRAWA  
W MIEJSCU PRACY  
(w tym zniesienie pracy  
przymusowej i pracy dzieci,  
zakaz dyskryminacji),

**04**

PROMOCJA DIALOGU  
SPOŁECZNEGO<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z dnia 29 grudnia 1977 r.), (dostęp: 15.06.2022).

<sup>55</sup> Zob. szerzej: International Labour Organization, *Decent work*, <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-pl/index.htm>, (dostęp: 15.06.2022).

<sup>56</sup> ILO, *Toolkit for Mainstreaming Employment and Decent Work*, 2007, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms\\_172609.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_172609.pdf), (dostęp: 15.06.2022).

Podstawowe znaczenie w zakresie standardów praw pracowniczych mają tzw. **konwencje fundamentalne MOP** (jest ich 8) dotyczące: zakazu wszystkich form pracy przymusowej (konwencje nr 29 i 105), skutecznej likwidacji pracy dzieci (konwencje nr 138 i 182), likwidacji dyskryminacji w dziedzinie zatrudnienia i wykonywania zawodu (konwencje nr 100 i 111), wolności zrzeszania się i prawa do rokowań zbiorowych (konwencje nr 87 i 98). Polska ratyfikowała 91 konwencji MOP.

Wspomniane cele wytyczone przez MOP znalazły ponownie odzwierciedlenie w **Agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030** przyjętej na szczycie ONZ w 2015 r. Dokument ten ustanawia 17 celów zrównoważonego rozwoju oraz powiązanych z nimi 169 zadań, które powinny zostać osiągnięte do 2030 r. Celem nr 8 jest promocja stabilnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, pełne i produktywnie zatrudnienie oraz godna praca dla wszystkich ludzi<sup>57</sup>.

Prawo do godnych warunków pracy potwierdzają także dokumenty na poziomie europejskim, w tym *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* (1950), *Europejska karta społeczna* (1961) czy *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej* (2000).

**Europejska karta społeczna** (ratyfikowana przez Polskę w 1997 r.)<sup>58</sup> określa zobowiązania państw w zakresie polityki społecznej, w tym pełne zatrudnienie, bezpieczeństwo pracy dzięki wysokiemu poziomowi ochrony praw pracowniczych, wysoki poziom ochrony społecznej, a także spójność społeczną. Pierwsza grupa praw tu zagwarantowanych dotyczy warunków zatrudnienia, jak m.in. prawo do pracy, prawo do odpowiednich warunków pracy, prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia, zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu, zakaz pracy przymusowej, prawo do organizowania się, prawo do rokowań zbiorowych,

prawo dzieci i młodocianych do ochrony, ochrona macierzyństwa, prawo do poradnictwa i szkolenia zawodowego, równość traktowania pracowników migrujących. Druga grupa praw jest związana z zapewnieniem spójności społecznej i obejmuje m.in.: prawo do ochrony zdrowia, prawo do zabezpieczenia społecznego oraz prawo do pomocy społecznej i medycznej, prawo do korzystania ze służb socjalnych, prawo dzieci i młodzieży do ochrony przed zagrożeniami fizycznymi i moralnymi, prawo rodzin do ochrony prawnej, społecznej i gospodarczej oraz prawo pracowników migrujących i ich rodzin do ochrony i pomocy<sup>59</sup>. Prawo do **sprawiedliwego wynagrodzenia** jest realizowane poprzez zapewnienie pracownikowi takiego wynagrodzenia, które pozwoli mu i jego rodzinie na godziwy poziom życia, zwiększone wynagrodzenie za godziny nadliczbowe, jednakowe wynagrodzenie dla mężczyzn i kobiet za pracę jednakowej wartości oraz rozsądny okres wypowiedzenia przy rozwiązaniu stosunku pracy<sup>60</sup>.

Zakres praw gwarantowanych przez **Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej**<sup>61</sup> związanych z godną pracą obejmuje m.in.: wolność wyboru zawodu i prawo do podejmowania pracy, prawo pracowników do informacji i konsultacji, prawo do rokowań i działań zbiorowych, prawo dostępu do bezpłatnego pośrednictwa pracy, ochronę w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy, sprawiedliwe warunki pracy (tj. prawo do warunków pracy szanujących zdrowie, bezpieczeństwo i godność pracownika), prawo do ograniczenia maksymalnego wymiaru czasu pracy, do okresów dziennego i tygodniowego odpoczynku oraz do corocznego płatnego urlopu, zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych w pracy.

57 Ministerstwo Rozwoju, Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju – implementacja w Polsce, b.d., [http://www.un.org.pl/files/170/Agenda2030PL\\_pl-5.pdf](http://www.un.org.pl/files/170/Agenda2030PL_pl-5.pdf), (dostęp: 15.06.2022).

58 *Europejska karta społeczna*, <https://lex.lege.pl/europejska-karta-spoeczna/>, (dostęp: 15.06.2022).

59 Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Europejska karta społeczna*, 06.05.2020, <https://www.gov.pl/web/rodzina/europejska-karta-spoeczna>, (dostęp: 15.06.2022).

60 Za godziwe uznaje się wynagrodzenie stanowiące ok. 68% przeciętnego wynagrodzenia w danym kraju. Realizacja prawa do godziwego wynagrodzenia zależy od sytuacji gospodarczej i społecznej kraju. Przy określaniu jego wysokości można wziąć pod uwagę okres zatrudnienia, efektywność pracownika czy posiadane przez niego kompetencje. W Polsce wymóg godziwego wynagrodzeniu pracownika za pracę nie jest spełniony. Za godziwe uznaje się wynagrodzenie minimalne. Por. E. Musiałowicz, *Zagadnienie pracy i wynagrodzenia za pracę w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, w: „Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny”, 4/2014, s. 78–88.

61 *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 07.06.2016, (2016/C 202/02), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT>, (dostęp: 15.06.2022).

W prawie krajowym najważniejszymi dokumentami odnoszącymi się do godnej pracy jest **Konstytucja RP (rozdział II)**<sup>62</sup> oraz **Kodeks pracy**<sup>63</sup>, które gwarantują podstawowe prawa pracownicze:



Prawo do godnego **wynagrodzenia**  
(minimalna wysokość wynagrodzenia jest ustalana przez państwo)

Prawo do swobodnego **wyboru pracy**  
(z wyjątkiem sytuacji, gdy ograniczenia w wyborze danej pracy wynikają z ustawy)

Prawo do **powrotu do pracy** po dłuższej nieobecności w pracy między innymi po urlopie bezpłatnym, urlopach związanych z macierzyństwem i rodzicielstwem

Prawo do **urlopu i wypoczynku**

Prawo do **bezpiecznych i higienicznych** warunków w miejscu pracy

Prawo do **odszkodowania** w przypadku naruszenia przez pracodawcę przepisów związanych z równym traktowaniem i mobbingiem

**Zakaz dyskryminacji** w miejscu pracy ze względu na płeć, wiek, rasę, religię, narodowość, niepełnosprawność, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, zatrudnienie w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy

Prawo do **organizowania się** (tworzenia organizacji reprezentujących interesy pracownicze i wstępowania do nich)

**Równe prawa** z tytułu wykonywania tych samych obowiązków, w tym jednakowe wynagrodzenie za tę samą pracę

62 Zob. przypis 6. <https://www.prezydent.pl/prawo/konstytucja-rp/ii-wolnosci-prawa-i-obowiazki-czlowieka-i-obywatela>, (dostęp: 15.06.2022).

63 Zob. przypis 12.

## 2.1.2. Czym jest dla nas godna praca?

W trakcie pierwszego warsztatu zorganizowanego w ramach projektu MIGRIGHT (w dniach 3 i 4 grudnia 2020 r.) przedstawiciele organizacji pracodawców, organizacji pracowników, organów administracji rządowej i samorządowej oraz organizacji pozarządowych zastanawiali się nad tym, co rozumieją przez pojęcie godnej pracy oraz jakie warunki muszą być spełnione, żeby praca mogła być postrzegana przez pracowników jako godna. W trakcie dyskusji zarysowały się cztery konteksty godnej pracy i skojarzenia z nimi związane.

- bezpieczeństwo socjalne zapewnione poprzez ubezpieczenia społeczne,
- właściwe wyznaczanie miejsca pracy i przestrzeni dla pracownika,
- stosowanie zasady korzystności, zakładającej ustalanie przez partnerów społecznych większych uprawnień dla pracowników niż przewidują powszechne standardy minimalne dotyczące godnej pracy (godna praca może być różnie pojmowana i tym samym ustalać inny, wyższy poziom ochrony, niż wskazują na to przepisy powszechne),
- awans zawodowy,
- stabilność zatrudnienia,
- odpowiedni nadzór przez państwo nad warunkami pracy,
- sprawne sądownictwo pracy,
- klarowna informacja odnośnie praw i obowiązków w pracy, stosowanie się do reguł przyjętych w pracy przez wszystkie strony.

## GODNA PRACA

### A. Kontekst prawny, zapewnienie warunków pracy zgodnych z prawem

- godziwe wynagrodzenie,
- płaca, która ma odpowiedni poziom zabezpieczenia formalnego,
- właściwa płaca – odpowiadająca rodzajowi wykonywanej pracy, dodatkowa płaca za nadgodziny,
- wynagrodzenie porównywalne do pensji innych pracowników na tym samym lub podobnym stanowisku pracy,
- poszanowanie praw pracowniczych,
- poszanowanie czasu wolnego pracownika, normowane godziny pracy, zapewnienie odpoczynku dobowego, tygodniowego,
- udzielanie urlopów wypoczynkowych i innych przysługujących pracownikom,
- bezpieczeństwo w miejscu pracy, szkolenia BHP,



## B. kontekst subiektywny

- szacunek, dobre traktowanie,
- dobra osobiste,
- praca dająca satysfakcję z wykonywanych zadań,
- możliwość rozwoju zawodowego i osobistego,
- uczciwość wobec pracownika, uczciwe traktowanie przez pracodawcę,
- poczucie zaopiekowania, dbałość o środowisko pracy,
- chęć przychodzenia do pracy i dobre samopoczucie w pracy,
- możliwość bycia wysłuchanym i usłyszanym przez pracodawcę,
- spełnienie oczekiwań pracownika.



## C. kontekst praw człowieka

- równe traktowanie pracowników,
- brak dyskryminacji, przeciwdziałanie ostracyzmowi wynikającemu z odmienności pracowników,
- stosowanie polityk różnorodności,
- zwrócenie uwagi pracodawców na problemy poszczególnych grup mniejszościowych,
- poszanowanie praw indywidualnych i zbiorowych pracowników,
- możliwość łączenia życia zawodowego z osobistym.



## D. kontekst partycypacji i decyzyjności w kształtowaniu warunków pracy

- prawo partycypacji społecznej,
- prawo do zrzeszania się,
- udział w zarządzaniu zakładem pracy,
- współpraca ze związkami zawodowymi,
- zapewnienie wykonalności zadań przypisanych związkom zawodowym stojącym na straży zapewnienia godnej pracy, w tym bezpieczeństwa zatrudnienia.





Rzeczywistość społeczna niejednokrotnie odbiega jednak od tego, co można znaleźć w dokumentach międzynarodowych i krajowych. W dalszej części niniejszego rozdziału przedstawiamy wybrane wyzwania związane z zapewnieniem godnych warunków pracy migrantów i uchodźców. W naszych analizach szczególną uwagę poświęcamy roli i współpracy partnerów społecznych w staraniach o godną pracę migrantów. Dlatego też tematy, które poruszamy, zostaną omówione zarówno pod kątem opisu istniejącego problemu, jak i propozycji jego rozwiązań i obszarów współpracy partnerów społecznych – potencjalnej lub już mającej miejsce.

W czasie trwania projektu MIGRIGHT zorganizowano trzy regionalne spotkania ekspercko–konsultacyjne – dla województwa mazowieckiego, dolnośląskiego i lubelskiego. Przeanalizowano działalność Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego z tych województw w latach 2017–2020 w zakresie problematyki zatrudniania i godnej pracy cudzoziemców w Polsce. Jednym z dominujących tematów – który podejmowano zarówno w dokumentach WRDS, jak i w ramach spotkań ekspercko–konsultacyjnych – był problem biurokratycznych i przewlekłych procedur związanych z legalizacją pobytu oraz pracy cudzoziemców.

## 2.2. Biurokratyczne i przewlekłe procedury legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców

### 2.2.1. Opis problemu

Większość uczestników regionalnych spotkań ekspercko–konsultacyjnych oraz warsztatów organizowanych w ramach projektu MIGRIGHT – w szczególności przedstawiciele organizacji pracodawców i organizacji pozarządowych – wskazywało, że przedłużające się postępowania w zakresie legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców należą do podstawowych bolączek pracodawców i migrantów. Wynika to głównie z faktu, że po 2014 r. dynamicznie rosła liczba cudzoziemców, przede wszystkim z powodu podejmowania pracy w Polsce, i tym samym zwiększała się w urzędach wojewódzkich liczba wniosków o legalizację pobytu oraz pracy (głównie o jednolite zezwolenie na pobyt i pracę, także zezwolenia na pracę). Natomiast liczba pracowników w urzędach pozostała na tym samym poziomie lub nieznacznie wzrosła.

Zgodnie z art. 35 § 3 *Kodeksu postępowania administracyjnego* załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powin-

no nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W praktyce natomiast czas oczekiwania na wydanie zezwolenia na pobyt lub na pobyt i pracę w Polsce wynosi w niektórych regionach nawet kilkanaście miesięcy.

Przewlekłość postępowań administracyjnych powoduje wiele **negatywnych konsekwencji dla cudzoziemców** ubiegających się o zezwolenie na pobyt i pracę. Do podstawowych należą problemy finansowe spowodowane brakiem możliwości podjęcia pracy, a także rezygnacja pracodawcy i odstąpienie od zamiaru powierzenia cudzoziemcowi pracy lub powierzenie tej pracy nielegalnie. W konsekwencji **przewlekłość postępowań administracyjnych może przyczynić się do zwiększania skali nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców**. Z kolei nielegalne zatrudnienie wiąże się z naruszeniami praw pracowniczych i brakiem ochrony prawnej migrantów. Innym negatywnym skutkiem przewlekłości postępowań jest naruszenie prawa do życia rodzinnego i prywatnego cudzoziem-

ców, które jest zagwarantowane przez art. 47 Konstytucji RP oraz art. 8 Europejskiej konwencji praw człowieka. W trakcie procedury cudzoziemiec nie może opuścić Polski i wrócić nawet na krótko do kraju pochodzenia, ponieważ stempel w paszporcie potwierdzający fakt złożenia wniosku o wydanie zezwolenia pobytowego nie upoważnia cudzoziemca do ponownego wjazdu na terytorium RP i wymagane jest w tym celu ubieganie się o wizę<sup>64</sup>.

Na problem nadmiernej przewlekłości postępowań w sprawach cudzoziemców wskazuje także raport Najwyższej Izby Kontroli<sup>65</sup>, w którym zostały przedstawione wyniki kontroli przeprowadzonej w 2018 r. w 19 jednostkach, w tym w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców oraz urzędach wojewódzkich. Z naruszeniem obowiązujących przepisów w skontrolowanych urzędach wojewódzkich było procedowanych około 70% spraw<sup>66</sup>. W trakcie kontroli zdiagnozowano **podstawowe przyczyny przewlekłości postępowań**:

- niewystarczające i nieadekwatne do liczby i rodzaju załatwianych spraw zasoby kadrowe,
- niewystarczające środki finansowe niezbędne do wzmocnienia kadrowego wydziałów zajmujących się obsługą cudzoziemców,
- brak formalnych zasad i procedur obsługi klienta (cudzoziemca) i polityki informacyjnej, w tym zasad komunikowania się z cudzoziemcami.

Mimo działań podjętych przez urzędy wojewódzkie (w tym zwiększenia liczby etatów) sytuacja w 2019 r. nie uległa poprawie<sup>67</sup>.

W związku z pandemią wirusa SARS-CoV-2 na czas trwania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii zostały wprowadzo-

ne ułatwienia dotyczące legalizacji pobytu oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium RP. Ułatwienia te polegały na przedłużeniu z mocy prawa do 30 dnia następującego po dniu odwołania stanu zagrożenia epidemicznego/epidemii (tj. od 14 marca 2020 r.):

- legalnego pobytu cudzoziemców na podstawie wiz krajowych oraz zezwoleń na pobyt czasowy, których ważność skończyłaby się w okresie stanu zagrożenia epidemicznego/epidemii – legalny pobyt przedłuża się automatycznie i nie wymaga to nowej naklejki wizowej w paszporcie ani wydania nowej karty pobytu; w okresie tego przedłużenia nie można podróżować do innych państw obszaru Schengen;
- terminu na składanie wniosków o legalizację pobytu (tj. o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy/pobyt stały/rezydenta długoterminowego), o przedłużeniu wizy oraz pobytu w ramach ruchu bezwizowego;
- ważności zezwoleń na pracę, zezwoleń na pracę sezonową oraz oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, których ważność skończyłaby się w okresie stanu zagrożenia epidemicznego/epidemii.

Rozwiązania te były istotne z uwagi na czasowe zawieszenie bezpośredniej obsługi klientów przez urzędy wojewódzkie i Urząd do Spraw Cudzoziemców z powodu epidemii koronawirusa, bowiem dzięki nim cudzoziemcy nie musieli udawać się do urzędu celem wydania im nowych dokumentów. Pod koniec stycznia 2022 r. w celu usprawnienia procedur związanych z udzielaniem zezwolenia na pobyt wprowadzono 60-dniowy termin załatwienia sprawy administracyjnej

64 Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29.12.2020 do Prezesa Rady Ministrów.

65 Raport NIK *Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców*, Warszawa 2019.

66 Według raportu NIK najdłuższy średni czas trwania postępowań legalizacji pobytu i pracy w 2018 r. dotyczył działalności Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego i wynosił 328 dni (w 2014 r. wynosił 66 dni).

67 W Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim na jednego inspektora przypadało średnio 535 postępowań legalizacyjnych, a w Pomorskim aż 686. W Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim średni czas trwania postępowania wzrósł do 397 dni. Średni czas rozpatrywania odwołania od decyzji negatywnej (województwo) przez Urząd do Spraw Cudzoziemców wynosił 419 dni. Mając to na uwadze, cudzoziemcy mogą czekać na ostateczną decyzję nawet ponad 2 lata. Por. „Biuletyn Informacji Publicznej RPO”, *Cudzoziemcy coraz dłużej czekają na legalizację pobytu w Polsce*. Adam Bodnar interweniuje u premiera, 30.12.2020, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-premiera-o-przewleklosci-procedur-wobec-cudzoziemcow>, (dostęp: 15.06.2022).

w pierwszej instancji oraz 90–dniowy termin na rozpatrzenie sprawy przez organ odwoławczy<sup>68</sup>.

## 2.2.2. Propozycje rozwiązań

Uczestnicy spotkań ekspercko–konsultacyjnych oraz warsztatów w ramach projektu MIGRIGHT przedstawili rekomendacje najpotrzebniejszych zmian w celu usprawnienia systemu zatrudniania cudzoziemców, które miałyby wpływ na ograniczenie skali problemu przewlekłości postępowań. Pracodawcy oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych<sup>69</sup> zwracali uwagę przede wszystkim na potrzebę przeprowadzenia **reformy systemu zatrudniania cudzoziemców**<sup>70</sup>, tak aby był bardziej elastyczny i odpowiadał na bieżącą sytuację migracyjną oraz potrzeby polskiego rynku pracy na poziomie centralnym i regionalnym.

Postulowane rozwiązania:

1. **Zwiększenie zatrudnienia** w urzędach legalizujących pracę cudzoziemców (w szczególności w urzędach wojewódzkich).
2. **Automatyzacja i informatyzacja** systemu legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców polegająca na tym, że system w całości mógłby funkcjonować on–line bez konieczności osobistego stawiennictwa się cudzoziemców i pracodawców w urzędach; dzięki cyfryzacji procedury zostaną przyspieszone, będą transparentne i jednolite.

3. **Ograniczenie liczby dokumentów** wymaganych w procedurach legalizacji pobytu i pracy, w szczególności w zakresie uzyskania jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę, także w przypadku przedłużania ważności udzielonych już wcześniej zezwoleń na pracę<sup>71</sup>.

4. **Ograniczenie stosowania tzw. testu rynku pracy** (obowiązku uzyskiwania przez pracodawcę informacji od starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych w oparciu o rejestry bezrobotnych lub poszukujących pracę lub w wyniku rekrutacji organizowanej na rzecz pracodawcy) np. w przypadku wszystkich zawodów deficytowych<sup>72</sup>. Jednocześnie warto zaznaczyć, że niektórzy partnerzy społeczni są sceptyczni wobec tego rozwiązania, ponieważ test rynku pracy jest narzędziem, które może przeciwdziałać dumpingowi społecznemu i płacowemu. Według nich testy powinny być rzetelne i przeprowadzane w sposób sprawny, ale nie należy ich ograniczać lub znosić.

5. **Rozdzielenie powiązania pracownika–migranta z konkretnym pracodawcą** i wprowadzenie nowej elastycznej formy zezwolenia na pracę, która byłaby wydawana cudzoziemcowi na zatrudnienie w danym sektorze, zawodzie lub na wykonywanie pracy określonego rodzaju i tym samym umożliwiałaby zmianę pracodawcy i warunków pracy. Obecnie wszystkie rodzaje zezwoleń na pracę bądź pobyt i pracę są wydawane w związku z wykonywaniem pracy na rzecz określonego pracodawcy. Oznacza to, że zmiana pracodawcy, a także każdorazowa zmiana warunków pracy (np. wynagrodzenia, czasu pracy, zajmowane

68 Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U z 2022 r. poz. 91; <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000091>, (dostęp: 15.06.2022).

69 Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Stowarzyszenie „Mój Wybór”, Fundacja Ukraina, Stowarzyszenie na Rzecz Integracji Społeczeństwa Wielokulturowego „Nomada” z Wrocławia.

70 Zgodnie z informacją przekazaną na jednym ze spotkań eksperckich Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej planuje reformę systemu zatrudniania cudzoziemców, w tym lepszą koordynację procedur pobytu i pracy, ustanowienie jednej instytucji odpowiedzialnej za sprawy związane z pracą cudzoziemców oraz pełną cyfryzację systemu przyjmowania i obsługiwnia wniosków w sprawie pobytu i pracy.

71 Zmiany w Ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw mają na celu usprawnienie postępowań dotyczących udzielania cudzoziemcom zezwoleń na pobyt czasowy i pracę. Przewidują m.in. zniesienie wymogu przedłożenia dokumentów potwierdzających posiadanie zapewnionego miejsca zamieszkania (np. umowy najmu, użyczenia, własności nieruchomości) oraz źródła stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na utrzymaniu cudzoziemca. Natomiast wprowadzono wymóg otrzymywania przez cudzoziemca wynagrodzenia nie niższego niż minimalne, niezależnie od wymiaru czasu pracy i rodzaju stosunku prawnego stanowiącego podstawę wykonywania pracy przez cudzoziemca.

72 Zgodnie z dokumentem *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego* (opublikowany 08.01.2021; <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-migracyjna-polski--diagnoza-stanu-wyjściowego>) od połowy 2018 r. wprowadzono zwolnienie z tzw. testu rynku pracy dla prawie 300 zawodów. Zniesienie testu rynku pracy ma już miejsce w niektórych przypadkach, np. na podstawie art. 88c ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (w przypadku zezwoleń na pracę) oraz art. 114 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach (w przypadku jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę).

go stanowiska pracy, zakresu obowiązków), określona w zezwoleniu, powodują konieczność ubiegania się o wydanie nowego zezwolenia na pracę bądź pobyt i pracę, a tym samym wszczęcia kolejnych postępowań administracyjnych<sup>73</sup>.

- 6. Wprowadzenie zasady, że pracę cudzoziemca uważa się za legalną od chwili złożenia przez pracodawcę wszystkich wymaganych dokumentów** dotyczących legalizacji pracy oraz podpisania odpowiednich umów z pracownikiem i zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego. Otrzymanie zezwolenia na pracę bądź jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę potwierdzałoby jedynie legalność zatrudnienia, która ustawałaby z chwilą wydania negatywnej decyzji. Z tej uproszczonej drogi legalizacji pracy nie mogliby korzystać pracodawcy, którzy wcześniej naruszali obowiązujące przepisy prawa, w tym dotyczące prawa pracy.

Powyższe postulaty poparł także Rzecznik Praw Obywatelskich, według którego konieczne jest kompleksowe i skuteczne podejście do problemu przewlekłości postępowań i uwzględnienie go na poziomie planowania polityki budżetowej państwa i wprowadzenie jako zasady informatyzacji postępowań w sprawach dotyczących legalizacji pobytu i pracy<sup>74</sup>.

### 2.2.3. Dotychczasowa współpraca partnerów społecznych

Aby ocenić dotychczasową współpracę partnerów społecznych, przeanalizowano działalność WRDS w województwach mazowieckim, dolnośląskim i lubelskim, z uwagi na to, że spotkania ekspercko-konsultacyjne były poświęcone sytuacji cudzoziemców w tych trzech województwach. Z dokumentów przyjętych przez niektóre

Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego wynika, że problem przewlekłych postępowań w sprawach pobytu i pracy cudzoziemców był poruszany przez partnerów społecznych w ograniczonym zakresie w ramach formalnych struktur dialogu społecznego.

W latach 2017–2018 Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego Województwa Mazowieckiego wypracowała jeden dokument<sup>75</sup>, w którym odniosła się do trudnej sytuacji w powiatowych urzędach pracy najbardziej obciążonych pracą w związku z napływem bardzo dużej liczby wniosków o wpisanie oświadczeń do ewidencji lub wydanie zezwoleń na pracę sezonową. Urzędy pracy nie były w stanie zachować przewidzianych prawem terminów na wydanie tych dokumentów. W przyjętym stanowisku członkowie WRDS WM apelowali o wprowadzenie zmian pozwalających na zwiększenie efektywności pracy publicznych służb zatrudnienia, w tym przede wszystkim zinfomatyzowanie całego procesu. Z kolei Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego Województwa Dolnośląskiego w 2020 r. wypracowała jedno wspólne stanowisko<sup>76</sup>, w którym zwróciła się o wprowadzenie ułatwień w legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców, którzy przebywali już w Polsce w związku z epidemią COVID–19. Partnerzy społeczni zaproponowali wprowadzenie możliwości elektronicznego składania wniosków pobytowych przez cudzoziemców, bez konieczności osobistego stawiennictwa cudzoziemca w urzędzie wojewódzkim, oraz tymczasowe zawieszenie obowiązku przeprowadzania testu rynku pracy.

Próbując ocenić stan dotychczasowej współpracy partnerów społecznych w ramach tych instytucji dialogu społecznego, należałoby zwrócić uwagę na małą liczbę wypracowanych dokumentów (stanowisk, opinii) dotyczących zatrudnienia cudzoziemców w stosunku do skali problemów i wyzwań zidentyfikowanych w poszczególnych województwach. Na taki stan rzeczy mają wpływ różne powody, głównie **bariery w prowadzeniu dialogu społecznego**, które zostały

<sup>73</sup> Zgodnie z *Ustawą z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw* poszerzono katalog okoliczności niewymagających zmiany lub wydania nowego zezwolenia na pobyt czasowy i pracę oraz wydania nowego zezwolenia na pracę. Będzie to możliwe w przypadku zmiany nazwy stanowiska, na jakim cudzoziemiec wykonuje pracę, przy jednoczesnym zachowaniu zakresu jego obowiązków, oraz zwiększenia wymiaru czasu pracy, przy jednoczesnym proporcjonalnym zwiększeniu wynagrodzenia.

<sup>74</sup> Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29.12.2020 do Prezesa Rady Ministrów.

<sup>75</sup> Stanowisko nr 3/18 z dnia 13 czerwca 2018 roku w sprawie zmiany procedury zatrudnienia cudzoziemców obowiązującej od 1 stycznia 2018 r. w ramach ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

<sup>76</sup> Stanowisko nr 1/2020 r. Prezydium Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego Województwa Dolnośląskiego z dnia 9 kwietnia 2020 r. w sprawie: legalizacji pracy i pobytu cudzoziemców w związku z ogłoszeniem stanu epidemii w związku z zakażeniem wirusem SARS-CoV-2.

przedstawione w rozdziale I, ale też nadanie pierwszeństwa innym zagadnieniom społecznym lub gospodarczym. Zdaniem niektórych uczestników WRDS problematyką zatrudnienia zajmują się też wojewódzkie i powiatowe rady rynku pracy, z którymi jest prowadzona wymiana informacji oraz współpraca, głównie w zakresie inicjowania programów i partnerstw na rzecz wzrostu zatrudnienia.

Jedną z przyczyn małej liczby wypracowanych wspólnie dokumentów może być **niska aktywność partnerów społecznych** w zakresie zgłaszania problemów i wyzwań, z jakimi borykają się pracownicy cudzoziemscy<sup>77</sup>. W ocenie OPZZ niska aktywność związków zawodowych może wynikać z ograniczonych zasobów (kadrowych i finansowych) oraz niskiej reprezentacji w sektorach, gdzie dominują pracownicy migrujący. Według FPP należy też pamiętać, że cudzoziemcy są często postrzegani jako pracownicy nietypowi, a więc zatrudnieni na podstawie elastycznych form, w tym kierowani do pracy przez agencje pracy tymczasowej, i ich interesy są w mniejszym stopniu uwzględniane.

Inną przeszkodą dla skuteczności prowadzonego dialogu był **brak reprezentacji strony rządowej** na posiedzeniach Rady, co skutkowało opóźnieniem w uzgodnieniu wspólnego dokumentu<sup>78</sup>. Z kolei uczestnicy spotkań eksperckich projektu MIGRIGHT podnieśli kwestię

**braku reprezentacji organizacji społecznych** w pracach WRDS dotyczących problematyki cudzoziemców i zaproponowali rozważenie możliwości włączania przedstawicieli organizacji pozarządowych do udziału w dialogu społecznym w ramach WRDS<sup>79</sup>.

Kolejną z istotnych barier, które mogą uniemożliwić lub utrudnić prowadzenie dialogu społecznego, jest **konflikt interesów** istniejący pomiędzy stronami dialogu społecznego. W trakcie spotkań eksperckich i warsztatów projektu MIGRIGHT zidentyfikowano rozbieżność interesów między stroną pracodawców a stroną pracowników i organizacjami społecznymi reprezentującymi interesy migrantów odnośnie **propozycji wprowadzenia nowego rodzaju zezwolenia wydawanego na pracę w danym sektorze, zawodzie lub na wykonywanie pracy określonego rodzaju**, zamiast zezwolenia wydawanego na pracę u konkretnego pracodawcy<sup>80</sup>. Jednym z podstawowych argumentów strony pracodawców przeciwko proponowanemu rozwiązaniu było to, że wprowadzenie takiego zezwolenia pozwoli na zbyt dużą swobodę zmiany pracodawcy, nawet bez uzasadnionej przyczyny. Natomiast wspierające migrantów organizacje pozarządowe w rozwiązaniu tym widziały możliwość zmiany pracodawcy w przypadku naruszania przez niego podstawowych praw pracowniczych. Przedstawiciele wymienionych stron podnosili jeszcze inne argumenty za i przeciw proponowanemu rozwiązaniu<sup>81</sup>.

77 Materiał do dyskusji na I spotkaniu ekspercko-konsultacyjne *O godnej pracy migrantów i uchodźców w województwie mazowieckim*, 26 października 2020 r.

78 *Ibidem*.

79 II spotkanie ekspercko-konsultacyjne *O godnej pracy migrantów i uchodźców w województwie dolnośląskim*, 14 kwietnia 2021 r.

80 *Ibidem*.

81 Pozostałe argumenty strony pracodawców to: narażenie pracodawcy na koszty finansowe i trudności organizacyjne w przypadku nagłej rezygnacji z pracy (związane z niewykonaną pracą, utratą zamówień, zapewnieniem zastępstw, zatrudnieniem kolejnego pracownika), strata finansowa związana z „zainwestowaniem” w pracownika-migranta (np. koszty tłumaczeń, szkoleń językowych lub podwyższających kwalifikacje) oraz brak przewidywalności i stabilności funkcjonowania firmy, w której znaczącą siłę roboczą stanowią cudzoziemcy. Z kolei według strony pracowników inwestycja w rozwój pracownika nie powinna być oceniana jako „strata” czy „koszt”. Rozwiązaniem mogłaby być także powszechność umów o pracę. Wśród argumentów organizacji społecznych wspierających migrantów znalazły się: możliwość zmiany warunków pracy u tego samego pracodawcy bez konieczności wszczynania nowego postępowania, możliwość poszukiwania nowego pracodawcy w przypadku utraty pracy, a także wykonywania pracy u kilku pracodawców.

## 2.3. Nielegalne powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcom

### 2.3.1. Opis problemu

Problem nielegalnego powierzenia pracy cudzoziemcom w pewnym stopniu może wynikać z niewystarczającej znajomości przepisów przez pracodawców oraz nieustannie zmieniających się i bardzo skomplikowanych regulacji prawnych, które różnią się w zależności od rodzaju pracy czy statusu pobytowego cudzoziemca. Ponadto w przypadku większości zmian warunków pracy (np. wysokości wynagrodzenia, stanowiska, czasu pracy) pracodawca (a w przypadku jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę – cudzoziemiec) powinien wystąpić o nowe zezwolenie bądź zmianę zezwolenia. Nierzadko zdarza się, że pracodawca zatrudnia cudzoziemca, sądząc, że jeśli posiada on już wizę lub zezwolenie na pobyt i pracę (bądź zezwolenie na pracę albo oświadczenie), to znaczy, że może pracować u każdego pracodawcy. Często również przewlekłość postępowań i czas oczekiwania na decyzję w sprawie legalizacji pobytu i pracy zniechęcają do zatrudniania cudzoziemców albo powodują, że pracodawcy zatrudniają ich nielegalnie<sup>82</sup>. Jak już wskazano, zbyt skomplikowane procedury, a także bezczynność czy opieszałość urzędów mogą przyczynić się do wzrostu skali zjawiska nielegalnego powierzenia wykonywania pracy przez pracodawców i tym samym nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców.

Należy zwrócić uwagę, że zakres pojęcia nielegalnego powierzenia wykonywania pracy jest dość szeroki, ponieważ obejmuje zarówno przypadki, kiedy cudzoziemiec nie posiada odpowiednich dokumentów uprawniających go do pobytu lub wykonywania pracy oraz gdy wykonuje prace na innych warunkach niż określone w odpowiednich

zezwoleń, a także gdy wykonuje pracę nierejestrowaną (bez zawarcia umowy pisemnej). **Nielegalne powierzenie wykonywania pracy** według polskiego prawa<sup>83</sup> zostało zdefiniowane jako powierzenie pracy cudzoziemcowi:

- nieposiadającemu ważnej wizy lub innego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium RP,
- nieposiadającemu odpowiedniego zezwolenia na pracę lub oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy,
- na innych warunkach niż określone w odpowiednim oświadczeniu o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, zezwoleniu na pracę bądź zezwoleniu na pobyt czasowy i pracę (np. mniejszy wymiar etatu, niższe wynagrodzenie za pracę lub powierzenie pracy na innym stanowisku),
- bez zawarcia umowy o pracę albo umowy cywilnoprawnej w wymaganej formie,
- posiadającemu podstawę pobytu wykluczającą wykonywanie pracy (np. wizę turystyczną).

Należy pamiętać, że cudzoziemiec oprócz legalnego zatrudnienia (na podstawie pisemnej umowy) musi posiadać także prawo legalnego pobytu na terenie Polski. Podstawy prawne umożliwiające legalne zatrudnienie cudzoziemca zostały określone w art. 87 *Ustawy z dnia 20*

<sup>82</sup> *Praca nierejestrowana: przyczyny i konsekwencje w cyklu życia. Podręcznik dla trenerów*, red. J. Liwiński, Warszawa 2021; dostępny na [https://case-research.eu/files/?id\\_plik=6668](https://case-research.eu/files/?id_plik=6668).

<sup>83</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 22a *Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1409, 2023, 2369, 2400).

*kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (np. wiza z prawem do pracy, zezwolenie na pobyt i pracę).

W dalszej części zostaną przedstawione w szczególności konsekwencje prawne – zarówno dla pracodawcy, jak i pracownika–cudzoziemcy – nielegalnego powierzenia wykonywania pracy i nielegalnego wykonywania pracy, a także skala tego zjawiska w oparciu o wyniki ostatniej kontroli PIP oraz propozycje systemowych rozwiązań przyczyniających się do ograniczenia problemu, w tym także w ramach współpracy partnerów społecznych.

Należy jednak pamiętać, że oprócz konsekwencji prawnych, jakie wiążą się z nielegalnym wykonywaniem pracy (kara grzywny, deportacja, zakaz wjazdu do strefy Schengen), cudzoziemiec jest narażony na szereg innych negatywnych skutków nielegalnej pracy czy pracy w szarej strefie, takich jak tymczasowość (sezonowość) zatrudnienia, niestabilność zatrudnienia (ryzyko utraty pracy z dnia na dzień), brak ochrony socjalnej (np. w razie choroby, wypadku w pracy), brak dostępu do bezpłatnej opieki medycznej, brak zabezpieczenia na przyszłość (emerytury), brak możliwości sprowadzenia do Polski członków swojej rodziny czy nawet zagrożenie pracą przymusową<sup>84</sup>.

W związku z powierzeniem wykonywania pracy cudzoziemcowi na pracodawcy ciąży wiele **obowiązków, głównie o charakterze informacyjnym**, których niedopełnienie może skutkować odpowiedzialnością cywilną, administracyjną, a nawet karną. Większość przypadków nielegalnego powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi ma charakter wykroczenia, za które pracodawcy może grozić grzywna w wysokości od 1 tys. do 30 tys. Złotych (art. 120 ust. 1 ww. Ustawy). Inną konsekwencją nielegalnego zatrudnienia cudzoziemca będzie dla pracodawcy odmowa wydania nowych zezwoleń na pracę dla cudzoziemców (także odmowa wpisania oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń). Ponadto pracodawca ma obowiązek pokryć koszty związane z wyda-

niami i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu (opuszczenia terytorium Polski), w przypadku gdy decyzja ta podlega przymusowemu wykonaniu<sup>85</sup>.

**Konsekwencje** nielegalnego powierzenia wykonywania pracy **ponoszą** nie tylko pracodawcy, ale **także cudzoziemcy**, którym grozi:

- kara grzywny (od 20 zł do 5.000 tys. zł),<sup>86</sup>
- odmowa udzielenia zezwolenia na pobyt i pracę (np. w przypadku, gdy pracodawca został już prawomocnie ukarany za nielegalne powierzenie wykonywania pracy i w ciągu 2 lat od ukarania został ponownie ukarany za podobne wykroczenie),
- zobowiązanie do opuszczenia terytorium Polski, a także zakaz ponownego wjazdu na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen na okres 1 roku do 3 lat<sup>87</sup>.

Odpowiedzialność podmiotów powierzających wykonywanie pracy cudzoziemcom w sposób szczególny reguluje **Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej**<sup>88</sup>. Na przedsiębiorcę został nałożony obowiązek żądania od cudzoziemca przedstawienia przed rozpoczęciem pracy ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium RP oraz przechowywania kopii tego dokumentu przez cały okres wykonywania pracy (art. 2 i art. 3). Jeżeli więc pracodawca nie zauważy, że wiza cudzoziemca straciła ważność lub nie posiada innej aktualnej podstawy do pobytu, to będzie ponosił pełną odpowiedzialność za brak rzetelnej weryfikacji pracownika.

Ustawa definiuje dodatkowe czyny zabronione związane z powierzaniem wykonywania pracy cudzoziemcom nielegalnie przebywającym na terytorium Polski. Wykroczeniami zagrożonymi karą grzywny lub

<sup>84</sup> *Praca nierejestrowana: przyczyny i konsekwencje w cyklu życia. Podręcznik dla trenerów*, op. cit.

<sup>85</sup> Art. 337 ust 3 i 3a Ustawy z 12 grudnia 2013 o cudzoziemcach (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 35, 2023, 2320, 2369).

<sup>86</sup> Art. 120. ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

<sup>87</sup> Art. 310 i 319.2 Ustawy o cudzoziemcach.

<sup>88</sup> *Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium RP* (Dz. U. z 2012 r. poz. 769).

ograniczenia wolności są: zatrudnianie wielu cudzoziemców, uporczywe powierzanie pracy cudzoziemcom w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, zatrudnianie małoletniego (art. 9 ust. 2). Natomiast przestępstwami zagrożonymi karą pozbawienia wolności do lat 3 są: powierzanie pracy w warunkach szczególnego wykorystania (art. 10) oraz zatrudnianie osoby pokrzywdzonej przestępstwem określonym w art. 189a § 1 *Kodeksu karnego* (przestępstwo handlu ludźmi).

Ustawa przewiduje **ochronę praw cudzoziemca, któremu nielegalnie powierzono wykonywanie pracy** w zakresie dochodzenia roszczeń o wypłatę zaległego wynagrodzenia za pracę. W przypadku stosunku pracy domniemywa się, że stosunek ten istniał przynajmniej 3 miesiące, a w przypadku umowy cywilnoprawnej, że wynagrodzenie uzgodniono w wysokości trzykrotnego minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 4 ust. 1, 2 i 4).

Do kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców uprawnione są Straż Graniczna (SG) i Państwowa Inspekcja Pracy (PIP). Kontrola legalności pobytu cudzoziemców w Polsce należy do kompetencji SG, Policji oraz Służby Celno–Skarbowej.

W 2020 r. inspektorzy pracy przeprowadzili 4,3 tys. kontroli legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców<sup>89</sup>. **Powierzenie nielegalnego wykonywania pracy cudzoziemcom stwierdzono w 21%** przeprowadzonych kontroli<sup>90</sup>. Wykazano powierzenie nielegalnej pracy **2,8 tys. cudzoziemcom, tj. prawie 15%** na ponad 19,3 tys. objętych kontrolą cudzoziemców z państw trzecich. Największy odsetek nielegalnie zatrudnionych cudzoziemców dotyczył osób wykonujących pracę na podstawie oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi (17,3%)<sup>91</sup>.

**Najczęstszym naruszeniem w zakresie legalności zatrudnienia jest brak wymaganego zezwolenia na pracę** (w 2020 r. – 65% przypadków). Dotyczy to sytuacji, gdy cudzoziemiec takiego zezwolenia nie posiada, a nie jest zwolniony z obowiązku jego uzyskania na podstawie odrębnych przepisów. Obejmuje również przypadki, gdy praca świadczona jest: 1) przed wpisaniem do ewidencji, przez powiatowy urząd pracy, oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi lub 2) na rzecz innego podmiotu niż ten, który złożył oświadczenie, lub 3) na warunkach niezgodnych z treścią tego oświadczenia. Wykonywanie pracy na warunkach niezgodnych z treścią oświadczenia najczęściej dotyczy: wymiaru czasu pracy cudzoziemca (przekraczanie lub niewypracowywanie przez cudzoziemców liczby godzin określonych w oświadczeniu, w szczególności gdy powierzono pracę na podstawie umów cywilnoprawnych), miejsca wykonywania pracy, rodzaju zawartej z cudzoziemcem umowy (zawieranie umowy cywilnoprawnej w miejsce wymaganej umowy o pracę), wypłacania wynagrodzenia za pracę w niższej wysokości lub niewypłacania wynagrodzenia za pracę wykonaną<sup>92</sup>.

Największą liczbę cudzoziemców, którym została powierzona nielegalna praca, wykazano w podmiotach prowadzących działalność w sekcjach gospodarki: **usługi administrowania i działalność wspierająca, obejmującej również agencje pracy tymczasowej** (36% nielegalnie zatrudnionych), w budownictwie (25%), w transporcie i gospodarce magazynowej (11%) oraz w przetwórstwie przemysłowym (9%). W przypadku agencji pracy tymczasowej inspektorzy pracy wskazują w szczególności na problemy związane z działalnością **tzw. agencji outsourcingowych**. Podmioty te zatrudniają często znaczną liczbę cudzoziemców formalnie na własne potrzeby, faktycznie nie posiadają zakładów pracy i świadcząc usługi na rzecz innych podmiotów, powierzają pracę cudzoziemcom np. na terenie innego

89 Z powodu pandemii COVID-19 prawie o połowę mniej niż w 2019 r. (8,4 tys.).

90 W 2019 r. – 20,4%, w 2018 r. – 18,4%.

91 Państwowa Inspekcja Pracy, *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy z 2020 r.*, Warszawa 2021, <https://www.pip.gov.pl/pl/ff/v/242408/Sprawozdanie%202020.pdf#page=102>, (dostęp: 15.06.2022).

92 *Ibidem*.



województwa. Stosowanie mechanizmu outsourcingowego stanowi w wielu przypadkach obejście przepisów o pracy tymczasowej<sup>93</sup>.

Uczestnicy projektu MIGRIGHT są zgodni, że częstsze naruszenia praw cudzoziemców, w tym skutkujące nielegalnym wykonywaniem przez nich pracy, mają miejsce w małych przedsiębiorstwach, bez reprezentacji związkowej lub gdy migranci są zatrudniani za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej bądź na zasadzie outsourcingu. Przedstawicielka Okręgowego Inspektoratu Pracy we Wrocławiu wskazała na **potrzebę lepszego uregulowania działalności i kontroli agencji zatrudnienia i pracy tymczasowej, w szczególności tzw. wirtualnych biur** (rejestrowanych przez spółki pod adresami wirtualnymi, często przez samych cudzoziemców, którzy nie przebywają w Polsce i z którymi nie ma możliwości nawiązania bezpośredniego kontaktu)<sup>94</sup>.

Realizując zadania związane z kontrolą legalności zatrudnienia cudzoziemców, PIP współpracuje z wojewodami, powiatowymi urzędami pracy oraz ZUS. Jeżeli w trakcie przeprowadzanej kontroli, inspektor PIP stwierdzi wykroczenie polegające na powierzeniu nielegalnego wykonywania pracy, to występuje z wnioskiem do sądu o ukaranie osób odpowiedzialnych, a także zawiadamia właściwego wojewodę oraz SG o naruszeniu przepisów ustawy o cudzoziemcach.

Podczas II spotkania eksperckiego w ramach projektu MIGRIGHT zwrócono uwagę na to, że często najdotkliwsze konsekwencje nielegalnego powierzenia wykonywania pracy ponosi cudzoziemiec w postaci utraty pracy i konieczności opuszczenia Polski. Okręgowi inspektorzy pracy powinni poinformować komendanta oddziału SG o ujawnionym fakcie nielegalnego powierzenia wykonywania pracy przez cudzoziemca, w tym w szczególności spełniającego przesłanki zobowiązania cudzoziemca do powrotu określone w ustawie o cudzoziemcach<sup>95</sup>. Przedstawiciele organizacji pozarządowych zgłosili postulat zmiany tego przepisu tak, aby inspektorzy pracy nie byli zo-

bowiązani do zgłaszania faktu ujawnienia nielegalnego wykonywania pracy do SG, w szczególności w sytuacji, gdy pracodawca jest wyłącznie winny popełnienia wykroczenia (np. wprowadził cudzoziemca w błąd, wykorzystał zależność służbową lub niezdolność do należytego pojmowania przedsiębranego działania i tym samym doprowadził cudzoziemca do nielegalnego wykonywania pracy).

### 2.3.2. Propozycje rozwiązań

Poniżej przedstawiamy propozycje rozwiązań, w tym te wysunięte przez uczestników projektu MIGRIGHT, które mogłyby przyczynić się do ograniczenia skali zjawiska nielegalnego powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom.

1. Przygotowanie kompleksowej reformy systemu zatrudniania cudzoziemców, usprawniającej procedury legalizacji ich pobytu i pracy oraz wprowadzającej bardziej elastyczne rozwiązania. To z jednej strony odpowiadałoby na zmieniające się potrzeby rynku pracy, a z drugiej strony zmniejszało ryzyko potencjalnych naruszeń praw pracowniczych i zapobiegało nielegalnemu powierzaniu wykonywania pracy cudzoziemcom. Warto uwzględnić m.in.:
  - wprowadzenie zezwoleń na pracę w danym zawodzie lub sektorze, tak aby migranci mieli możliwość zmiany warunków pracy lub pracodawcy bez konieczności ubiegania się o nowe zezwolenie na pracę;
  - zezwolenie na pracę, jednolite zezwolenie na pobyt i pracę czy oświadczenie o powierzeniu pracy cudzoziemcowi nie powinno szczegółowo określać warunków, na podstawie których dany cudzoziemiec może pracować (np. wysokość zarobków, rodzaj umowy, stanowisko) – obecnie podczas kontroli legalności zatrudnienia nawet bardzo niewielkie

<sup>93</sup> *Ibidem*. Jako przyczynę nasilenia się zjawiska zastępowania usług pracy tymczasowej świadczeniem usługi outsourcingu inspektorzy pracy wskazują chęć uniknięcia obowiązków związanych z prowadzeniem działalności regulowanej, polegającej na świadczeniu usług pracy agencji zatrudnienia, w tym ograniczeń czasowych zatrudnienia tymczasowego, zakazu powierzania pracy szczególnie niebezpiecznej, jak również innych ustawowych obowiązków agencji wynikających z ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

<sup>94</sup> II spotkanie ekspercko-konsultacyjne *O godnej pracy migrantów i uchodźców w województwie dolnośląskim*.

<sup>95</sup> § 5 pkt 1. *Porozumienia Głównego Inspektora Pracy i Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie zasad współdziałania Państwowej Inspekcji Pracy i Straży Granicznej*.

- odstępstwa są kwalifikowane jako nielegalne zatrudnienie, ale należy zarazem zaznaczyć, że przy tego rodzaju rozwiązaniach istotne jest również zwrócenie szczególnej uwagi na zapobieganie potencjalnym nadużyciom przez zapewnienie stałego monitoringu, współpracy i prewencyjnej działalności służb kontrolnych;
- wprowadzenie okresu ochronnego na poszukiwanie nowej pracy w przypadku utraty pracy, np. możliwość kontynuacji pobytu na podstawie specjalnej wizy.
2. Uproszczenie zasad legalnego zatrudnienia cudzoziemców na terytorium RP – w szczególności poprzez uregulowanie ich w jak najmniejszej liczbie aktów prawnych oraz zmianę przepisów w zakresie czasu pracy cudzoziemców – to także postulat PIP<sup>96</sup>. Zdaniem FPP powinna istnieć swoboda wyboru umów, ale należy dokonywać właściwego ich doboru do specyfiki zadań. Niedopuszczalne jest zastępowanie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy odpowiadających zatrudnieniu pracownikemu. Występujące nadużycia nie uzasadniają jednak ograniczenia w dopuszczalności wyboru podstaw prawnych zatrudnienia, jeśli zachodzi taka potrzeba wynikająca z rodzaju powierzanych zadań, bez względu na to, czy chodzi o polskiego czy cudzoziemskiego pracownika.
  3. Dofinansowanie działalności PIP (np. aby w trakcie kontroli zapewnić usługi tłumaczy w celu nawiązania bezpośredniego kontaktu z cudzoziemcami), a także wzmocnienie jej zasobów kadrowych. Inną propozycją, zgłoszoną przez przedstawicieli OPZZ, jest umożliwienie podejmowania pracy w charakterze inspektora pracy osobom nieposiadającym obywatelstwa polskiego (podobnie jak jest w Norwegii).
  4. Zwiększenie działań prewencyjnych PIP w celu zapobiegania nielegalnemu zatrudnieniu cudzoziemców oraz naruszeniom ich praw pracowniczych poprzez udzielanie cudzoziemcom oraz pracodawcom porad prawnych i informacji w zakresie legalności zatrudnienia i prawa pracy.
  5. Prowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnych przez PIP we współpracy z partnerami społecznymi oraz innymi zainteresowanymi instytucjami w celu podniesienia świadomości pracodawców i pracowników z zakresu zasad zatrudniania zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa pracy<sup>97</sup>. Na ten postulat zwracali szczególną uwagę przedstawiciele FPP, gdyż często zmieniające się przepisy i towarzyszące im wątpliwości interpretacyjne sprzyjają naruszeniom regulacji prawnych.
  6. Zniesienie obowiązku informowania Straży Granicznej o ujawnionym przez PIP fakcie nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemca lub wprowadzenie takiego rozwiązania, aby tylko pracodawca ponosił odpowiedzialność, zwłaszcza gdy wyłącznie on jest winny (np. wprowadził cudzoziemca w błąd czy w przypadku podejrzenia pracy przymusowej). Katalog tych przesłanek powinien zostać wyraźnie określony.
  7. Ustanowienie obowiązku zgłaszania cudzoziemców do ubezpieczeń społecznych przed dopuszczeniem ich do pracy oraz ograniczenie możliwości zatrudniania cudzoziemców na podstawie umów o dzieło, które oferują najniższy poziom ochrony osób pracujących<sup>98</sup>.
  8. Wprowadzenie regulacji prawnych sankcjonujących praktykę outsourcingu pracowniczego stosowanego w celu obejścia przepisów prawa, w szczególności dotyczących pracy tymczasowej<sup>99</sup>.

96 Państwowa Inspekcja Pracy, *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy z 2020 r.*, op. cit.

97 Na wzór ogólnopolskiej kampanii informacyjno-edukacyjnej *Pracuję legalnie*, która była skierowana do pracodawców i pracowników i realizowana w latach 2017–2019 przez PIP we współpracy z ZUS, [Prawawpracy.pl](http://Prawawpracy.pl), *Pracuję legalnie!*, b.d., [https://www.prawawpracy.pl/html/kampania\\_info.html](https://www.prawawpracy.pl/html/kampania_info.html), (dostęp: 15.06.2022).

98 Państwowa Inspekcja Pracy, *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy z 2020 r.*, op. cit.

99 *Ibidem*.

### 2.3.3. Dotychczasowa współpraca partnerów społecznych

W 2018 r. Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego Województwa Mazowieckiego podejmowała tematykę działalności kontrolnej inspektorów pracy w zakresie skutecznej realizacji kontroli legalności zatrudnienia obywateli Polski oraz cudzoziemców. Wskazała na istnienie barier w efektywności kontroli legalności zatrudnienia w województwie mazowieckim. Jedną z nich było **ograniczone możliwości kontroli rolników indywidualnych**, nieposiadających statusu przedsiębiorcy lub pracodawcy, których powszechną praktyką jest zatrudnianie cudzoziemców na podstawie umów cywilnoprawnych, zaś drugą – **zatrudnianie cudzoziemców przez podmioty zarejestrowane w tzw. wirtualnych biurach**, gdzie nie jest prowadzona działalność gospodarcza (adres rejestrowy podmiotu widnieje tylko w KRS). W uzgodnionym stanowisku WRDS rekomendowała wprowadzenie obowiązku wskazania, oprócz adresu siedziby firmy, też miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, które – zwłaszcza w produkcji i handlu – jest związane z fizyczną lokalizacją. Postulat ten nadal nie został uwzględniony przez rząd<sup>100</sup>.

Przykładem **dobrej praktyki** w zakresie współpracy partnerów społecznych na rzecz ograniczania nadużyć dokonywanych przez agencje zatrudnienia i agencje pracy tymczasowej (m.in. nielegalnego powierzania wykonywania pracy), a tym samym promowania godnych warunków pracy, jest **program certyfikacji** opracowany wspólnie w 2020 r. przez organizację pracowników Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych oraz organizację pracodawców Konfederację Lewiatan<sup>101</sup>.

Program certyfikacji to innowacyjny projekt, którego ideą jest wyznaczanie najwyższych standardów pracy agencji zatrudnienia, zgodnych z zasadami społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (ang. *Corporate Social Responsibility* – CSR). Przyznanie certyfikatu *Agencja*

*zatrudnienia przyjazna pracownikom* jest równoznaczne ze spełnieniem przez nią kryteriów ustanowionych na wysokim poziomie i z gwarancją wysokiej jakości świadczonych usług.

Aby uzyskać certyfikat, agencja musi spełnić szereg wymogów, m.in.:

- funkcjonować co najmniej 2 lata na polskim rynku,
- nie mieć zaległości składowych i podatkowych,
- nie być sądownie skazana m.in. za naruszenie praw pracowników lub z tytułu zobowiązań publiczno-prawnych,
- nie mieć postępowań karnych związanych ze swoją działalnością,
- posiadać siedzibę na terenie Polski,
- posiadać stosowne regulaminy,
- być członkiem organizacji agencji zatrudnienia lub pracodawców<sup>102</sup>.

Certyfikaty są przyznawane na okres dwóch lat przez sześciuosobową kapitułę<sup>103</sup> na podstawie dokumentów przedstawionych przez agencję zatrudnienia. Ocena w ramach programu certyfikacji obejmuje: usługi pośrednictwa pracy, pracę tymczasową oraz zatrudnianie cudzoziemców. Certyfikacja obejmuje zakres usług faktycznie świadczonych przez dany podmiot. Certyfikat jest przyznawany agencjom zatrudnienia, które spełniły kryteria dopuszczające i uzyskały powyżej 70% wszystkich możliwych do zdobycia punktów.

Natomiast Federacja Przedsiębiorców Polskich i NSZZ „Solidarność” zawarły w 2020 r. porozumienie w sprawie monitorowania zamówień

100 Stanowisko nr 4/18 z dnia 13 czerwca 2018 roku w sprawie problemów w bieżącej działalności kontrolnej inspektorów pracy w zakresie skutecznej realizacji kontroli legalności zatrudnienia obywateli Polski oraz cudzoziemców na terenie województwa mazowieckiego. Materiał do dyskusji na I spotkanie ekspercko-konsultacyjne w ramach projektu MIGRIGHT, 20.10.2020 r.

101 *Certyfikacjaagencji.pl*, b.d., <https://www.certyfikacjaagencji.pl/>, (dostęp: 15.06.2022).

102 *Ibidem*.

103 Składa się ona z 3 ekspertów wskazanych przez Konfederację Lewiatan i 3 ekspertów wskazanych przez OPZZ.

publicznych tak, aby pieniądze nie były kierowane do firm łamiących prawo przy cichym przyzwoleniu państwa i jego instytucji kontrolnych, które nie reagują w należyty sposób, zwłaszcza na omijanie wymogu zatrudniania pracowników na podstawie umowy o pracę. Partnerzy społeczni wysunęli postulat, żeby przy realizacji zamówień finansowanych ze środków podatników wykonujący swoje zadania pracownicy byli wynagradzani i zatrudniani w sposób zgodny z obowiązującym prawem.

Problematyka nielegalnego powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom – z uwagi na daleko idące konsekwencje prawne i pozaprawne dla pracowników cudzoziemskich i pracodawców – po-

winna stać się przedmiotem większego zaangażowania partnerów społecznych w zakresie przeciwdziałania i ograniczania skali tego zjawiska. W szczególności współpraca partnerów społecznych byłaby pożądana w odniesieniu do inicjowania i lobbowania za wyżej wymienionymi propozycjami rozwiązań na rzecz usprawnienia procedur legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców oraz wzmocnienia zdolności instytucjonalnych i finansowych PIP. Ponadto partnerzy społeczni mogliby podejmować wspólne działania skierowane na podniesienie świadomości pracodawców i pracowników na temat zasad zatrudniania zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym prawa pracy (wspólne kampanie edukacyjno-informacyjne we współpracy z innymi zainteresowanymi instytucjami, np. PIP czy ZUS).

## 2.4. Zjawisko pracy przymusowej

### 2.4.1. Opis problemu

Handel ludźmi do pracy przymusowej (zwanej współczesnym niewolnictwem), mimo rozwoju technologii i rosnących standardów pracy na świecie, nadal pozostaje poważnym zagrożeniem cywilizacyjnym XXI w. Zgodnie z definicją Międzynarodowej Organizacji Pracy<sup>104</sup> **praca przymusowa lub obowiązkowa** oznacza wszelką pracę lub usługi, które są wymagane od jakiejś osoby pod groźbą jakiejkolwiek kary i do których dana osoba nie zgłosiła się dobrowolnie. W ujęciu globalnym na pracę przymusową najbardziej narażeni są pracownicy sektora usług domowych (np. pomoce domowe, opiekunki), a także osoby zatrudnione w sektorze budowlanym, przemyśle wytwórczym oraz rolnictwie i rybołówstwie<sup>105</sup>.

Oficjalne statystyki wskazują na marginalny poziom tego zjawiska w Polsce. Zgodnie z danymi Prokuratury Krajowej liczba ofiar handlu ludźmi do pracy przymusowej w Polsce w 2019 r. wyniosła 101 osób (w 2018 r. – 142 osoby). Dane te nie odzwierciedlają jednak rzeczywistej skali zjawiska, która jest bardzo trudna do oszacowania. Według danych Global Slavery Index w 2018 r. w Polsce ok. 128 tys. osób mogło paść ofiarą pracy przymusowej. Rozbieżność między danymi oficjalnymi a rzeczywistym stanem rzeczy może wynikać z wielu czynników. Znaczna liczba przestępstw pozostaje niewykryta, ponieważ ofiary pracy przymusowej będące migrantami często zatajają swoją sytuację z powodu wstydu lub obawy przed konsekwencjami groźącymi im ze strony sprawców, lub w obawie przed deportacją, jeśli pracują nielegalnie. Nierzadko też ofiary nie mają świadomości, że ich

<sup>104</sup> Art. 2 ust. 1 *Konwencji nr 29 dotyczącej pracy przymusowej lub obowiązkowej, przyjętej w Genewie dnia 28 czerwca 1930 r.* (Dz. U. z 1959 r. Nr 20, poz. 122); oraz na podstawie protokołu dodatkowego z 2014 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1418).

<sup>105</sup> Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu, *Praca przymusowa. Poradnik: jak ją rozpoznać i jej przeciwdziałać*, Warszawa 2020; <https://pihrb.org/nowa-publicacja-praca-przymusowa-poradnik-jak-ja-rozpoznać-i-jej-przeciwdziałać/>, (dostęp: 15.06.2022).

praca nosi znamiona pracy przymusowej i nie informują o swojej sytuacji żadnych instytucji<sup>106</sup>.

Jak ustalono na warsztatach projektu MIGRIGHT, innym czynnikiem wpływającym na niskie statystyki jest niewłaściwa kwalifikacja prawa tego zjawiska przez organy ścigania podczas prowadzenia postępowań karnych, czemu sprzyja brak definicji pracy przymusowej. W polskim *Kodeksie karnym* jest tylko definicja handlu ludźmi (art. 115 § 22), wykorzystywana do identyfikacji przejawów pracy przymusowej. Największą grupą ofiar handlu ludźmi są osoby wykorzystywane do pracy przymusowej. Praca przymusowa jest często kwalifikowana jako rażące naruszenie praw pracowniczych. Przedstawiciele organów wymiaru sprawiedliwości (policja, prokuratura, sądy) nie mają wystarczających szkoleń w tym zakresie, a orzecznictwo jest ubogie. Sprawy są więc często umarzane lub kwalifikowane niewłaściwie, co przekłada się na niewielką liczbę prawomocnych wyroków za przestępstwo handlu ludźmi do pracy przymusowej. Stąd wynika potrzeba opracowania definicji pracy przymusowej jako odrębnego przestępstwa w kodeksie karnym.

Pozytywną tendencją jest to, że przedsiębiorcy coraz częściej postrzegają zagrożenia wynikające z handlu ludźmi i pracy przymusowej jako kluczowe ryzyka biznesowe, które mogą wiązać się z utratą reputacji, kontraktów handlowych czy konfliktem z prawem. Często jednak nie mają wystarczającej wiedzy, w jaki sposób rozpoznać przejawy pracy przymusowej ani jak zapobiec temu, by nikt z pracowników zatrudnionych bezpośrednio lub za pośrednictwem podwykonawców czy agencji pracy tymczasowej nie stał się ofiarą pracy przymusowej<sup>107</sup>.

#### 2.4.2. Dotychczasowa współpraca partnerów społecznych

W odpowiedzi na trudności związane z rozpoznanem i karaniem pracy przymusowej organizacje społeczne zaangażowane w walkę z handlem ludźmi i pracą przymusową podjęły – wraz ze stroną rządową – inicjatywę opracowania definicji pracy przymusowej

w ramach **Grupy Roboczej ds. Relacji z Osobami Świadczącymi Pracę**. Grupa ta jest jedną z pięciu działających w ramach Zespołu ds. Równoważonego Rozwoju i Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw, będącego organem pomocniczym Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej. Jej działalność została zaprezentowana podczas jednego z warsztatów MIGRIGHT jako **przykład dobrej praktyki prowadzenia konstruktywnego dialogu społecznego**, polegającej na zaproszeniu do współpracy szerokiego grona interesariuszy dostrzegających problem pracy przymusowej z różnych perspektyw i zainteresowanych wypracowaniem wspólnych rozwiązań i narzędzi do identyfikacji i przeciwdziałania zjawisku pracy przymusowej. W skład Grupy weszli m.in. przedstawiciele organizacji pozarządowych wspierających ofiary handlu ludźmi, przedstawiciele administracji rządowej, organów ścigania, przedstawiciele pracodawców oraz organizacji pracodawców, związków zawodowych, a także przedstawiciele środowisk akademickich. Warto dodać, że Grupa miała charakter otwarty i dobrowolny, więc inne podmioty zainteresowane zagadnieniem pracy przymusowej mogły się do niej przyłączyć. Koordynatorami Grupy byli przedstawiciele Instytutu Biznesu i Praw Człowieka, Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych. Prace trwały w latach 2018–2020, a w trakcie pandemii odbywały się w formule online. Formalnie spotykano się raz na kwartał i łącznie było 20 posiedzeń grup roboczych.

Podstawowymi ustaleniami wypracowanymi w ramach Grupy są: definicja pracy przymusowej, poradnik o identyfikacji i przeciwdziałaniu pracy przymusowej oraz *Przewodnik CSR po bezpiecznym i zrównoważonym środowisku pracy*.

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> *Ibidem*.

Zgodnie z definicją opracowaną przez Grupę: „**pracą lub usługami o charakterze przymusowym** jest świadczenie pracy lub usług w warunkach wykorzystania, wykonywane pod wpływem przymusu wynikającego z przemocy, groźby, pozbawienia wolności, żądania odpracowania długu, zatrzymania dokumentu tożsamości, dokumentu podróży lub dokumentu uprawniającego cudzoziemca do pobytu na terytorium RP, niewypłacenia wynagrodzenia, a także z innego rażącego naruszenia praw pracownika<sup>108</sup>”.

Definicja pracy przymusowej, po przyjęciu przez Grupę, została skierowana do Ministra Sprawiedliwości z rekomendacją wykorzystania w dalszych pracach legislacyjnych.

Poradnik o identyfikacji i przeciwdziałaniu pracy przymusowej zawiera zestaw narzędzi i rekomendacji, które można wykorzystać w małych i dużych firmach w celu zminimalizowania ryzyka wystąpienia pracy przymusowej. Narzędzia te mogą być stosowane na etapie oceny ryzyka i prewencji, ale również okażą się pomocne w wykryciu oraz reagowaniu na tego typu zjawisko. Ponadto opracowano ulotki informacyjne na temat pracy przymusowej w różnych językach (polskim, ukraińskim, rosyjskim i angielskim), które są pomocne w uświadamianiu i zgłaszaniu przypadków pracy przymusowej<sup>109</sup>.

Współpraca tak wielu interesariuszy to niewątpliwie bardzo silna strona dialogu społecznego. Poza tym – jak zauważają niektórzy członkowie Grupy – było to także wyzwanie w zakresie pogodzenia różnych punktów widzenia i rozwiązania kwestii spornych. Na przykład problematyczna okazała się kwestia danych statystycznych dotyczących ofiar handlu ludźmi do pracy przymusowej. Przedstawiciele administracji państwowej, w odróżnieniu od pozostałych członków grupy, proponowali posługiwać się oficjalnymi danymi, które nie odzwierciedlały faktycznej skali zjawiska. Innym wyzwaniem w opinii organizacji pracowniczych (OPZZ) było odchodzenie od sedna problemu, a także przewlekłość w dochodzeniu do wspólnych stanowisk i rozwiązań.

**Propozycje dalszych działań partnerów społecznych** w zakresie identyfikacji i przeciwdziałania pracy przymusowej to:

1. podejmowanie działań wdrażających efekty pracy Grupy Roboczej ds. Relacji z Osobami Świadczącymi Pracę, np.:

- monitoring i inicjowanie działań na rzecz włączenia wypracowanej definicji pracy przymusowej do kodeksu karnego,
- szkolenia i warsztaty dla przedstawicieli organów ścigania (policji, prokuratury, sędziów) z zakresu identyfikacji przejawów pracy przymusowej, promowanie poradnika opracowanego przez Grupę jako narzędzia identyfikacji i przeciwdziałania zjawisku pracy przymusowej;

2. podejmowanie działań zwiększających wiedzę i świadomość pracodawców, partnerów społecznych oraz samych migrantów w zakresie identyfikacji i przeciwdziałania zjawisku pracy przymusowej, np.:
  - organizowanie warsztatów lub spotkań dla firm, w szczególności małych i średnich, z branż, w których ryzyko wystąpienia pracy przymusowej jest największe,
  - opracowanie materiałów informacyjnych na poziomie centralnym i umieszczenie ich np. na stronie resortu odpowiedzialnego za pracę (postulaty organizacji pozarządowych i samorządu zgłaszane w trakcie II spotkania ekspercko-konsultacyjnego),
  - nagłaśnianie problemów i popularyzowanie dobrych praktyk w mediach oraz za pośrednictwem portali społecznościowych.

<sup>108</sup> Ibidem.

<sup>109</sup> Ibidem.

## 2.5. Integracja migrantów oraz uchodźców na polskim rynku pracy

### 2.5.1. Opis problemu

Problematyka integracji cudzoziemców staje się coraz bardziej aktualna w Polsce, z uwagi na znaczny wzrost od 2014 r. liczby migrantów zarobkowych (głównie z Ukrainy i Białorusi, ale także państw Azji Południowo-Wschodniej, Azji Centralnej i Kaukazu Południowego), a także zwiększającą się liczbę osób poszukujących ochrony międzynarodowej z krajów, gdzie toczą się konflikty zbrojne i wojny domowe (np. Syria, Ukraina, Jemen, Afganistan) lub występują prześladowania polityczne (np. Białoruś, Tadżykistan, Iran).

Chociaż większość migrantów w Polsce wykonuje pracę w oparciu o procedurę uproszczoną i ich migracja ma z reguły charakter krótkoterminowy i cyrkulacyjny, to jednocześnie na podstawie oficjalnych danych statystycznych możemy zaobserwować, że z roku na rok coraz więcej migrantów decyduje się na dłuższy pobyt w Polsce (np. na podstawie zezwolenia na pobyt i pracę), a także na osiedlenie się (na podstawie zezwolenia na pobyt stały).

Punktem zwrotnym dla dalszych działań na rzecz integracji migrantów i uchodźców jest wojna w Ukrainie, która wybuchła 24 lutego 2022 r. i spowodowała, exodus wielu milionów obywateli Ukrainy, a także obywateli innych państw, którzy mieszkali w Ukrainie (według danych Straży Granicznej od początku wojny do 6 czerwca 2022 r. polską granicę przekroczyło ponad 3,8 milionów osób). Wojna przyniosła wyzwania dotyczące zapewnienia pomocy humanitarnej i wsparcia integracyjnego na taką skalę, z jaką Polska nie miała dotąd do czynienia. Przyjęcie tak dużej liczby uchodźców stanowi poważne

wyzwanie w szczególności dla władz centralnych i samorządowych w zakresie zapewnienia im zakwaterowania, znalezienia odpowiedniej pracy, dostępu do służby zdrowia czy zapewnienia edukacji dla dzieci i młodzieży.

Obywatele Ukrainy zostali objęci ochroną czasową<sup>110</sup>, w ramach której zapewniono im legalizację pobytu, przyznanie numeru PESEL na uproszczonych zasadach, świadczenia pieniężne, bezpłatną opiekę medyczną, dostęp do rynku pracy, a także przyjmowanie do szkół i na studia na uproszczonych zasadach. Dostęp do rynku pracy został ułatwiony dla wszystkich obywateli Ukrainy, którzy przebywają w Polsce legalnie. Jedynym obowiązkiem dla pracodawcy jest powiadomienie właściwego powiatowego urzędu pracy o fakcie zatrudnienia obywatela Ukrainy w ciągu 14 dni od dnia podjęcia przez niego pracy. Ponadto obywatele Ukrainy mogą rejestrować się jako osoby bezrobotne bądź poszukujące pracy oraz korzystać z wszystkich form pomocy określonych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (m.in. pośrednictwo pracy, szkolenia zawodowe, dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, refundacja zatrudnienia, zwrot kosztów przejazdu i zakwaterowania do i z miejsca pracy a także refundacja kosztów opieki nad dzieckiem do lat 7 lub osobą zależną).

Wprowadzono uproszczone procedury przy zatrudnianiu nauczycieli akademickich, pracowników naukowych, lekarzy i lekarzy stomatologów oraz pielęgniarek i położnych. Obywatele Ukrainy mogą też prowadzić działalność gospodarczą na takich samych zasadach jak obywatele polscy.

<sup>110</sup> Na mocy *Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa* (Dz. U. z 2022 r. poz. 583) wdrażającej decyzję Rady UE z 04.03.2022 w zakresie ochrony czasowej dla osób uciekających z terytorium Ukrainy.

W dokumentach na poziomie krajowym **nie ma jednolitej definicji integracji**. Zgodnie z jednym z dokumentów Ministerstwa Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej (odpowiedzialnego za kształtowanie polityki integracyjnej w Polsce) z 2013 r. „integracja to złożony i dynamiczny proces dwustronny, angażujący zarówno cudzoziemców, jak i społeczeństwo przyjmujące, którego celem jest pełne i równe członkostwo cudzoziemców w społeczeństwie państwa przyjmującego. Celem integracji powinno być doprowadzenie do możliwości samodzielnego funkcjonowania cudzoziemca w Polsce, w tym na rynku pracy oraz uniezależnienie się imigranta od świadczeń i pomocy społecznej”<sup>111</sup>.

Współpraca instytucji publicznych i organizacji pozarządowych w ramach Krajowej Platformy Współpracy na rzecz Integracji<sup>112</sup> pozwoliła wyróżnić **pięć podstawowych wymiarów integracji cudzoziemców w sferze publicznej**: uregulowany status prawny pobytu cudzoziemców, uczestnictwo w rynku pracy, polityka społeczna, polityka i praktyki antydyskryminacyjne, udział w życiu publicznym. Są one ze sobą powiązane, a zmiany w każdym z nich przyczyniają się do wzmocnienia lub osłabienia integracji migrantów w innych obszarach życia, np. status prawny migrantów jest związany z możliwościami ich awansu społeczno-ekonomicznego, a także wpływa na dostęp do publicznej opieki zdrowotnej. Dyskryminacja może uniemożliwić migrantom znalezienie lepszej pracy oraz utrudnić im dostęp do usług czy uniemożliwić uczestnictwo w życiu publicznym<sup>113</sup>.

Mimo zdecydowanego wzrostu liczby cudzoziemców pracujących w Polsce **nie została jak dotąd wypracowana polityka integracyjna adresowana do migrantów ekonomicznych**. Zgodnie z obowiązującymi przepisami tylko cudzoziemcy objęci ochroną międzynarodową (którzy otrzymali status uchodźcy lub ochronę uzupeł-

nającą w Polsce) oraz członkowie ich rodzin są uprawnieni do korzystania z systemowej pomocy w ramach **indywidualnego programu integracji**. Program jest uzgadniany między powiatowym centrum pomocy rodzinie a cudzoziemcem i określa wysokość, zakres i formy pomocy w zależności od sytuacji życiowej cudzoziemca i jego rodziny oraz zobowiązania obu stron. Pomoc jest udzielana przez okres do 12 miesięcy na podstawie wniosku cudzoziemca złożonego do starosty za pośrednictwem powiatowego centrum pomocy rodzinie. Obejmuje wsparcie finansowe na utrzymanie, pokrycie kosztów nauki języka polskiego, a także opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne, pracę socjalną, specjalistyczne poradnictwo (m.in. prawne, psychologiczne), wsparcie w kontakcie z instytucjami rynku pracy, ze środowiskiem lokalnym oraz organizacjami pozarządowymi oraz inne niezbędne działania<sup>114</sup>. Przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz UNHCR podkreślają, że okres jednego roku trwania programu nie jest wystarczający, aby uchodźcy mogli nauczyć się dobrze języka polskiego oraz przygotować do samodzielnego funkcjonowania. Ponadto osoby, które otrzymały inną formę ochrony (krajową), np. zgodę na pobyt tolerowany lub pobyt humanitarny, nie są objęte tym programem.

Osoby, które otrzymały w Polsce ochronę międzynarodową, jak również członkowie ich rodzin, posiadający zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, mają **swobodny dostęp do rynku pracy** i nie potrzebują zezwolenia na pracę<sup>115</sup>. Prawo takie przysługuje też osobom, w stosunku do których postępowanie w sprawie przyznania statusu uchodźcy nie zakończyło się przed organem pierwszej instancji po upływie 6 miesięcy od złożenia wniosku. Mogą wówczas złożyć wniosek do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o wydanie zaświadczenia potwierdzającego ten fakt i na jego podstawie wykonywać pracę bez konieczności uzyskiwania zezwolenia na pracę<sup>116</sup>.

111 Projekt dokumentu *Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne* zatwierdzony w 2013 r. przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego. Decyzją Komitetu Europejskiego Rady Ministrów minister ten został wskazany jako organ odpowiedzialny za działania związane z koordynacją polityki integracji cudzoziemców w Polsce; <https://archiwum.mrps.gov.pl/archiwum-projekty-aktow-prawnych-/archiwum-projekty-programow-i-inne/olskapolitykaintegracjicudzoziemcw-zaoenaiwytyczne/>, (dostęp: 15.06.2022).

112 Platforma została powołana w 2010 r. przez Międzynarodową Organizację do Spraw Migracji w partnerstwie z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych. W ramach jej działalności odbywały się seminaria, których efektem jest opracowanie wspólnych zaleceń dla polityki integracyjnej Polski.

113 IOM, *Współpraca drogą do integracji. Zalecenia dla polityki integracyjnej Polski*, Warszawa 2012.

114 Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Pomoc społeczna dla cudzoziemców. Na jakie wsparcie w Polsce mogą liczyć?*, 26.08.2021, <https://www.gov.pl/web/rodzina/pomoc-spoeczna-dla-cudzoziemcow-na-jakie-wsparcie-w-polsce-moga-liczy>, (dostęp: 15.06.2022).

115 Zob. przypis 23.

116 *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2003 r. Nr 128 poz. 1176).



UNHCR oraz organizacje pozarządowe podkreślają jednak, że nie jest to rozwiązanie wspierające integrację uchodźców, ponieważ duża ich część chciałaby podjąć pracę wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od wszczęcia procedury. Brak takiej możliwości prawnej prowadzi często do nielegalnego podejmowania pracy przez osoby będące w trakcie procedury.

Uczestnicy III warsztatu projektu MIGRIGHT<sup>117</sup> wskazali na brak spójnej i całościowej strategii integracyjnej na poziomie krajowym. Jak zauważyli, stosunek do imigracji w Polsce zatrzymał się na etapie pomiędzy postrzeganiem cudzoziemców jako tymczasowych gości wypełniających luki kadrowe na polskim rynku pracy (*guestworkers*) a asymilacją, czyli procesem jednokierunkowym, zakładającym przystosowanie się do życia w państwie przyjmującym przez przejęcie jej kultury przy równoczesnym porzuceniu kultury swojego kraju pochodzenia. Natomiast należy zauważyć, że istnieje wiele różnych strategii integracji cudzoziemców na poziomie lokalnym opracowanych przez władze samorządowe większych miast Polski (np. Gdańsk, Wrocław, Kraków, Lublin) we współpracy z organizacjami społecznymi wspierającymi proces integracji cudzoziemców.

Uczestnicy warsztatu podkreślili, że potrzebne jest **systemowe i kompleksowe podejście do kwestii integracji cudzoziemców** w Polsce. Regulacje prawne dotyczące ułatwień w dostępie do rynku pracy koncentrują się głównie na migrantach z Ukrainy i Białorusi, których jest najwięcej. Brakuje natomiast wsparcia integracyjnego dla migrantów i uchodźców z krajów odległych kulturowo, w tym arabskojęzycznych (np. Syria, Irak, Palestyna, Egipt) i z Azji (Indie, Bangladesz, Nepal, Pakistan), których obecność jest coraz bardziej zauważalna w większych miastach. Na potrzebę **stworzenia oferty integracyjnej dla migrantów pochodzących z krajów odległych kulturowo** wskazywali także uczestnicy jednego z regionalnych spotkań ekspercko-konsultacyjnych organizowanych w ramach projektu MIGRIGHT, w tym zwłaszcza pracodawcy i przedstawiciele agencji pracy tymczasowej<sup>118</sup>.

### Do głównych problemów i barier utrudniających integrację cudzoziemców na rynku pracy możemy zaliczyć:

- brak uregulowanego statusu prawnego pobytu cudzoziemca (po zakończeniu okresu bezwizowego bądź wygaśnięciu ważności wiza z prawem do pracy, po utracie pracy – co wiąże się z cofnięciem zezwolenia na pracę i tym samym ustaniem przesłanki do legalnego pobytu);
- brak legalnego udokumentowanego zatrudnienia (pisemnej umowy o pracę, umowy cywilnoprawnej);
- nieznamość lub niewystarczająca znajomość języka polskiego jako istotna bariera w dostępie do zatrudnienia i w awansie społeczno-ekonomicznym;
- praktyki dyskryminacyjne – zarówno na etapie rekrutacji, jak i wykonywania pracy – głównie ze względu na narodowość, kolor skóry, religię (w szczególności doświadczają ich migranci i uchodźcy z krajów odmiennych kulturowo czy wyznający inną religię, np. islam);
- czasochłonne i skomplikowane procedury nostryfikacji dyplomów zagranicznych (a niekiedy nawet brak możliwości nostryfikacji niektórych dyplomów) i uznawania kwalifikacji migrantów;
- wykonywanie pracy poniżej kwalifikacji migrantów, niedającej szansy na awans i rozwój zawodowy;
- brak mechanizmów, które przyczyniają się do szybkiego powrotu na rynek pracy w przypadku utraty pracy przez cudzoziemca;
- ograniczona możliwość korzystania przez cudzoziemców ze wsparcia publicznych służb zatrudnienia, np. w zakresie staży czy specjalistycznych szkoleń językowych (m.in. ze względu na ograniczenia w rejestracji niektórych kategorii cudzoziemców jako osoby bezrobotne); możliwości uzyskania wsparcia w pro-

117 Warsztaty odbyły się 26.06.2021.

118 II spotkanie ekspercko-konsultacyjne *O godnej pracy migrantów i uchodźców w województwie dolnośląskim*, które odbyło się 14.04.2021.

cesie rozwoju kwalifikacji są dostępne w powiatowych urzędach pracy w największych miastach, w innych za pośrednictwem organizacji pozarządowych<sup>119</sup>.

## 2.5.2. Propozycje rozwiązań

W odpowiedzi na wspomniane wyzwania dotyczące integracji cudzoziemców na rynku pracy przedstawiamy niektóre propozycje możliwych rozwiązań oraz rekomendacje dla wzmocnienia współpracy partnerów społecznych w tym zakresie, zebrane także w trakcie implementacji projektu MIGRIGHT.

1. Priorytetem jest opracowanie kompleksowej i spójnej strategii integracyjnej na poziomie krajowym, ale też uwzględniającej specyfikę i potrzeby regionów, powiązanej z założeniami polityki imigracyjnej i wyzwaniami rynku pracy oraz uwzględniającej potrzeby różnych kategorii cudzoziemców.
2. Należy tworzyć sieć centrów integracji cudzoziemców, w szczególności w tych regionach, gdzie mieszka i pracuje najwięcej cudzoziemców. W tworzenie i funkcjonowanie centrów powinny być zaangażowane instytucje rządowe, władze samorządowe, partnerzy społeczni oraz organizacje pozarządowe. Pierwsze dwa pilotażowe **Centra Integracji Cudzoziemców** zostały utworzone w pierwszym kwartale 2022 roku przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej<sup>120</sup> w partnerstwie z samorządami województwa Wielkopolskiego i Opolskiego (obecnie funkcjonują centra w 6 lokalizacjach tj. w Poznaniu, Lesznie, Pile, Koninie, Kaliszu oraz Opolu). Centra mają być kompleksową formą pomocy integracyjnej dla cudzoziemców, a ich funkcjonowanie oparte jest na koncepcji tzw. „jednego okienka” („one-

-stop-shop”) polegającej na skupieniu w jednym miejscu różnorodnych usług adresowanych do cudzoziemców. Usługi te mają obejmować w szczególności: naukę języka polskiego, doradztwo w zakresie rynku pracy, asystę kulturową, porady specjalistyczne (np. psychologiczne, prawne). W odpowiedzi na potrzeby związane z napływem uchodźców z Ukrainy Centra pełnią także funkcję punktu informacyjnego, w którym osoby objęte ochroną czasową otrzymują niezbędne informacje w zakresie uzyskania numeru PESEL, świadczeń pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, kwestii związanych ze znalezieniem pracy itp.<sup>121</sup> Z uwagi na kompleksowość tematyki integracyjnej oraz znaczny wzrost liczby osób potrzebujących wsparcia integracyjnego byłoby pożądane, aby w realizację działań integracyjnych na rynku pracy zostali włączeni także partnerzy społeczni, a zwłaszcza organizacje pracodawców. Wspólnie z instytucjami szkoleniowymi i agencjami zatrudnienia uczestniczyliby w przygotowaniu ofert pracy, organizacji kursów języka polskiego oraz specjalistycznych dla poszczególnych branż i zawodów oraz w doradztwie zawodowym i pośrednictwie w znalezieniu pracy.

3. W przypadku utraty pracy cudzoziemcy powinni mieć okres ochronny na poszukiwanie nowej pracy (np. możliwość kontynuacji pobytu na podstawie specjalnej wizej). Takie rozwiązanie służyłoby jako środek zapobiegawczy przed nielegalnym zatrudnieniem i pobytem.
4. Ważne jest wspieranie rozwoju zawodowego migrantów i ich awansu społeczno-ekonomicznego, m.in. poprzez usprawnienie procedur nostryfikacji dyplomów zagranicznych i uznawania kwalifikacji (choć proces ten nie powinien być automatyczny). W tworzenie tych procedur należy angażować pracodawców, dzięki czemu będą one dla nich bardziej zrozumiałe. Migranci

119 Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA, *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego*, 2020, <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-migracyjna-polski--diagnoza-stanu-wyjsciowego>, (dostęp: 15.06.2022).

120 *Budowanie struktur dla integracji cudzoziemców w Polsce – etap II – pilotaż Centrów Integracji Cudzoziemców*, projekt współfinansowany z Programu Krajowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (2017–2020) w ramach celu szczegółowego Integracja/Legalna migracja (nabór nr 11-2020/BK-FAMI).

121 Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu, *Centra Integracji Cudzoziemców w Wielkopolsce – Opis Projektu*, b.d., <https://rops.poznan.pl/projekty/cic/>, (dostęp: 03.06.2022); Centrum Integracji Cudzoziemców w Opolu, <https://www.cic.wup.opole.pl/pl/kontakt>, (dostęp: 03.06.2022). W dniu 21.10.2021 podpisano umowę partnerską między Ministerstwem Rodziny i Polityki Społecznej a Wojewódzkim Urzędem Pracy w Opolu i Regionalnym Ośrodkiem Polityki Społecznej w Poznaniu na rzecz realizacji projektu „Budowanie struktur dla integracji cudzoziemców w Polsce – etap II – pilotaż Centrów Integracji Cudzoziemców finansowanego z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji”.

powinni mieć łatwy dostęp do informacji na temat możliwości uznania kwalifikacji<sup>122</sup>. Procedury uproszczone należałoby stosować w szczególności w odniesieniu do najważniejszych grup zawodów o wysokich kwalifikacjach, w tym zawodów medycznych (lekarz, lekarz stomatolog, położna, pielęgniarka)<sup>123</sup>.

5. Zgodnie z rekomendacjami uczestników projektu MIGRIGHT we wszelkie formy współpracy, inicjatywy i konsultacje dotyczące sytuacji cudzoziemców na rynku pracy należy włączać samych migrantów działających w organizacjach społecznych. Powinni mieć możliwość przedstawienia swoich opinii, potrzeb i propozycji rozwiązań w sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą.

Wysunięto także propozycję zapraszania przedstawicieli organizacji wspierających migrantów i uchodźców do udziału w pracach WRDS w zakresie problematyki cudzoziemców na rynku pracy<sup>124</sup>.

### 2.5.3. Dotychczasowa współpraca partnerów społecznych

Z powodu braku krajowego systemu wsparcia integracji pozostałych grup cudzoziemców (w tym migrantów zarobkowych) działania o charakterze integracyjnym są realizowane przez organizacje pozarządowe we współpracy z organami administracji rządowej i samorządowej i finansowane głównie ze środków unijnych – Funduszu Azylu, Migracji i Integracji. Działania te obejmują najczęściej pomoc w sprawach legalizacji pobytu i pracy, nauki języka polskiego, aktywizacji i doradztwa zawodowego, kampanie informacyjne oraz działania edukacyjne skierowane do migrantów, a także społeczności lokalnych<sup>125</sup>.

Jednym z przykładów takich działań jest współpraca Fundacji Ukraina z Dolnośląskim Urzędem Wojewódzkim w ramach projektu Integracja, adaptacja, akceptacja. Wsparcie obywateli państw trzecich zamieszkałych na Dolnym Śląsku (2018–2021). Projekt był skierowany do obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium Dolnego Śląska, pracodawców, kadry oświatowej oraz grup zawodowych wspierających migrantów. W jego ramach powstał punkt informacyjny dla migrantów, w którym udzielane są bezpłatne porady prawne dotyczące legalizacji pobytu i pracy oraz inne informacje związane z integracją cudzoziemców (np. w zakresie ofert pracy, wynajmu mieszkania, edukacji, zdrowia, spraw socjalnych, założenia działalności gospodarczej). Od 2020 r. ruszyła także kampania informacyjno-edukacyjna Wiem, zatrudniam, zyskuję, w ramach której organizowane są spotkania oraz szkolenia dla przedsiębiorców zatrudniających lub planujących zatrudnić cudzoziemców<sup>126</sup>.

W opinii uczestników projektu MIGRIGHT potrzebna jest większa współpraca na rzecz wsparcia integracji migrantów i uchodźców w Polsce pomiędzy partnerami społecznymi (przedsiębiorcami, związkami zawodowymi, rządem) a władzami samorządowymi i organizacjami pozarządowymi. Na warsztatach projektu MIGRIGHT analizowano dobre praktyki z Norwegii, gdzie dużą rolę w procesie integracji cudzoziemców odgrywają partnerzy społeczni, a w szczególności pracodawcy i organizacje pracodawców, od których wychodzi większość inicjatyw i programów o charakterze integracyjnym<sup>127</sup>.

Natomiast – jak zauważono – partnerzy społeczni w Polsce nie są aktywni w podejmowaniu problematyki cudzoziemców na rynku pracy w kontekście zapewnienia im godnych warunków pracy i wsparcia integracji. Taki wniosek płynie także z analizy dokumentów wypracowanych przez Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego województw mazowieckiego, dolnośląskiego i lubelskiego (opinii, stanowisk, protokołów posiedzeń), z których wynika, że zainteresowanie i inicjatywa

122 OM, *Współpraca drogą do integracji. Zalecenia dla polityki integracyjnej Polski*, op. cit.

123 Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA, *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego*, op. cit.

124 II spotkanie ekspercko-konsultacyjne *O godnej pracy migrantów i uchodźców w województwie dolnośląskim*, które odbyło się 14.04.2021.

125 Od 2018 r. wojewodowie realizują projekty z FAMI samodzielnie bądź we współpracy z partnerami: organizacjami pozarządowymi, uczelniami i instytucjami ze swojego terenu; Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA, *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego*, op. cit.

126 Materiał do dyskusji na spotkanie *O godnej pracy migrantów i uchodźców w województwie dolnośląskim*, Wrocław, 14 kwietnia 2021.

127 Dobre praktyki z Norwegii zostały przedstawione w rozdziale III.

partnerów społecznych (zwłaszcza organizacji pracodawców) ogranicza się głównie do problemów związanych z pozyskiwaniem pracowników cudzoziemskich do pracy oraz usprawnieniem procedur zatrudniania cudzoziemców.

Według Federacji Przedsiębiorców Polskich mała aktywność WRDS w kwestii godnej pracy cudzoziemców może wynikać z różnych przyczyn, m.in.: koncentracji na innych problemach o charakterze priorytetowym w obszarze działalności WRDS (np. dotyczących wsparcia pracodawców w okresie pandemii), a także braku inicjatywy „oddolnej” ze strony przedstawicieli organizacji, które zdaniem FPP powinny tą tematyką być najbardziej zainteresowane, tj. związków zawodowych czy strony rządowej, nie podnoszących tych tematów na forum WRDS. Nie ma też przeszkód, aby te tematy zostały zaproponowane przez przedstawicieli organizacji społecznych, mimo że nie mają formalnej reprezentacji w WRDS. Ponadto pracodawcy, według opinii FPP, odczuwają brak wsparcia ze strony rządowej oraz samorządowej dotyczącego integracji cudzoziemców. We własnym zakresie muszą organizować kursy językowe oraz szkolenia zawodowe potwierdzające kwalifikacje cudzoziemców, którzy nie mają udokumentowanego doświadczenia zawodowego. Wiele działań jest rozproszonych, nie ma koordynacji, platformy wymiany wiedzy i dobrych praktyk. Z rozmów i spotkań z pracodawcami w regionach wynika, że są podejmowane różne inicjatywy, realizowane programy wsparcia czy strategie, będące przejawem pożytecznych i dobrych działań. Jednak nie są one wystarczająco komunikowane i rozpowszechniane. Dlatego FPP podjęła się organizacji cyklu spotkań regionalnych, aby pozyskiwać informacje i dzielić się nimi, a także wykorzystywać je do wypracowywania stanowiska w sprawach dotyczących cudzoziemców.

Aspekt finansowania kosztów integracji cudzoziemców (np. koszty tłumaczeń dokumentacji cudzoziemców, kursów języka polskiego, kursów orientacyjnych, warsztatów dla współpracowników i pracodawców z zakresu dyskryminacji i pracy przymusowej) był także dyskutowany na spotkaniu ekspercko-konsultacyjnym dotyczącym województwa dolnośląskiego. Przedstawiciele strony pracodawców

byli zdania, że koszty integracji cudzoziemców nie mogą obciążać wyłącznie pracodawców<sup>128</sup>. Według nich władze samorządowe oraz organizacje pozarządowe powinny wspierać pracodawców i wpływać na rząd, aby zapewnił warunki polityczne i prawne dla skuteczniejszej integracji cudzoziemców.

W związku z masowym napływem obywateli Ukrainy spowodowanym wybuchem wojny 24 lutego 2022 r. w pomoc humanitarną oraz działania integracyjne na rynku pracy włączyli się spontanicznie partnerzy społeczni. Przykładem może być współpraca Federacji Przedsiębiorców Polskich z Fundacją Aktywizacja Bez Granic – organizacje te wspólnie realizują program integracji zawodowej zapewniający praktyczną pomoc uchodźcom w znalezieniu pracy w Polsce. W tym celu FPP uruchomiła też specjalną infolinię, na którą można dzwonić w poszukiwaniu zatrudnienia<sup>129</sup>. Organizuje miejsca noclegowe, zapewnia pomoc rzeczową i psychologiczną, wspiera opiekę dzienną dla dzieci. W swoim stanowisku FPP pozytywnie oceniła rozwiązania legislacyjne w zakresie pomocy uchodźcom z Ukrainy, w szczególności otwarcie dostępu do polskiego rynku pracy bez zbędnych wymogów formalnych. We wspólne działania zaangażowały się także inne organizacje: Pracodawcy RP, Corporate Connections, BNI Polska, Polska Rada Biznesu, Konfederacja Lewiatan, Związek Pracodawców Business Centre Club i Polsko-Ukraińska Izba Gospodarcza. Zrzeszone organizacje udostępniają lokale na miejsca noclegowe, zapewniają transport, wsparcie prawne, tłumaczenia dla uchodźców oraz firm, które mogą zaoferować miejsca pracy. Organizacje pracodawców zachęcają przedsiębiorców do zgłaszania wolnych miejsc pracy, szczególnie dla kobiet, oraz oferują pomoc w dopełnieniu wszelkich kwestii formalnych związanych z kontaktem konkretnego pracodawcy z pracownikiem. Bazy ofert pracy zawierają propozycje zatrudnienia m.in. dla szwaczek, programistów, pracowników contact center do obsługi klientów w języku ukraińskim, w gastronomii, hotelarstwie. Na granicy w Przemysłu został utworzony punkt recepcyjny. Stacjonuje tam również rekrutobus Personnel Service, w którym obywatele Ukrainy otrzymują szczegółowe informacje w języku ukraińskim dotyczące

128 Należy jednak pamiętać, że zezwolenie na pracę bądź zezwolenie sezonowe czy oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi są wydawane w celu wykonywania pracy u konkretnego pracodawcy. Postulat pracodawców byłby uzasadniony, gdyby pracodawcy zgodzili się na propozycję wprowadzenia zezwoleń na pracę w danym sektorze czy zawodzie.

129 Federacja Przedsiębiorców Polskich, <https://www.federacjaprzedsiebiorcow.pl/>, (dostęp: 15.06.2022).

rynku pracy, procedur i ofert zatrudnienia. Uruchomiona została też całodobowa infolinia w językach ukraińskim i polskim<sup>130</sup>.

Od początku wojny w Ukrainie OPZZ prowadzi w języku ukraińskim i rosyjskim punkt informacyjno-konsultacyjny oraz wsparcie psychologiczne (wraz z infolinią) dla uchodźców z Ukrainy. W ośrodkach wypoczynkowych należących do OPZZ i do ZNP przyjmowani byli uchodźcy, oferowano im bezpłatny nocleg i całodzienne wyżywienie. Na podstawie porozumienia z Federacją Związków Zawodowych Ukrainy (FPU), dzięki środkom zebranych na specjalne konto, OPZZ przekazało pomoc rzeczową dla uchodźców pozostających na terenie zachodniej Ukrainy. OPZZ koordynowało również przekazanie pomocy rzeczowej od związków zawodowych z Hiszpanii i Włoch. Uruchomiono też kampanię *Unions Help Refugees* w mediach społecznościowych<sup>131</sup>.

Zdaniem FPP, choć nowe przepisy szeroko otwierają uchodźcom dostęp do polskiego rynku pracy, to jednak brakuje konkretnych zachęt do tworzenia dodatkowych miejsc pracy, co jest bardzo istotne, biorąc pod uwagę znaczną liczbę osób napływających do Polski. Dzięki powszechnej dostępności miejsc pracy, uchodźcy nie byłoby uzależnieni wyłącznie od wsparcia o charakterze socjalnym, a wysoki poziom zatrudnienia wśród nich wspierałby budżet państwa i finanse publiczne dodatkowymi wpływami ze składek i podatków, co miałyby istotne znaczenie ze względu na olbrzymi koszt działań pomocowych. Dlatego zasadne jest rozszerzenie zachęt do zatrudniania m.in. w sektorze usług opiekuńczych – zarówno w opiece nad dziećmi, jak i niesamodzielnymi osobami starszymi oraz z niepełnosprawnościami. Zachęty te mogłyby mieć formę preferencji podatkowej, jak również rozszerzenia zakresu możliwości zatrudniania tych osób w oparciu o umowy uaktywniające, w ramach których budżet państwa finansuje składki zatrudnionego do poziomu 50% płacy minimalnej (podobnie jak w przypadku pracowników polskich), redukując pozapłacowe koszty pracy. Wszystkie preferencyjne rozwiązania powinny być identyczne w stosunku do polskich i ukraińskich pracowników, aby nie przycy-

niały się do powstawania podziałów. Konieczne jest też zapewnienie dzieciom ukraińskim odpowiedniej opieki instytucjonalnej. Ma to bowiem kluczowe znaczenie z punktu widzenia umożliwienia aktywności społecznej i zawodowej ich rodzicom, głównie matkom. Nowe regulacje, które zostały przyjęte, ułatwiają tworzenie specjalnych żłobków i klubów dziecięcych. Te ułatwienia sprowadzają się jednak do złagodzenia wymogów lokalowych oraz dotyczących liczby dzieci przypadających na jednego opiekuna. Brakuje natomiast złagodzenia wymagań stawianych samym opiekunom, które obecnie są dość wysokie. W konsekwencji tworzony system opieki może okazać się niewydolny z powodu niedoboru opiekunów spełniających ustawowe wymogi.

Obecnie pilnym wyzwaniem jest zorganizowanie kompleksowej i systemowej pomocy dla uchodźców z Ukrainy, którzy zdecydowali się zostać w Polsce w różnych częściach kraju. Aby pomoc ta była bardziej skuteczna, wymaga większej decentralizacji i powierzenia jej, wraz z finansowaniem z funduszu celowego i budżetu, samorządom miejskim, które w konsorcjach z innymi szczeblami samorządu, NGO, pracodawcami i agencjami zatrudnienia są w stanie efektywniej pomagać Ukraińcom w środowisku lokalnym<sup>132</sup>.

Pozostaje mieć nadzieję, że zdobyte w ostatnim czasie doświadczenie współpracy ponad podziałami oraz współdziałanie partnerów społecznych, organizacji pozarządowych, władz samorządowych i rządowych zapoczątkują pogłębioną dyskusję i rozwój dialogu społecznego na rzecz integracji migrantów i uchodźców w Polsce. Jest to obszar, który wykazuje duży potencjał w zakresie identyfikacji wspólnych celów i działań oraz przezwycięzania istniejących barier w dialogu społecznym.

130 TVN24 Biznes, *Zebrałi miliony na pomoc uchodźcom. „Apelujemy o wpłaty i dołączanie do akcji”*, 08.03.2022, <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/pomoc-dla-uchodzcow-z-ukrainy-przedsiębiorcy-organizują-pomoc-5627726>, (dostęp: 15.06.2022).

131 Zob. szerzej: <https://www.facebook.com/UnionsHelpRefugees>.

132 Dziennik Gazeta Prawna, *Jak pomagać Ukraińcom? Pora na profesjonalną i systemową pomoc*, 08.03.2022, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8374811-jak-pomagac-ukraincom-pora-na-profesjonalna-i-systemowa-pomoc.html>, (dostęp: 15.06.2022).

## 2.6. Naruszenie podstawowych praw pracowniczych i socjalnych

### 2.6.1. Opis problemu

Zgodnie z polskim prawem cudzoziemcy pracujący legalnie w Polsce mają takie same prawa jak pracownicy polscy. Pracodawcy są zobowiązani do: zapewnienia im minimalnego wynagrodzenia, jeżeli praca jest powierzana w ramach umowy o pracę lub umowy zlecenia, zgłoszenia w ciągu 7 dni od daty rozpoczęcia pracy do ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego oraz comiesięcznego terminowego odprowadzania do ZUS składek odpowiedniej wysokości, przestrzegania przepisów kodeksu pracy, w tym zakazu dyskryminowania w miejscu pracy.

Na spotkaniach ekspercko–konsultacyjnych oraz podczas warsztatów projektu MIGRIGHT poruszano kwestie związane z zapewnieniem godnych warunków pracy cudzoziemcom oraz naruszaniem przez pracodawców ich podstawowych praw pracowniczych i socjalnych.

Najczęstsze nieprawidłowości, co też potwierdzają coroczne raporty z kontroli PIP, dotyczą: nieprzestrzegania przepisów w zakresie wypłaty wynagrodzeń za pracę i innych świadczeń, przepisów dotyczących czasu pracy, obowiązku zawierania umowy pisemnej, zawierania umów cywilnoprawnych w przypadku, gdy zatrudnienie ma cechy właściwe dla stosunku pracy, dopuszczania cudzoziemców do pracy bez wymaganych badań lekarskich i szkoleń w dziedzinie BHP oraz oceny ryzyka zawodowego<sup>133</sup>.

### Nieprzestrzeganie obowiązku zawarcia umowy pisemnej

Pracodawca ma obowiązek zawrzeć z cudzoziemcem umowę w formie pisemnej niezależnie od rodzaju umowy, a wcześniej przedstawić cudzoziemcowi jej tłumaczenie na język zrozumiały dla cudzoziemca<sup>134</sup>.

Powierzenie pracy bez zawarcia umowy pisemnej często występuje w sektorze usług i w sektorze budowlanym. Praca w szarej strefie wiąże się z bardzo ograniczonym dostępem do opieki medycznej, co staje się problematyczne w sytuacji wypadków przy pracy. W niektórych przypadkach pracownicy są wtedy odsyłani do Ukrainy celem uniknięcia kosztów związanych z opieką medyczną i odszkodowaniem<sup>135</sup>. Innym sektorem, w którym rzadko zawierane są umowy w formie pisemnej, jest sektor usług domowych i opiekuńczych. Sprzątanie, opieka nad dziećmi lub osobami chorymi, starszymi, prowadzenie domu są to często pierwsze prace Ukrainek w Polsce, główne źródło dochodu dla kobiet nisko wykwalifikowanych, starszych lub niemających możliwości znalezienia pracy w zawodzie. Wadami pracy w tym sektorze usług są brak oficjalnego zatrudnienia i świadczeń socjalnych, duże pole do nadużyć ze strony pracodawców oraz brak stabilności zatrudnienia<sup>136</sup>.

133 Państwowa Inspekcja Pracy, *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2020 roku*, op. cit.

134 Wortal Publicznych Służb Zatrudnienia, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Obowiązki pracodawcy*, 10.02.2022, <https://psz.praca.gov.pl/dla-pracodawcow-i-przedsiębiorcow/zatrudnianie-cudzoziemcow/obowiazki-pracodawcy/>, (dostęp: 15.06.2022).

135 M. Keryk, *Praca w Polsce: naruszenie praw pracowniczych imigrantów z Ukrainy zatrudnionych w budownictwie i sektorze usług*, Fundacja „Nasz Wybór”, Warszawa 2018.

136 Raport *Ukrainki w Warszawie*, będący częścią ogólnego raportu *Sytuacja Warszawianek. Raport z badań jakościowych* w ramach programu realizowanego przez Urząd Miasta Warszawy, Warszawa 2020, <https://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/sytuacja-warszawianek-raport-z-bada-jako-ciowych>, (dostęp: 20.10.2020).

Nadal zdarzają się przypadki, w których część wynagrodzenia przekazywana jest pracownikowi „pod stołem”, co skutkuje tym, że oficjalna niska pensja wpływa negatywnie na wysokość świadczeń socjalnych.

### Nadużywanie umów cywilnoprawnych

Rodzaj umowy powinien być dostosowany do charakteru pracy. Zawarcie umowy cywilnoprawnej w przypadku, kiedy powinna być zawarta umowa o pracę, stanowi naruszenie przepisów prawa pracy i jest karane grzywną. Powierzenie pracy na podstawie umów cywilnoprawnych, w szczególności w ramach procedury uproszczonej, dotyczy znacznej liczby cudzoziemców.

Wiele osób, które pracują na podstawie oświadczeń, posiada umowy cywilnoprawne, mimo iż rodzaj powierzonych im zadań, sposób, czas i miejsce realizacji kwalifikuje ich do kategorii pracowników i powinna być zawarta z nimi umowa o pracę. Umowy cywilnoprawne dominują w rolnictwie, są zawierane także – choć rzadziej – w transporcie, gastronomii i hotelarstwie. W świetle prawa jest to dyskryminacja, ponieważ taka forma zatrudnienia nie odpowiada rzeczywistości i dodatkowo pozbawia cudzoziemców przywilejów pracowniczych określonych w kodeksie pracy. Cykliczne zawieranie umów cywilnoprawnych w sytuacji faktycznego długotrwałego stosunku pracy pozbawia prawa do normowanych godzin pracy, prawa do urlopu, co może wpływać negatywnie w szczególności na życie rodzinne migrantek<sup>137</sup>.

W ostatnich latach sytuacja uległa poprawie w związku ze zmniejszeniem się liczby umów o dzieło, z którymi dla pracodawcy wiązały się najniższe koszty zatrudnienia pracownika, a dla pracownika najniższy poziom ochrony jego praw. Umową najczęściej oferowaną pracownikom pracującym na podstawie oświadczeń jest umowa zlecenia, ale podpisywane są także umowy o pracę, a przy zezwoleniach na pracę zaczyna przeważać umowa o pracę.

W 2018 r. pojawił się nowy rodzaj umowy cywilnoprawnej w przypadku pracy sezonowej w rolnictwie, tj. **umowa o pomocy przy zbiorach**. Z jednej strony ten rodzaj umowy jest postrzegany jako próba ograniczenia pracy w szarej strefie pomocników rolników, a także umów o dzieło, które nie oddają charakteru pomocy przy zbiorach i nie zapewniają ubezpieczenia. W przypadku umowy o pomocy przy zbiorach pomocnik rolnika podlega z mocy ustawy ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu, w zakresie uprawnień do jednorazowego odszkodowania z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej. Z drugiej jednak strony związki zawodowe podnoszą zarzuty, że choć ustawa przewiduje ubezpieczenie chorobowe i wypadkowe, to nie wprowadza przepisów chroniących pracowników przed wypadkami i uszczerbkiem na zdrowiu, których skala może wzrosnąć w związku z niskopłatną pracą bez ograniczeń czasowych i szkoleń BHP. Co więcej, w przypadku umowy o pomocy przy zbiorach nie obowiązuje minimalna stawka godzinowa. Ponadto problemem sygnalizowanym przez inspektorów pracy jest brak możliwości podjęcia skutecznych czynności kontrolnych wobec rolników indywidualnych<sup>138</sup>.

### Naruszenia związane z wypłatą wynagrodzeń za pracę i innych świadczeń

Corocznie najwięcej ujawnionych nieprawidłowości PIP w zakresie przestrzegania przepisów prawa pracy dotyczy wypłaty wynagrodzeń za pracę i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy.

Brak wypłaty wynagrodzenia lub niewypłacanie wynagrodzenia na warunkach ustalonych w umowie – zarówno przez agencje pracy tymczasowej, jak i bezpośrednich pracodawców – zdarza się najczęściej w sektorze budowlanym. Jest to z reguły związane z tym, że firmy, dla których pracują migranci, są zazwyczaj podwykonawcami i jeśli klient spóźnia się z zapłatą, to cały łańcuch podwykonawców ma problem z wypłatą wynagrodzeń dla pracowników. Niektórzy

<sup>137</sup> Research Eye, *Ukrainki w Warszawie*, op. cit.

<sup>138</sup> Rada OPZZ województwa mazowieckiego zwraca uwagę, że pracownicy sezonowi nie mają unormowanego czasu pracy, czyli też prawa do wypoczynku, nie mogą liczyć na minimalną stawkę za godzinę pracy, a także bezpieczne warunki pracy, bo nie obejmują ich przepisy BHP, [Farmer.pl, OPZZ krytycznie o ustawie dotyczącej pomocy przy zbiorach](https://www.farmer.pl/prawo/przepisy-i-regulacje/opzz-krytycznie-o-ustawie-dot-pomocy-przy-zbiorach.78493.html), 15.05.2018, <https://www.farmer.pl/prawo/przepisy-i-regulacje/opzz-krytycznie-o-ustawie-dot-pomocy-przy-zbiorach.78493.html>. (dostęp: 15.06.2022).

pracodawcy nie wypłacają wynagrodzenia za ostatnie miesiące pracy, licząc na to, że pracownicy nie zdążą dochodzić swoich praw z uwagi na zbliżający się upływ terminu ważności wizen z prawem do pracy i konieczność wyjazdu z Polski<sup>139</sup>. Z kolei w sektorze gastronomicznym – w szczególności w przypadku prac prostych, pomocniczych, w restauracjach (np. zmywanie naczyń, krojenie warzyw) – często nie wypłaca się wynagrodzenia za okres próbnym<sup>140</sup>. Większość migrantów w przypadku naruszenia praw przez pracodawcę decyduje się zmienić pracodawcę na innego lub szuka wsparcia nieformalnego wśród znajomych pracujących w Polsce, w społeczności migranckiej, korzystając często z mediów społecznościowych. Dopiero w przypadku poważnych naruszeń, takich jak brak zapłaty wynagrodzenia, decydują się zwrócić o interwencję do PIP. Obawy przed zgłoszeniem się o pomoc do PIP wynikają stąd, że ta instytucja kojarzy im się głównie z uprawnieniami kontrolnymi w zakresie legalności pobytu i pracy<sup>141</sup>.

### **Dopuszczanie cudzoziemców do pracy bez wymaganych badań lekarskich lub bez przeprowadzenia szkoleń w dziedzinie BHP**

Dopuszczanie cudzoziemców do pracy bez wymaganych badań lekarskich lub bez przeprowadzenia szkoleń BHP mają miejsce szczególnie w odniesieniu do pracowników zatrudnianych przez agencje pracy tymczasowej. Mimo iż zgodnie z prawem to pracodawca użytkownik ma obowiązek zapewnić pracownikom szkolenia z zakresu przepisów BHP, to w praktyce kwestia odpowiedzialności jest rozmyta i niektórzy pracodawcy zlecają przeprowadzenie szkoleń agencjom, które nie zawsze to robią.

Obecnie przepisy zobowiązują podmiot powierzający pracę cudzoziemcowi do przedstawienia mu w zrozumiałym dla niego języku tylko umowy, na podstawie której cudzoziemiec będzie wykonywał pracę. Obowiązek ten nie obejmuje innych dokumentów, w tym instrukcji BHP, informacji o warunkach zatrudnienia czy regulaminu

pracy. Kwestia ta ma istotne znaczenie w szczególności w branży budowlanej.

### **Naruszenia dotyczące czasu pracy**

Ten aspekt kontroli nie obejmuje migrantów pracujących w oparciu o umowy cywilnoprawne, ponieważ prawo nie reguluje (maksymalnego) czasu pracy osób, z którymi została zawarta umowa cywilnoprawna. Skutkuje to dowolnością w ustalaniu czasu pracy przez podmioty zatrudniające. Z jednej strony praca w zwiększonym wymiarze godzin jest korzystna dla migrantów, których celem jest możliwość jak największego zarobku w jak najkrótszym czasie, ale z drugiej strony może być niekorzystna dla ich zdrowia, a nawet stwarzać zagrożenie dla życia, gdyż przepracowany i zmęczony pracownik jest bardziej narażony na wypadek przy pracy.

Większość migrantów z Ukrainy z uwagi na chęć większego i szybszego zarobku akceptuje dłuższy niż ustawowy czas pracy (10–12 godzin dziennie) oraz pracę 6 dni w tygodniu. Zdarza się jednak, że pracodawcy zmuszają do pracy w wymiarze 14 lub więcej godzin dziennie i do tego w ciężkich warunkach<sup>142</sup>. Takie sytuacje często występują w rolnictwie, przy pracach sezonowych, zależnych od warunków atmosferycznych, kiedy w dość krótkim czasie trzeba wykonać pracę.

Nadal powszechnym problemem pozostaje praca cudzoziemców na warunkach niezgodnych z zarejestrowanymi oświadczeniami o powierzeniu pracy lub zezwoleniami na pracę w zakresie liczby godzin pracy, skutkująca – co do zasady – stwierdzeniem nielegalnego powierzenia pracy<sup>143</sup>. Podmiot powierzający pracę cudzoziemcom na podstawie umów cywilnoprawnych często nie zapewnia pracy w liczbie godzin wymaganej zgodnie z treścią zezwolenia na pracę (bądź oświadczenia) albo powierza pracę cudzoziemcom, znacznie przekraczając tę liczbę godzin. Problemem jest także ustalenie faktycznej liczby godzin przepracowanych przez osobę pracującą na podstawie

139 M. Keryk, *Praca w Polsce: naruszenie praw pracowniczych imigrantów z Ukrainy zatrudnionych w budownictwie i sektorze usług*, op. cit.

140 *Ibidem*.

141 *Ibidem*.

142 *Ibidem*.

143 Państwowa Inspekcja Pracy, *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2020 roku*, op. cit.



umowy o dzieło, ponieważ przepisy przewidują obowiązek ewidencjonowania godzin pracy tylko w odniesieniu do osób pracujących na podstawie umów zlecenia oraz umów o świadczenie usług<sup>144</sup>.

### Zjawisko dyskryminacji

Zgodnie z przepisami kodeksu pracy pracownicy powinni być równo traktowani w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w szczególności bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, zatrudnienie w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy<sup>145</sup>.

Dyskryminacja, której doświadczają migranci pracujący w oparciu o procedurę uproszczoną, przejawia się m.in. tym, że częściej niż z pracownikami polskimi są z nimi zawierane umowy niezgodne z charakterem i sposobem wykonywania powierzonych prac (umowy cywilnoprawne zamiast umów o pracę), dłuższym średnim tygodniowym czasem pracy na porównywalnym stanowisku pracy i w tym samym sektorze gospodarki, a także niższym wynagrodzeniem za taką samą jednostkę czasu pracy, na porównywalnym stanowisku i w tym samym sektorze gospodarki. Największe różnice między cudzoziemcami i Polakami, jeśli chodzi o zatrudnienie na podstawie umowy pisemnej, występują w rolnictwie. Duże różnice są też w budownictwie, handlu i nieco mniejsze w przemyśle przetwórczym. Jedynie w transporcie sytuacja migrantów i Polaków nie różni się zbytnio<sup>146</sup>.

Praktyki dyskryminacyjne wobec migrantów są stosowane nie tylko w odniesieniu do wysokości wynagrodzenia, ale także w zakresie dostępu do szkoleń czy awansu zawodowego, często jako przejawy dyskryminacji pośredniej. Zazwyczaj w większych firmach, a także

tam, gdzie działają związki zawodowe, pracownicy cudzoziemscy są traktowani na równych zasadach z pracownikami polskimi we wszystkich aspektach warunków pracy (wynagrodzeń, czasu pracy, urlopów itp.). Największe naruszenia praw migrantów mają miejsce w małych przedsiębiorstwach, bez reprezentacji związkowej lub gdy migranci są zatrudniani za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej lub na zasadzie outsourcingu<sup>147</sup>.

Migrantki doświadczają **tzw. dyskryminacji krzyżowej** na rynku pracy – ze względu na płeć i narodowość – niezależnie od rodzaju pracy. Zachowania dyskryminacyjne pracodawców przejawiają się najczęściej w odmowie zatrudnienia kobiet–matek, odmowie udzielenia urlopu, niepodpisywania umów o pracę gwarantującą prawa do świadczeń, a także w uprzywilejowanym traktowaniu obywateli polskich w stosunku do migrantek (np. lepszy grafik, zwolnienia na dziecko). Zagadnienia segregacji pionowej, związane z równością płci na rynku pracy (szklany sufit czy nierówności płacowe kobiet i mężczyzn), nie są głównymi problemami migrantek. Podstawowym problemem jest segregacja pozioma, co wynika ze specyfiki branż, w których podejmują zatrudnienie, a także rodzaju wykonywanej pracy. Migrantki pracują w branżach sfeminizowanych z niższymi zarobkami i niższym statusem społecznym (pomoc domowa, opieka nad dziećmi, proste prace w gastronomii, sklepie). Kobiety zarabiają mniej od swoich partnerów i są od nich zależne ekonomicznie<sup>148</sup>.

### Naruszenia popełniane przez agencje zatrudnienia, w tym agencje pracy tymczasowej

Wiele firm decyduje się powierzyć proces rekrutacji, legalizacji pobytu i pracy, a także formalnego zatrudnienia cudzoziemców agencjom zatrudnienia, w tym agencjom pracy tymczasowej. Jednak zatrudnienie przez agencje pracy tymczasowej może wiązać się z większą skalą naruszeń praw migrantów. Podział obowiązków i odpowiedzialności w zakresie przestrzegania praw pracowniczych między dwóch praco-

144 *Ibidem*.

145 Art. 18<sup>3a</sup> § 1, Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Kodeks pracy.

146 *Substytucja i dyskryminacja na polskim rynku pracy w sytuacji nasilonej imigracji*, op. cit.

147 Spotkanie ekspercko-konsultacyjne *O godnej pracy migrantów i uchodźców w województwie dolnośląskim* w dniu 14.04.2021.

148 Research Eye, *Ukrainki w Warszawie*, op. cit.

dawców – tj. agencję pracy tymczasowej i pracodawcę użytkownika – często jest postrzegany przez migrantów jako nieprecyzyjny i utrudniający dochodzenie swoich praw.

Największą skalę naruszeń, według corocznych raportów z kontroli PIP, wykazuje się w podmiotach prowadzących działalność w sekcji usługi administrowania i działalność wspierająca, obejmującej również agencje pracy tymczasowej, oraz w budownictwie<sup>149</sup>.

Najczęstsze nieprawidłowości w zakresie przepisów ustawy o pracownikach tymczasowych dotyczą braku uzgodnienia na piśmie zasad współpracy oraz warunków pracy tymczasowej pomiędzy agencją a pracodawcą użytkownikiem oraz niepoinformowanie pracownika o treści uzgodnień między agencją a pracodawcą użytkownikiem o warunkach wykonywania pracy, w tym o wynagrodzeniu. Podobnie jak w przypadku kontroli pracodawców bezpośrednich wykazano nieprawidłowości odnośnie wypłaty wynagrodzeń i innych świadczeń należnych ze stosunku pracy oraz zawieranie umów cywilnoprawnych, choć zatrudnienie ma cechy charakterystyczne dla stosunku pracy.

Innym przykładem naruszeń praw migrantów przez agencje zatrudnienia jest nielegalne pobieranie opłat za swoje usługi, zwłaszcza przez mniejsze agencje. Niektóre opłaty przyjmują formę depozytu i mają stanowić gwarancję, że pracownik pojawi się w miejscu pracy u pracodawcy użytkownika. Część agencji praktykuje odliczanie od miesięcznego wynagrodzenia np. opłaty za mieszkanie i media, wyżywienie czy ubranie robocze, bez wcześniejszego uzgodnienia tego z pracownikiem. Takie odliczenie według PIP jest legalne tylko wtedy, jeśli zostało wcześniej uzgodnione z pracownikiem i zawarte w umowie<sup>150</sup>.

## 2.6.2. Propozycje rozwiązań

W trakcie realizacji projektu MIGRIGHT, w szczególności podczas regionalnych spotkań ekspercko-konsultacyjnych oraz warsztatów, zostały zebrane propozycje możliwych rozwiązań dotyczące przeciwdziałania i ograniczania skali naruszeń praw cudzoziemców na rynku pracy, w tym m.in.:

- Zatrudnianie cudzoziemców tylko na podstawie umów o pracę oraz tych umów cywilnoprawnych, do których stosuje się obowiązek ubezpieczenia społecznego, w tym wypadkowego (tj. z wyłączeniem umów o dzieło)<sup>151</sup> oraz poprawa skuteczności kontroli, aby ograniczyć skalę nieprawidłowości.
- Wprowadzenie przepisów zobowiązujących podmiot powierzający pracę cudzoziemcowi do przekazywania mu dokumentów związanych z podjęciem i wykonywaniem pracy (oprócz umowy) w języku dla niego zrozumiałym, np. instrukcji BHP, informacji o warunkach zatrudnienia czy regulaminu pracy<sup>152</sup>.
- Poprawa bezpieczeństwa cudzoziemców w miejscu pracy, m.in. poprzez organizowanie szkoleń BHP w językach zrozumiałych dla cudzoziemców.
- Zwiększenie świadomości i wiedzy pracodawców na temat zjawiska dyskryminacji, np. poprzez organizowanie warsztatów dotyczących identyfikacji i przeciwdziałania dyskryminacji<sup>153</sup> (to postulat reprezentantów organizacji społecznych).
- Tworzenie platform współpracy, czyli podejmowanie szerszej współpracy między pracodawcami a instytucjami szkoleniowymi, agencjami pośrednictwa i doradztwa, organizacjami społecznymi zajmującymi się dialogiem społecznym i zagad-

149 Państwowa Inspekcja Pracy, *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2020 roku*, op. cit.

150 M. Keryk, *Praca w Polsce: naruszenie praw pracowniczych imigrantów z Ukrainy zatrudnionych w budownictwie i sektorze usług*, op. cit.

151 *Ibidem*.

152 *Ibidem*.

153 Materiał do dyskusji na spotkaniu ekspercko-konsultacyjne *O godnej pracy migrantów i uchodźców w województwie dolnośląskim* w dniu 14.04.2021.

nieniami rynku pracy, aby wspólnie udzielać pomocy, wyjaśniać kwestie sporne i wątpliwe.

Działania pracodawców, zwłaszcza mikroprzedsiębiorców i małych firm, skutkujące naruszeniem przepisów prawnych niekiedy wynikają z niewiedzy bądź trudności z prawidłową interpretacją skomplikowanych uregulowań, niemożnością uzyskania konkretnych informacji, instrukcji. Zatem też pracodawcy oczekują profesjonalnego wsparcia, wyjaśnień i porad w kwestiach dotyczących zatrudnienia, aby móc łatwiej zajmować się prowadzeniem działalności gospodarczej.

- Poszerzenie katalogu podmiotów podlegających kontroli PIP poprzez uwzględnienie w nim osób fizycznych, niebędących przedsiębiorcami a świadczących nielegalne usługi pośrednictwa pracy i często pobierających wysokie opłaty<sup>154</sup>.
- Prawidłowe formułowanie ofert pracy; odpowiednie przygotowanie formularzy rekrutacyjnych pozwalających na zaznaczenie indywidualnych potrzeb aplikujących cudzoziemców.
- Możliwość udziału asystenta (bądź opiekuna) w procesie rekrutacji w celu wyjaśnienia wszelkich wątpliwości, zwłaszcza zrozumienia przekazywanych treści, prowadzenie rekrutacji w odpowiedni, przystępny sposób.
- Przygotowanie działów rekrutacyjnych do prowadzenia postępowań aplikacyjnych (zewnętrznych, w ramach przedsiębiorstwa) z wykorzystaniem właściwych technik, narzędzi, procedur, aby zatrudnianie cudzoziemców nie stanowiło bariery.
- Organizowanie przez pracodawców szkoleń tematycznych związanych z wykonywaną pracą, żeby utrzymać lub podnieść kompetencje zawodowe i językowe wymagane na danym stanowisku pracy.  
Współczesny rynek pracy stawia wiele wymagań, co wiąże się z koniecznością aktualizowania posiadanej wiedzy i nabywania nowej, nawet przy wykonywaniu nieskomplikowanych czynności. Wskutek rozwoju sektora usług i dominacji roli klienta coraz

większą rolę odgrywają umiejętności interpersonalne, autoprezentacja, skuteczne radzenie sobie z nietypowymi sytuacjami, co wymaga nauczania pewnego typu zachowania obcego dla cudzoziemców o odmiennej kulturze, myśleniu, przyzwyczajeniach. Szkolenia zwiększają świadomość i poczucie wartości w środowisku pracy. Pomagają w szerszym włączeniu migrantów w różne formy kształcenia ustawicznego. Priorytetem jest, by były organizowane przez instytucje rynku pracy – w szczególności powiatowe urzędy pracy, agencje zatrudnienia, organizacje pozarządowe zajmujące się aktywizacją zawodową, instytucje systemu oświaty (centra kształcenia zawodowego i placówki kształcenia ustawicznego) – z udziałem pracodawców określających swoje wymagania i potrzeby, oferujących zatrudnienie. Mogą być zawierane trójstronne umowy szkoleniowe, aby każdy podmiot był jak najbardziej zadowolony z usługi.

- Prowadzenie szkoleń, kursów, spotkań z udziałem ekspertów (przedstawicieli organizacji pozarządowych) zajmujących się wspieraniem cudzoziemców w celu budowania relacji społecznych, integracji z załogą, zmiany mentalności polskich i cudzoziemskich pracowników oraz najbliższego środowiska.  
Chodzi też o to, aby udzielanie pomocy migrantom nie było kojarzone z problemami i utraconym czasem, tylko wspólną inwestycją. Należy tym sposobem ograniczać niewiedzę, niechęć, a nawet uprzedzenia.
- Przeciwdziałanie stereotypom w miejscu pracy.  
Ważna jest rola programów i akcji informacyjno-edukacyjnych inspirowanych i przyjmowanych przez pracodawców w celu zwalczania stereotypowego podejścia do cudzoziemców, albowiem mocno ugruntowana w świadomości społeczeństwa jest kulturowa stygmatyzacja, która nabiera szczególnie pejoratywnego wymiaru wobec tego, co obce i nieznanne.
- Upowszechnianie i inicjowanie przez pracodawców wolontariatu pracowniczego, który sprzyja integracji z cudzoziemcami i poznaniu działających na ich rzecz organizacji pozarządowych.

To wpływa na rozwój wrażliwości społecznej, daje poczucie zadolenia z pracy, zwiększa umiejętność pracy w zespole i buduje dialog. Projekty wolontariatu są również katalizatorem innowacji. Wolontariat pracowniczy zwykle nie wymaga od przedsiębiorstwa żadnych nakładów finansowych, ale starannie przemyślanych i zaplanowanych działań, które służą partycypacji pracowniczej. Organizacje pozarządowe mogą być pomocne w identyfikacji nie tylko potrzeb społecznych, ale również możliwości pracodawcy wynikających z jego kondycji, kultury organizacyjnej, potrzeb i oczekiwań migrantów oraz polskich pracowników.

- Stosowanie benchmarkingu w pracy, a więc wdrażanie przez pracodawców nowatorskich koncepcji zarządzania opartych na najlepszych praktykach, twórcze odkrywanie sukcesów konkurencji – zarówno krajowej, jak i zagranicznej – mającej większe doświadczenie w zatrudnianiu cudzoziemców.
- Wypracowywanie przez pracodawców standardów (kodeksów) współpracy z cudzoziemcami w ramach polityki różnorodności; przyjmowanie niekonwencjonalnego podejścia do zarządzania personelem, tworzenie klimatu tolerancji i poszanowania dla różnic, opracowywanie zasad postępowania z uwzględnieniem stanowisk stron (pracowników, związków zawodowych), powołanie osoby z misją dobrej woli.
- Korzystanie przez pracodawców z audytu oraz uzyskiwanie certyfikatu instytucji lub organizacji zajmujących się sprawami cudzoziemców.  
Zgoda pracodawcy na prowadzenie audytu społecznego jest wyrazem dojrzałości, chęci sprawdzenia i zrozumienia mocnych i słabych stron, które można dzięki audytowi zweryfikować i ocenić, a w konsekwencji zaproponować środki zaradcze, aby służyły zapewnieniu godnej pracy i rozwijaniu dialogu społecznego.

### 2.6.3. Dotychczasowa współpraca partnerów społecznych

Od 2017 r. do połowy 2020 r. Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego Województwa Mazowieckiego przyjęła tylko dwa dokumenty związane z pracą cudzoziemców<sup>155</sup>. Jeden z dokumentów<sup>156</sup> dotyczył problemów związanych z działalnością kontrolną inspektorów pracy w zakresie legalności zatrudnienia obywateli Polski oraz cudzoziemców. WRDS wskazała na istnienie dwóch głównych barier efektywności kontroli legalności zatrudnienia:

- ograniczone możliwości kontroli rolników indywidualnych, nieposiadających statusu przedsiębiorcy lub pracodawcy, których powszechną praktyką jest zatrudnianie cudzoziemców na podstawie umów cywilnoprawnych;
- zatrudnianie cudzoziemców przez podmioty zarejestrowane w tzw. wirtualnych biurach, gdzie nie jest prowadzona działalność gospodarcza (adres rejestrowy podmiotu widnieje tylko w KRS).

W związku z tymi problemami WRDS postulowała:

- wprowadzenie obowiązku wskazania miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, które – zwłaszcza w produkcji i handlu – jest związane z fizyczną lokalizacją niezależnie od adresu siedziby firmy;
- wypracowanie rozwiązań na poziomie krajowym w oparciu o systemy informatyczne umożliwiające przepływ danych pomiędzy PIP a służbami i instytucjami wykonującymi zadania związane z działalnością nadzorcą PIP.

Biorąc pod uwagę małą liczbę (2) dokumentów wypracowanych przez WRDS Województwa Mazowieckiego oraz brak takich inicjatyw ze strony WRDS Województwa Dolnośląskiego i WRDS Województwa Lubelskiego (w latach 2017–2020), można wnioskować, że kwestie do-

155 Materiał do dyskusji na spotkanie *O godnej pracy migrantów i uchodźców w województwie mazowieckim*, Warszawa, 26 października 2020 r.

156 Stanowisko nr 4/18 z dnia 13 czerwca 2018 r.

tyczące zapewnienia godnych warunków pracy cudzoziemcom oraz naruszania ich podstawowych praw pracowniczych nie należą do głównego obszaru zainteresowań partnerów społecznych na poziomie instytucjonalnym.

Katalog naruszeń praw cudzoziemców w pracy nie różni się zbytnio od naruszeń praw pracowników polskich (np. nieprzestrzeganie przepisów w zakresie wypłaty wynagrodzeń za pracę, czasu pracy, zawierania umów cywilnoprawnych w przypadku, gdy zatrudnienie ma cechy właściwe dla stosunku pracy, czy dopuszczanie do pracy bez wymaganych badań lekarskich i szkoleń w dziedzinie BHP). Niemniej

jednak nieprawidłowości te występują znacznie częściej w stosunku do cudzoziemców, którzy są w trudniejszej sytuacji, ponieważ nie znają swoich podstawowych praw z powodu niezajomości języka i tym samym mają ograniczony dostęp do wiedzy w zakresie przepisów prawnych. Z tego powodu w celu poprawy sytuacji byłoby pożądane podejmowanie przez partnerów społecznych jak najwięcej wspólnych działań o charakterze informacyjnym i edukacyjnym, skierowanych zarówno do pracodawców (w szczególności małych firm i agencji pracy tymczasowej), jak i do samych cudzoziemców, aby zwiększyć ich świadomość na temat przysługujących im praw.

## Rozdział III.

# Dobre praktyki stosowane w Norwegii w zakresie współpracy partnerów społecznych na rzecz godnych warunków pracy migrantów i uchodźców

## 3.1. Krótka charakterystyka dialogu społecznego w Norwegii

---

Dialog społeczny i trójstronność są charakterystyczne dla skandynawskiego modelu pracy. Opiera się on na założeniu, że partnerzy społeczni niekoniecznie zgadzają się co do wszystkich rozwiązań, ale uznają znaczenie współpracy. Wprowadzane w życie środki są dobrowolne, oparte na zaufaniu i w razie potrzeby, wspierane przez rządowe ułatwienia i polityki.

### 3.1.1. Historia

Początki dialogu społecznego w Norwegii sięgają przełomu XIX i XX wieku, kiedy powstały Norweska Konfederacja Związków Zawodowych (LO, 1899 r.) i Konfederacja Norweskich Przedsiębiorców (NAF, 1900 r.; obecnie NHO), a Norwegia rozpoczęła transformację z gospodarki rolnej w gospodarkę przemysłową. Uchwalona wtedy ustawa o sporach pracowniczych (1915 r.) wprowadziła szereg instytucji (m.in. obowiązkową mediację przed strajkami czy instytucję sądu pracy), które do dziś są filarami dialogu społecznego w Norwegii. Ważnymi

kamieniami milowymi dialogu społecznego w Norwegii były także szybkie ratyfikacje odpowiednich konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy<sup>157</sup> czy tzw. umowa podstawowa wynegocjowana i podpisana przez związki zawodowe i NAF w 1935 r., zacieśniająca ich współpracę. Wieloletnia tradycja dialogu społecznego w Norwegii stanowi o jego sile, tym bardziej że pomimo pojawienia się innych związków zawodowych i organizacji pracodawców, zarówno LO jak i NHO wciąż pełnią w nim ważną rolę.

### 3.1.2. Główni aktorzy i instytucje

W Norwegii istnieją cztery główne konfederacje związków zawodowych zrzeszające 93% uzwiązkowionych pracowników<sup>158</sup>:

- Norweska Konfederacja Związków Zawodowych (LO): 24% pracowników, 49% pracowników uzwiązkowionych,
- Konfederacja Związków Zawodowych (Unia): 10% pracowników, 21% pracowników uzwiązkowionych,
- Konfederacja Związków Zawodowych (YS): 6% pracowników, 12% pracowników uzwiązkowionych,
- Federacja Norweskich Stowarzyszeń Zawodowych (Akademikerne): 5% pracowników, 11% pracowników uzwiązkowionych.
- Prawie połowa pracującej ludności w Norwegii (49% w 2017 r.) należy do związku zawodowego<sup>159</sup>. Największą organizacją reprezentującą pracowników zagranicznych, w tym pracowników z Polski, jest Solidaritet Norge Ekte Fagforening.

W 2017 r. około 70% pracowników w sektorze prywatnym było zatrudnionych w przedsiębiorstwach zrzeszonych w jednym ze stowarzyszeń pracodawców<sup>160</sup>. Największymi organizacjami pracodawców w Norwegii są:

- NHO,
- Virke (sektor usług prywatnych),
- Spekter (niezależne przedsiębiorstwa państwowe),
- KS (władze lokalne i regionalne).

Warto zaznaczyć, że współpraca trójstronna na szczeblu centralnym opiera się na założeniu, że reprezentacja zarówno pracowników, jak i pracodawców ma charakter demokratyczny, co wymaga wysokiej reprezentatywności i szerokiego członkostwa. Równocześnie istnieje w Norwegii silna tradycja lokalnej współpracy i współdecydowania – według badań NHO 90% firm korzystało ze współpracy związków zawodowych i kierownictwa na poziomie miejsca pracy<sup>161</sup>.

W Norwegii funkcjonuje tradycja polityczna włączania zainteresowanych partnerów społecznych bezpośrednio do rad i komisji przygotowujących nowe polityki z zakresu m.in. kształtowania płac, emerytur, środowiska pracy, rozwoju umiejętności, inkluzji i różnorodności na rynku pracy. Do najważniejszych instytucji rządowych powołanych specjalnie w celu ułatwienia współpracy trójstronnej należą:

- Rządowa Komisja Kontaktowa ds. Rozliczeń Płac,
- Techniczny Komitet Obliczeniowy ds. Rozliczeń Płac (TBU),
- Komitet Doradczy ds. Rynku Pracy i Emerytur.

<sup>157</sup> O wolności związkowej i ochronie praw związkowych z 1948 r.; o prawie do organizowania się i rokowań zbiorowych z 1949 r.; przedstawicieli pracowników z 1971 r.; trójstronna konwencja konsultacyjna (międzynarodowe standardy pracy) z 1976 r.; o stosunkach pracy (służba publiczna) z 1978 r.; rokowań zbiorowych z 1981 r.

<sup>158</sup> K. Nergaard, *Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2018/2019*, Fafo, 2020, 10332.pdf ([fafo.no](http://fafo.no)), (dostęp: 15.06.2022).

<sup>159</sup> *Ibidem*.

<sup>160</sup> *Ibidem*.

<sup>161</sup> Związek Zawodowy Pracowników Przemysłu Miedziowego, *Normy i zasady dialogu społecznego obowiązujące w Norwegii, dialog społeczny w Norwegii w nowym kontekście związanym z epidemią*, 2020, [http://www.zzppm-poprawa-dialogu-spolecznego.pl/?get\\_file=2](http://www.zzppm-poprawa-dialogu-spolecznego.pl/?get_file=2), (dostęp: 15.06.2022).

### 3.1.3. Główne obszary problemowe

Do głównych obszarów problemowych, w których następuje współdziałanie partnerów w ramach dialogu społecznego, należą:

- skoordynowane negocjacje płacowe,
- komisje trójstronne,
- ochrona socjalna,

- równość płci i praca w niepełnym wymiarze godzin,
- standardy środowiska pracy.

W związku z nasilającymi się ruchami migracyjnymi w niektórych, najbardziej wrażliwych, sektorach rynku pracy zarysowują się problemy związane z niestabilnym i nieuregulowanym zatrudnieniem, nieuczciwymi pracodawcami, złymi warunkami pracy i niskim bezpieczeństwem jej wykonywania. Zmierzenie się z tymi wyzwaniami jest kluczowe dla dalszego kształtu dialogu społecznego w Norwegii.

## 3.2. *Studium przypadku I*: szybka ścieżka wejścia na rynek pracy dla nowo przybyłych uchodźców

### 3.2.1. Kontekst i zarys problemu

W 2015 r. Norwegia doświadczyła gwałtownego wzrostu liczby nowo przybyłych uchodźców, a liczba wniosków o status uchodźcy wzrosła z 11 480 w 2014 r. do 31 145 w 2015 r.<sup>162</sup> Jednocześnie spadek cen ropy naftowej spowodował, że Norwegia znalazła się w sytuacji niskiej dynamiki gospodarczej, a stopa bezrobocia od marca 2014 r. do listopada 2015 r. wzrosła z około 3,5% do 4,8%<sup>163</sup>. Stąd wsparcie dla nowo przybyłych uchodźców na rynku pracy – tak istotne dla ich integracji ze społeczeństwem norweskim – okazało się być wyzwaniem.

W związku z tym Konfederacja Norweskich Przedsiębiorców (NHO) i Norweska Konfederacja Związków Zawodowych (LO) wystosowały w grudniu 2015 r. wspólny list do Kancelarii Premiera, w którym

wyraziły wolę wniesienia wkładu w rozwój polityki, mającej na celu zwiększenie stopy zatrudnienia, w tym również projekty skierowane do uchodźców. List zawierał wezwanie do rozmów w ramach instytucji dialogu trójstronnego. Podkreślono w nim potrzebę wzmocnienia narzędzi rynku pracy, takich jak pośrednictwo pracy i tymczasowe subsydia płacowe, równocześnie zaznaczając, że powinny mieć one zastosowanie do wszystkich grup potrzebujących pomocy w wejściu na rynek pracy. Był to przykład współpracy pomiędzy pracownikami i pracodawcami na rzecz polityki, która może zapewnić wysoki poziom zatrudnienia, wspierając norweski model państwa opiekuńczego.

W odpowiedzi na sugestię, aby proponowane rozwiązania omawiać w ramach dialogu trójstronnego, pismo i związane z nim kwestie stały

162 International Maritime Organization (IMO), *Immigration and Immigrants 2015–2016. IMO Report for Norway*. 2016, <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a8e49d721ad456ea8bd698e-a2d543ef/immigration-and-immigrants-20152016-complete.pdf>, (dostęp: 15.06.2022).

163 Ø. A. Nilsen, *The Labor Market in Norway: 2000–2018*, NHH Dept. of Economics Discussion Paper, (04), 2020.



się przedmiotem dyskusji na forum Komitetu Doradczego ds. Rynku Pracy i Emerytur. W jego skład wchodzi Minister Pracy oraz przedstawiciele głównych organizacji pracodawców i pracowników w Norwegii. Na spotkaniu Komitetu w lutym 2016 r. powołano grupę roboczą zrzeszającą przedstawicieli rządu i partnerów społecznych, mającą za zadanie opracowanie listy środków, które pomogłyby nowo przybyłym uchodźcom wejść na rynek pracy. Grupa robocza spotkała się 5 razy w okresie od lutego do maja 2016 r., kiedy to opublikowany został raport *Uchodźcy i praca* oraz podpisano trójstronną deklarację (autorstwa członków Komitetu) o współpracy w zakresie integracji uchodźców na rynku pracy<sup>164</sup>.

### 3.2.2. Rozwiązanie

Trójstronna deklaracja została oparta na dwóch zasadach:

1. Podejmowane działania powinny wspierać norweski model państwa opiekuńczego.
2. Należy położyć nacisk na mapowanie i rozwój umiejętności potrzebnych do zatrudnienia oraz unikać tworzenia „ścieżki niskich płac” na rynku pracy.

Jednym z jej rezultatów było ustanowienie latem 2016 r. tzw. szybkiej ścieżki do zatrudnienia uchodźców – zarówno nowo przybyłych, jak i przebywających w Norwegii już od jakiegoś czasu. Program został opracowany w ramach współpracy pomiędzy przedstawicielami partnerów społecznych i NAV (Publiczne Służby Zatrudnienia), a sfinansowany ze środków NAV.

NAV już wcześniej pomagał osobom bezrobotnym w znalezieniu zatrudnienia, a także pracodawcom w zatrudnianiu osób z wymaganymi kwalifikacjami. Fakt, że NAV miał już nawiązaną współpracę z pracodawcami, był istotny dla skuteczności programu szybkiej ścieżki zatrudnienia uchodźców.

### Zadania NAV i partnerów społecznych w programie szybkiej ścieżki

NAV:

- Współpracował z gminami w ramach przygotowanych przez nie programów wprowadzających dla nowo przybyłych uchodźców – spotykał się z uczestnikami programu oraz pomagał w mapowaniu ich umiejętności i dopasowaniu do wymagań norweskiego rynku pracy.
- Współpracował z NHO i przedsiębiorstwami będącymi członkami NHO w celu znalezienia ofert pracy dla osób uczestniczących w programie wprowadzającym.
- Był odpowiedzialny za oferowanie pracodawcom subsydiów płacowych lub mentoringu, aby zrekompensować niższą wydajność pracowników w czasie pierwszych 6–12 miesięcy stażu. Mentoring dotyczący integracji na rynku pracy, prowadzony przez specjalistów z NAV, miał za zadanie wspierać firmy w zrozumieniu odpowiednich zasad i przepisów.

Partnerzy społeczni:

- Byli odpowiedzialni za tworzenie większej liczby zróżnicowanych ofert stażu zawodowego oraz zapewnienie uchodźcom możliwości zdobycia odpowiedniego doświadczenia zawodowego i zatrudnienia. Pracodawcy oferowali miejsca odbycia stażu, a związki zawodowe rozpowszechniały informacje o programie szybkiej ścieżki.
- Dostarczali informacji na temat programu szybkiej ścieżki i odpowiednich środków mających na celu zapewnienie szybszego zatrudnienia.
- Lokalne urzędy NAV i biura regionalne NHO współpracowały w ramach kampanii prowadzonej w 4 wybranych miastach Nor-

<sup>164</sup> Zob. Ministry of Justice and Public Security, *From reception centre to the labour market – an effective integration policy*, 2020, Meld. St. 30 (2015–2016) Report to the Storting (white paper) Summary ([regjeringen.no](http://regjeringen.no)), (dostęp: 15.06.2022).

wegii, mającej na celu zwiększenie świadomości na temat programu szybkiej ścieżki.

Na podstawie dokonanej przez NAV selekcji kandydatów, NHO przekazała przedsiębiorstwom członkowskim informacje o programie szybkiej ścieżki i potencjalnych kandydatach. Określona liczba kandydatów została wybrana w oparciu o kampanię i otrzymała wartościowe szkolenie zawodowe lub zatrudnienie w przedsiębiorstwach. Miejsca pracy znajdowały się głównie w przedsiębiorstwach, które potrzebowały pracowników z wykształceniem zawodowym, takich jak budownictwo, wykończenia wnętrz i gastronomia. NAV po wstępnej ocenie miał listę 10–20 potencjalnych kandydatów w każdym z miast, ostatecznie zatrudniono łącznie 38 pracowników.

Obecnie kilka gmin nadal korzysta z modelu opartego na programie szybkiej ścieżki, współpracując również z publicznymi instytucjami edukacyjnymi. Program szybkiej ścieżki jest programem krajowym, ale niekoniecznie stosowanym przez wszystkie gminy w całej Norwegii. Od czasu uruchomienia programu szybkiej ścieżki model ten był dalej rozwijany przez NAV oraz Dyрекcję ds. Imigracji i Integracji. Kandyda-

ci przechodzą zazwyczaj dwuletnie szkolenie zawodowe, połączone ze szkoleniem w zakresie stażu zawodowego w odpowiedniej firmie i kontynuują pracę w przedsiębiorstwie, w którym odbywali praktykę zawodową lub starają się o pracę w innych przedsiębiorstwach.

### 3.2.3. Ocena

Program szybkiej ścieżki wzmocnił współpracę pomiędzy NAV i NHO i dostarczył cennych doświadczeń w zakresie integracji osób o pochodzeniu uchodźczym na rynku pracy. Udowodnił, że program szybkiej ścieżki może być polem rekrutacji dla pracodawców. Ponadto pokazał, że ocena i mapowanie umiejętności na wczesnym etapie programu wprowadzającego są niezbędne. Mapowanie umiejętności potencjalnych pracowników i bliska współpraca między NAV a pracodawcami są ważnymi elementami sukcesu (w tym wsparcie zapewniane przez NAV w postaci mentoringu lub subsydiów płacowych). Współpraca pomiędzy organizacjami pracodawców i pracowników miała duże znaczenie dla zapewnienia wsparcia dla programu przez przedsiębiorstwa i przedstawicieli związków zawodowych.

## 3.3. *Studium przypadku II*: integracja na rynku pracy osób potrzebujących wsparcia (w tym cudzoziemców)

### 3.3.1. Kontekst i zarys problemu

Integracja na rynku pracy jest priorytetem dla rządu norweskiego jako część ogólnej strategii zatrudnienia. Rząd dąży do realizacji trzech głównych celów: 1) obniżenia progu wymagań przez pracodawców, 2) dalszego rozwoju i wzmacniania usług związanych z zatrudnieniem i zdrowiem psychicznym, 3) poprawy oferty w zakresie wspomagających kwalifikacji i szkoleń. Wskaźnik uczestnictwa w rynku pracy

w Norwegii wynosi około 70%, ale istnieje znaczna liczba osób mających trudności ze znalezieniem pracy i nieaktywnych na rynku pracy przez dłuższy czas (180 tys. osób w czerwcu 2019 r.).

Od 2019 r. istnieje formalna współpraca między publicznymi służbami zatrudnienia (NAV) a partnerami społecznymi dotycząca włączania na rynek pracy osób wymagających wsparcia, przede wszystkim: cudzoziemców z krajów pozaeuropejskich, osób poniżej 30 roku życia, osób

z przerwą w zatrudnieniu, osób z niepełnosprawnością fizyczną oraz młodych ludzi, którzy nie ukończyli szkoły średniej.

Większość cudzoziemców pochodzących z krajów trzecich przybyła do Norwegii jako osoby ubiegające się o status uchodźcy. Jest to zróżnicowana grupa, od osób o wysokich kwalifikacjach do osób o niskim poziomie wykształcenia formalnego, którym programy pomocy w integracji na rynku pracy mogą zapewnić wsparcie w znalezieniu zatrudnienia.

Najważniejsze aspekty udanej integracji na rynku pracy, które leżą po stronie pracodawcy, to zdaniem NHO m.in. zidentyfikowanie zapotrzebowania na konkretne umiejętności oraz dopasowanie do tych wymogów odpowiedniego kandydata. W związku z tym włączenie na rynek pracy osób potrzebujących wsparcia może mieć większe szanse powodzenia, jeśli rekrutacja będzie wynikała z zapotrzebowania firm na siłę roboczą, podczas gdy wcześniejsze projekty prowadzone przez rząd często wychodziły od zidentyfikowania profilu kandydata, a następnie szukano firmy, która mogłaby go zatrudnić.

W 2012 r. NHO stworzyło projekt rekrutacyjny o nazwie *Ripples in the water*, w ramach którego opracowano metodologię mającą na celu pomóc firmom w mapowaniu ich potrzeb w zakresie umiejętności pracowników oraz identyfikację kandydatów z wymaganymi umiejętnościami. Celem było wsparcie integracji osób, które mają trudności ze znalezieniem pracy, a jednocześnie zaangażowane firmy mogły zatrudnić pracowników, których w innym przypadku by nie zatrudniły – w ten sposób przyczyniono się do realizacji zasad społecznej odpowiedzialności biznesu. Projekt usprawnił także współpracę pomiędzy uczestniczącymi w nim przedsiębiorstwami a NAV i NHO, co pozwoliło na zidentyfikowanie dostępnych mechanizmów wsparcia, takich jak programy stażowe i subsydia płacowe, które zmniejszyły początkowe ryzyko zatrudnienia osób uczestniczących w programie<sup>165</sup>.

### 3.3.2. Rozwiązanie

W 2019 r. w drodze formalnych spotkań ministra pracy z szefami organizacji pracodawców i związków zawodowych ustanowiono krajowy program integracji na rynku pracy. Finansowanie projektu zostało zapewnione przez rząd w rocznym budżecie państwa, w ramach ogólnego celu rządu, jakim jest wzmocnienie integracji na rynku pracy.

Program krajowy został wdrożony poprzez realizację projektów pilotażowych w trzech regionach (Oslo, Vestland i Trøndelag), z dedykowanymi komitetami sterującymi dla każdego regionu, w których zasiadają przedstawiciele NAV i partnerów społecznych. Główne obszary programu krajowego to:

- szkolenie w zakresie umiejętności i staże zawodowe,
- korzystanie z doświadczeniach z poprzednich programów integracji na rynku pracy,
- oparcie rekrutacji na potrzebach pracodawców w zakresie umiejętności,
- zapewnienie lepszego dopasowania kandydatów do popytu na pracę i potrzeb pracodawców,
- zmniejszenie początkowego ryzyka rekrutacyjnego pracodawcy poprzez wykorzystanie środków i narzędzi dostępnych w NAV, takich jak subsydia płacowe na okres do 1 roku,
- zwiększenie wiedzy NAV i jego usługodawców na temat rynku pracy i potrzeb pracodawców w zakresie integracji na rynku pracy, zarówno w firmach prywatnych, jak i publicznych,
- zwiększenie wiedzy pracodawców na temat środków ułatwiających integrację na rynku pracy.

<sup>165</sup> Zob. NHO, A methodology for the cooperation between NHO member companies and vocational rehabilitation service providers, b.d., <https://www.arbeidoginkludering.no/contentassets/dad6482690f94bc7b26bbc09408bdece/metodebeskrivesle-engelsk.pdf>. (dostęp: 15.06.2022).

NHO zapewnia rekrutację firm do projektu i informowanie o nim poprzez kampanie medialne skierowane do przedsiębiorstw i opinii publicznej, a skoncentrowane na znaczeniu integracji na rynku pracy. Partnerzy społeczni pomagają zidentyfikować sektory gospodarki i firmy, które mogą uczestniczyć w projekcie, dostarczają informacji na temat zapotrzebowania na siłę roboczą w różnych sektorach, promują projekt wśród swoich członków, a także zachęcają pracodawców do udziału w programie i zapewniają wsparcie kandydatom po ich zatrudnieniu.

Do maja 2021 r. umowy dotyczące udziału w projekcie podpisało około 50 firm (z sektora usług – hotele, restauracje, agencje ochrony, stolarnie, przedsiębiorstwa przetwórstwa spożywczego). Wybór kandydatów jest dokonywany przez NAV spośród osób już formalnie zarejestrowanych jako poszukujące pracy i potrzebujące specjalnej pomocy w znalezieniu i utrzymaniu zatrudnienia. Wśród nich często znajdują się imigranci z krajów pozaeuropejskich, co wiąże się z ich uczestnictwem w dwuletnim obowiązkowym programie wprowadzającym dla osób objętych ochroną międzynarodową w Norwegii. NAV wspiera imigrantów w zakresie rozpoznawania i rozwoju ich umiejętności oraz poszukiwania pracy.

## Zarys projektu

### – Mapowanie

Rozpoczyna się od spotkania zainicjowanego przez osobę kontaktową z NAV z firmami, które uczestniczą w projekcie. Zostają zdefiniowane potrzeby w zakresie umiejętności i zapotrzebowania na siłę roboczą w firmie. Informacje te są rejestrowane w NAV lub w prywatnej firmie specjalizującej się w integracji na rynku pracy.

### – Identyfikacja kandydatów

Osoba kontaktowa z NAV identyfikuje potencjalnych kandydatów na podstawie potrzeb firmy w odniesieniu do poszukiwanych umiejętności, odpowiedni kandydaci są rejestrowani jako potencjalni beneficjenci projektu. Firma wybiera osoby, które spełniają jej oczekiwania. Podczas stażu zawodowego bądź praktyki opiekun z NAV lub prywatna firma specjalizująca się w integracji na rynku pracy zapewnia wsparcie wybranemu kandydatowi.

### – Rozwój umiejętności

NAV lub prywatna firma specjalizująca się w integracji na rynku pracy organizuje szkolenia dla tych kandydatów, którzy potrzebują rozwinąć umiejętności przed rozpoczęciem pracy. Rozwój tych umiejętności jest ukierunkowany na potrzeby firm uczestniczących w projekcie. Jeśli chodzi o rozwój umiejętności w miejscu pracy, to również pracodawca odgrywa rolę w monitorowaniu i zapewnieniu niezbędnych szkoleń dla kandydata.

### – Zatrudnienie.

## 3.3.3. Ocena

Projekt rozpoczął się dopiero w roku 2019, a wiele działań musiało zostać wstrzymanych ze względu na pandemię COVID-19. Niemniej ma on wpływ na rozwój i testowanie w NAV modeli integracji na rynku pracy. Obejmuje model ścisłej współpracy z firmami, które uczestniczą w projekcie. Pozwala to na lepsze zrozumienie przez NAV potrzeb rekrutacyjnych firm z sektora prywatnego, co przyczynia się do lepszego dopasowania kandydatów wybranych przez NAV do potrzeb firm. Firmy zrozumiały ponadto, jakiego rodzaju wsparcie mogą otrzymać od NAV w zakresie rekrutacji kandydatów, również ze środowisk cudzoziemskich.

## 3.4. **Studium przypadku III:** trójstronne programy sektorowe na rzecz godnych warunków pracy

---

### 3.4.1. **Kontekst i zarys problemu**

Po rozszerzeniu UE w 2004 r. i zwiększonej imigracji siły roboczej do Norwegii pojawiły się obawy dotyczące warunków pracy i dumpingu socjalnego w niektórych sektorach. W 2010 r. Konfederacja Norweskich Przedsiębiorców (NHO) i Norweska Konfederacja Związków Zawodowych (LO) wystosowały pismo do Ministerstwa Pracy i Spraw Społecznych, w którym zachęcały rząd do zainicjowania trójstronnych programów sektorowych. W następstwie minister pracy zaprosił partnerów społecznych do omówienia struktury i treści takich programów oraz sektorów, które mają być nimi objęte, a także do przeprowadzenia badań w celu określenia obecnej sytuacji w poszczególnych sektorach.

Trójstronne programy sektorowe zostały przygotowane, aby zmobilizować organizacje pracodawców i pracowników oraz rząd do udokumentowania stanu obecnego i poprawy warunków bezpieczeństwa i higieny pracy w poszczególnych sektorach i przyczynić się do stworzenia godnych warunków pracy. Opracowanie nowych podejść i metod pracy oraz wdrożenie ukierunkowanych środków miało prowadzić do osiągnięcia lepszych wyników niż te, które władze i partnerzy społeczni mogliby osiągnąć osobno.

Aby zapewnić mechanizm monitorowania na szczeblu centralnym, w 2012 r. trójstronne programy sektorowe zostały objęte patronatem Komitetu Doradczego ds. Rynku Pracy i Emerytur (o Komitecie zob. Studium przypadku I). Komitet ma otrzymywać aktualizacje i wyniki programów sektorowych, omawiać ich status oraz potrzebę włączenia wszelkich nowych środków. Trójstronne programy sektorowe zostały również uwzględnione w krajowej strategii zwalczania pracy nierejestrowanej z 2015 r.

Projekty te są finansowane z budżetu państwa i koordynowane przez Inspekcję Pracy, która stoi na czele sekretariatu programów, jest głównym przedstawicielem władz i rozdziela środki pomiędzy innych partnerów uczestniczących w projekcie. Ministerstwo Pracy ma status obserwatora. Cała grupa spotyka się zazwyczaj 4–6 razy w roku, a do pracy nad konkretnymi zadaniami, co do których istnieje wspólne porozumienie, powoływane są mniejsze grupy robocze.

Obecnie istnieją cztery programy w sektorach: usług sprzątających, transportu towarowego i rekreacyjnego, restauracji i cateringu oraz myjni i warsztatów samochodowych, a podobny program ma zostać wdrożony w sektorze rolnictwa. Co istotne, są to również sektory z dużym udziałem pracowników migrujących.

SEKTOR	CZŁONKOWIE	OBSERWATORZY	BAZA WIEDZY
Usługi sprząające (od 2010 r.)	Organizacje pracodawców i pracowników reprezentujące sektor, Inspekcja Pracy	Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych	Raporty (z lat 2011 i 2012) na podstawie badań przeprowadzonych w sektorze przez Fundację Badań Nauk Społecznych Fafo
Restauracje i catering (od 2013 r.)	Organizacje pracodawców i pracowników reprezentujące sektor, Norweskie Stowarzyszenie Władz Lokalnych i Regionalnych, Inspekcja Pracy	Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych	Raporty (z 2014 roku) na podstawie badań przeprowadzonych w sektorze przez Fundację Badań Nauk Społecznych Fafo
Sektor transportu towarowego i rekreacyjnego (od 2013 r.)	Organizacje pracodawców i pracowników reprezentujące sektor, Inspekcja Pracy, Norweski Zarząd Dróg Publicznych	Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych oraz Ministerstwo Transportu	Raporty (z lat 2013 i 2014) oparte na badaniach przeprowadzonych w sektorze przez Fundację Badań Nauk Społecznych Fafo i Norweskie Centrum Badań Transportu
Myjnie samochodowe, naprawy i konserwacja (od 2018 r.)	Organizacje pracodawców i pracowników reprezentujące sektor, Inspekcja Pracy, Norweski Zarząd Dróg Publicznych	Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych oraz Ministerstwo Transportu	Sprawozdania (z 2020 roku) oparte na badaniach przeprowadzonych w sektorze przez grupę analityczną Economics Norway

#### Ogólne cele programów sektorowych to:

1. monitorowanie sytuacji w sektorze,
2. identyfikowanie i analizowanie istotnych wyzwań w sektorze,
3. inicjowanie działań w oparciu o zidentyfikowane wyzwania,
4. opracowanie kampanii informacyjnych.

#### Są one realizowane przez następujące działania:

1. informacja i komunikacja, w tym kampanie informacyjne,
2. wkład do przepisów ustawowych i wykonawczych,
3. rozwój kompetencji i wiedzy,
4. współpraca z innymi właściwymi podmiotami.

### 3.4.2. Rozwiązanie

Trójstronne programy sektorowe osiągnęły obiecujące rezultaty w objętych nimi sektorach, przykładowo:

#### – w sektorze usług sprząających

- system akredytacji dla firm sprząających w celu zapewnienia profesjonalizmu i godnych warunków pracy – wszystkie firmy sprząające muszą posiadać akredytację (wydaną przez Inspekcję Pracy), zanim będą mogły prowadzić działalność, a ponadto zakazuje się prywatnym i publicznym konsumentom zamawiania usług sprząających od nieakredytowanych firm sprząających;
- rozszerzenie umowy zbiorowej na cały sektor, w celu zabezpieczenia godziwego (minimalnego) wynagrodzenia dla pracowników;
- wprowadzenie kart BHP wydawanych przez Inspekcję Pracy, identyfikujących pracownika i firmę, w której jest zatrudniony – to zapobiega pracy nierejestrowanej i niewłaściwym warunkom pracy;
- kampanie informacyjne skierowane do nabywców w sektorze prywatnym i publicznym, skupiające się na znaczeniu zakupu usług od certyfikowanych firm sprząających;
- kursy językowe z języka norweskiego dla pracowników sektora usług sprząających;
- kurs e-learningowy o tym, jak założyć i prowadzić firmę sprząającą;
- współpraca krajowego centrum usług dla pracowników zagranicznych z urzędem podatkowym, policją i inspekcją pracy w celu zapewnienia migrantom zatrudnionym w sektorze usług sprząających informacji o ich prawach i obowiązkach oraz odpowiednich przepisach prawa pracy.

#### – w sektorze transportu

- kampanie informacyjne i komunikacyjne, w tym prowadzona w kilku językach kampania *The Truck Driver's mother (Matka kierowcy ciężarówki)* skupiona na zagranicznych firmach transportowych i ich pracownikach działających w Norwegii – jej

celem było poinformowanie o norweskich przepisach i regulacjach oraz prawach pracowniczych<sup>166</sup>;

- warsztaty na temat przepisów BHP, czasu pracy i wynagrodzeń regulowanych przez rozszerzone umowy zbiorowe;
- seminaria na temat norweskich zasad i przepisów oraz praw pracowniczych dla firm z Bułgarii i Litwy działających w Norwegii, a także dla organizacji pracodawców i pracowników;
- podręcznik dla zamawiających usługi transportowe.

#### – w sektorze usług motoryzacyjnych

- szkolenia i informacje dla migrantów zatrudnionych w tym sektorze;
- przeciwdziałanie nieuczciwym, a czasami przestępczym praktykom pracodawców – badania dotyczące warunków pracy wykazały liczne uchybienia i wykroczenia dotyczące przepisów prawa, największe wyzwania dotyczyły warsztatów samochodowych, a także firm zajmujących się myciem ręcznym i pielęgnacją samochodów oraz wymianą i przechowywaniem opon;
- prace nad ustanowieniem dla tego sektora systemu akredytacji, który przyczyni się do poprawy warunków pracy, ułatwi konsumentom wybór przedsiębiorstw przestrzegających przepisów prawa, a władzom dostarczy wiedzy na temat przedsiębiorstw działających w tym sektorze;
- kampania skierowana do konsumentów, której celem jest zachęcanie do korzystania z usług firm, które przestrzegają przepisów prawnych.

### 3.4.3. Ocena

Programy są postrzegane przez uczestniczące w nich organizacje jako korzystne społecznie, zwiększające zarówno poczucie odpowiedzialności za prowadzone projekty, jak i zrozumienie skomplikowanej problematyki zatrudniania migrantów. Wielu uczestników poświęca znaczną ilość czasu na współpracę, przygotowanie i realizację działań.

166 Mother presents, [www.motherpresents.org/pl/](http://www.motherpresents.org/pl/), (dostęp: 15.06.2022).

W wyniku realizacji tych programów nastąpiła poprawa warunków pracy w objętych nimi sektorach oraz lepsze zrozumienie znaczenia informowania i wsparcia pracowników migrujących. Współpraca z władzami, a w szczególności z Inspekcją Pracy, miała kluczowe znaczenie dla wdrożenia odpowiednich środków.

Wskazuje się, że istnieje konieczność standaryzacji programów i sprawozdawczości dotyczącej ich wyników, co oceniłby Komitet Doradczy ds. Rynku Pracy i Emerytur (sugeruje się, aby prace nad programami corocznie umieszczać w porządku obrad). Proponuje się również, żeby programy były oparte o bardziej szczegółowe strategie i plany działania, bo to ułatwiłoby ewaluację ich wyników.

## 3.5. **Studium przypadku IV:** wpływ międzynarodowej siły roboczej na środowisko pracy i bezpieczeństwo w sektorze budowlanym

### 3.5.1. Kontekst i zarys problemu

Bezpieczeństwo i higiena pracy (BHP) to ważny aspekt norweskiego życia zawodowego. Sektor budowlany należy do tych gałęzi przemysłu lądowego w Norwegii, w których występuje najwięcej wypadków śmiertelnych przy pracy. Przegląd danych pochodzących z Krajowego Monitoringu Środowiska Pracy i Zdrowia oraz inspektoratów przeprowadzony przez Norweską Inspekcję Pracy i Państwowy Instytut Środowiska Pracy w Norwegii (STAMI) wskazuje, że przedsiębiorstwa budowlane mają prawie dwukrotnie wyższe ryzyko wypadków śmiertelnych w miejscu pracy w porównaniu ze średnią dla wszystkich branż. W porównaniu z badaniami międzynarodowymi, według których ryzyko wypadków przy pracy jest wyższe wśród pracowników zagranicznych, badania norweskie są mniej jednoznaczne w tej kwestii. Norweskie statystyki nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy pracownicy zagraniczni są bardziej narażeni na ryzyko wypadków przy pracy niż pracownicy norwescy, ale z literatury wynika, że znaczna część pracodawców uważa, że korzystanie z usług pracowników zagranicznych może mieć wpływ na częstotliwość występowania niebezpiecznych sytuacji.

W ciągu ostatnich dziesięcioleci, a zwłaszcza w okresie po rozszerzeniu UE, w norweskim sektorze budowlanym wzrastał udział zagranicznej siły roboczej. Mimo że BHP i wydajność to ważne tematy związane z migracją zarobkową i internacjonalizacją norweskiego rynku pracy, to przeprowadzono niewiele projektów badawczych koncentrujących się na tych problemach.

W tym celu Federacja Norweskiego Przemysłu Budowlanego (BNL) zainicjowała projekt *Wielokulturowe miejsca pracy w branży budowlanej – wyzwania i możliwości*. Realizowano go w latach 2016–2017. Celem projektu była pomoc organizacjom i firmom z sektora budowlanego w prowadzeniu ukierunkowanych działań poprawiających produktywność i wyniki finansowe poprzez polepszenie środowiska pracy oraz zwiększenie współpracy i bezpieczeństwa. Projekt umożliwił zdobycie nowej wiedzy na temat szans i wyzwań związanych z międzynarodową siłą roboczą, a także podniesienie świadomości dotyczącej różnic kulturowych.

Punktem wyjścia dla projektu było przyjrzenie się następującym zagadnieniom:



1. Jakie są typowe cechy, mocne strony i wyzwania związane z bezpieczeństwem i środowiskiem pracy w wielokulturowych miejscach pracy w sektorze budowlanym?
2. Jakie są możliwe konsekwencje w wielokulturowym miejscu pracy związane m.in. z: a) komunikacją i interakcją między różnymi podmiotami, b) zarządzaniem i działaniami następczymi w miejscu pracy?
3. W jaki sposób można w wielokulturowych miejscach pracy rozwijać i doskonalić bezpieczne, niezagrażające zdrowiu i sprzyjające integracji środowisko pracy, w którym są promowane mocne strony norweskich i zagranicznych praktyk zawodowych?

### 3.5.2. Rozwiązanie

Zrealizowano projekt badawczy mający na celu zbadanie warunków BHP w wielokulturowych miejscach pracy, z wykorzystaniem metod jakościowych i ilościowych. Inicjatorem projektu była Federacja Norweskiego Przemysłu Budowlanego (BNL), a w jego ramach powołano komitet sterujący złożony z przedstawicieli firm członkowskich.

Badania przeprowadzono w firmach członkowskich BNL przy użyciu następujących metod: studia przypadków, wywiady, obserwacja uczestnicząca i kwestionariusz. Do wywiadów wybrano pracowników migrujących, pracowników norweskich oraz osoby na stanowiskach kierowniczych. Kwestionariusz został opracowany na podstawie wywiadów i obserwacji uczestniczących, które odbywały się przez 3 tygodnie na dwóch placach budowy. Przed wydaniem kwestionariusza przedstawiciele komitetu sterującego dokonali jego przeglądu i przekazali informacje zwrotne. Kwestionariusz skierowano do pracodawców z sektora budowlanego (firm członkowskich BNL), ponieważ jego celem było określenie zapotrzebowania w tym sektorze na odpowiednie metody i narzędzia oraz wskazanie właściwych przykładów ich zastosowania.

W badaniu uwzględniono następujące elementy, które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo w miejscu pracy: przepisy prawa i regulacje obowiązujące w danym sektorze, warunki zatrudnienia (na pełny

etat bądź na czas określony, zatrudnianie bezpośrednio przez firmę bądź za pośrednictwem agencji rekrutacyjnej), poziom umiejętności i kompetencje językowe, różnice kulturowe i zachowania w miejscu pracy, zarządzanie zespołem wielokulturowym.

Badania wykazały, że istnieje duże zróżnicowanie pod względem udziału zagranicznej siły roboczej w firmach i projektach w branży budowlanej. W niektórych projektach większość pracowników pochodzi z Europy Wschodniej, podczas gdy w innych jest niewielu pracowników zagranicznych lub nie ma ich wcale. Okazało się, że zarówno menedżerowie, jak i pracownicy mają różne doświadczenia związane z pracą cudzoziemców. Niektórzy dostrzegają różnice między pracownikami norweskimi i zagranicznymi, jeśli chodzi o jakość ich pracy, etykę pracy i dbałość o bezpieczeństwo, podczas gdy inni nie uważają tych różnic za istotne. Poproszeni o podanie cech pracowników, które warunkują dobre środowisko pracy, pracownicy i kierownicy, z którymi przeprowadzono wywiady, podkreślali dobrą komunikację, uczciwość, zaangażowanie i otwartość. W ich ocenie korzyści wynikające z zatrudnienia pracowników z zagranicy, a zwłaszcza z Europy Wschodniej, często dotyczyły elastyczności siły roboczej, ze szczególnym uwzględnieniem godzin pracy i wysiłku włożonego w pracę, w mniejszym zaś stopniu zwracali uwagę na potencjał w zakresie wykorzystania wiedzy i doświadczeń pracowników zagranicznych.

Jeśli chodzi o bariery, to większość kierowników i pracowników wskazała na znaczenie problemów językowych. Inni zwrócili uwagę, że postawy wobec zagrożeń w pracy mogą być niewłaściwe wśród pracowników zagranicznych, ale stwierdzili też, że gdy pracownicy przebywają w Norwegii przez pewien czas i są lepiej zaznajomieni z norweskimi przepisami i praktykami w miejscu pracy, często się to poprawia. Uczestnicy badania uważali, że różnice językowe i kulturowe mają znikomą negatywny wpływ na bezpieczeństwo w pracy, jednak według większości z nich nieporozumienia językowe lub kulturowe skutkowały źle wykonanymi zadaniami lub nieporozumieniami w pracy. Niedostateczna znajomość języka norweskiego utrudniała komunikację i możliwość wzajemnego poznania się, co z kolei miało bezpośredni wpływ na relacje społeczne. Ponadto badanie wykazało, że zarówno język, jak i kultura mogą stanowić wyzwanie dla menedżerów, ponieważ polecenia muszą przekazywać w taki sposób, aby były

rozumiałe dla wszystkich pracowników, a także dlatego, że aspekty kulturowe mogą wpływać na sposób sprawowania przywództwa.

W wyniku badania zarekomendowano podjęcie różnych działań, dzięki którym można tworzyć dobre wielokulturowe miejsca pracy. W przypadku norweskiej kadry kierowniczej zaproponowano m.in. szkolenia dotyczące rozumienia różnic kulturowych oraz dostosowania do nich stylu przywództwa i organizacji pracy. Zalecenia dotyczące pracowników zagranicznych obejmowały kursy językowe i rozwijanie umiejętności.

### 3.5.3. Ocena

Niektóre wnioski z badania w sektorze budowlanym:

- Im więcej menedżerowie mają doświadczenia z pracownikami zagranicznymi, tym mniej sceptycznie do nich podchodzą.
- Wiedza, umiejętności i kwalifikacje pracowników zagranicznych są wykorzystywane w miejscu pracy w niewielkim stopniu.
- W wielokulturowych miejscach pracy warunki zatrudnienia mają większe znaczenie niż narodowość.
- Badanie nie pozwoliło stwierdzić, że pracownicy zagraniczni ulegają większej liczbie wypadków przy pracy niż pracownicy norwescy.
- Wyzwania związane z językiem i kulturą miały większy wpływ na wydajność pracy i relacje w pracy niż na kwestie bezpieczeństwa.
- W wielokulturowych firmach dla utrzymania bezpieczeństwa i prawidłowych relacji w pracy ważnym czynnikiem jest czas (potrzeba czasu na wzajemne poznanie się i zrozumienie).
- Większość środków zidentyfikowanych w badaniu miała charakter krótkoterminowy i służyła rozwiązywaniu problemów

w określonym miejscu i czasie, natomiast niewiele miało na celu poprawę warunków długoterminowych.

Istotne źródła informacji:

- Narodowy Instytut Zdrowia Zawodowego w Norwegii (STAMI): <https://stami.no/en/>
- List intencyjny rządu i partnerów społecznych w sprawie życia zawodowego bardziej sprzyjającego włączeniu społecznemu: <https://www.regjeringen.no/contentassets/fc3b4fe-d90b146499b90947491c846ad/the-ia-agreement-20192022.pdf>
- Umowa intencyjna o środowisku pracy zwiększającym udział w życiu zawodowym w języku polskim: [https://www.regjeringen.no/contentassets/fc3b4fed90b146499b90947491c846ad/ia-avtalen\\_polsk-20192022.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/fc3b4fed90b146499b90947491c846ad/ia-avtalen_polsk-20192022.pdf)

## ROZDZIAŁ IV.

# Rekomendacje dla wzmocnienia dialogu społecznego w Polsce w celu zapewnienia godnych warunków pracy migrantów i uchodźców

## 4.1. Wstęp

---

Niniejszy rozdział stanowi podsumowanie tego, co zostało wypracowane w trakcie realizacji projektu MIGRIGHT. Jest on oceną ekspertek i ekspertów CASE sformułowaną w oparciu o wyniki analiz przeprowadzonych na podstawie obserwacji, konsultacji i zebranych materiałów. Równocześnie jest to próba wyjścia poza to co zastane, w stronę rekomendacji na przyszłość. Chcielibyśmy, żeby posłużył on jako punkt wyjścia do dyskusji – zarówno o dialogu społecznym w Polsce, jego kondycji, zakresie i efektach, jakie poprzez ten dialog chcemy osiągnąć, jak i o migrantach jako aktorach występujących na rynku pracy i odgrywających coraz większą rolę, o godnych warunkach, jakie tej pracy powinny towarzyszyć, i środkach do tego, by je zapewnić.

Rozdział ten składa się z trzech części. W pierwszej z nich znajdują się rekomendacje ogólne dotyczące dialogu społecznego między partnerami. Zwracamy w nich uwagę na konieczność ustalenia z jednej strony zakresu współpracy, który tym dialogiem powinien być objęty, a z drugiej strony realnej możliwości wpływu partnerów na rzeczywistość społeczną. Sugerujemy podjęcie próby wyjścia z myślenia w kategoriach dialogu dwustronnego do dialogu faktycznie trójstronnego z aktywną i zaangażowaną stroną rządową i pozarządową. Namawiamy także do korzystania z doświadczeń innych państw i dobrych praktyk wypracowanych w innych kontekstach, między innymi w Norwegii. W drugiej części przywołujemy w skrótowej formie rekomendacje bardziej szczegółowe, dotyczące w sposób bezpośredni

tematów poruszanych w rozdziale II – pracy przymusowej i integracji. Rozdział kończymy podsumowaniem mającym charakter swoistego apelu. Wzywamy w nim do ponownego przemyślenia zysków i kosztów płynących z angażowania się w dialog społeczny, pozostając jednocześnie w przekonaniu, że kontynuacja i rozwój współpracy między partnerami społecznymi jest dobrą drogą nie tylko do zapewnienia godnej pracy migrantom przybywającym do Polski, ale także do szerszej zmiany społecznej w odniesieniu do rynku pracy.

Przygotowując przedstawiane w tym rozdziale rekomendacje i podsumowanie, opieraliśmy się przede wszystkim na opiniach wyrażanych przez uczestników projektu na różnych jego etapach (cztery

warsztaty i spotkania konsultacyjne, które odbyły się w latach 2021–2022), wypowiedziach ekspertów, a także przedstawicieli partnerów zaangażowanych w projekt (OPZZ, FPP i NHO). Opinie te nie zawsze były zgodne. Obecność różnych punktów widzenia jest jednak fundamentem dialogu – tam, gdzie wszyscy się ze sobą zgadzają rozmowa staje się bezcelowa. Dlatego też nie chcielibyśmy, aby rekomendacje, które przedstawiamy, były postrzegane jako zaakceptowane przez wszystkich konkretne wyzwania i plany. Mogą natomiast pomóc wynieść dialog społeczny w Polsce na wyższy poziom. Powinny stać się punktami do dyskusji, tematami do refleksji – tak wspólnej, jak i wewnątrz własnego środowiska – czy nawet sporów, które poskutkować mogą twórczym myśleniem i pozytywnymi zmianami.

## 4.2. **Rekomendacja I:** (ponowna) refleksja nad zakresem współpracy partnerów społecznych, możliwością ich wpływu na dialog i – co za tym idzie – granicami ich odpowiedzialności

Przystępując do każdego działania, niezwykle ważne jest, byśmy wiedzieli, co mamy do zrobienia i jaki może być tego efekt. Szczególne znaczenie ma to jednak w przypadku działań podejmowanych wspólnie, grupowo. Wówczas pojawia się bowiem niebezpieczeństwo, że zarówno sama aktywność, jej treść czy zakres, jak i jej cel, są różnie rozumiane przez każdego z uczestników procesu. W kontekście dialogu społecznego te ustalenia z całą pewnością muszą dotyczyć uczestników procesu (a więc włączenia strony rządowej i organizacji społecznych – zob. *Rekomendacja II*), ich zaangażowania, ale także – i temu chcielibyśmy poświęcić tu najwięcej miejsca – granic ich odpowiedzialności za efekty dialogu.

To właśnie **przyjmowanie przez wszystkich partnerów odpowiedzialności za wynik danego procesu jest tym, co odróżnia działanie wspólne od działania równoległego**. W trakcie aktywności, które wydarzały się w ramach projektu MIGRIGHT, wyłonił się brak konsensusu z jednej strony co do zakresu dialogu społecznego, z drugiej strony co do odpowiedzialności za jego efekty.

Przykładowo: większość uczestników regionalnych spotkań ekspercko-konsultacyjnych oraz warsztatów organizowanych w ramach projektu MIGRIGHT wskazywała, że przedłużające się postępowania w zakresie legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców należą do podstawowych problemów związanych z funkcjonowaniem migrantów na rynku pracy. W szczególności w ten sposób wypowiadali się przedsta-

wiele organizacji pracodawców i organizacji pozarządowych. Poruszanie przez nich tego tematu w kontekście dialogu społecznego pozwala domniemywać, że zakładają oni możliwość wpływu partnerów społecznych na funkcjonowanie administracji. Tymczasem OPZZ wyraźnie stwierdza, że usprawnienie przewlekłości postępowań administracyjnych nie jest rolą dialogu społecznego, a wpływ partnerów społecznych na administrację jest znikomy bądź żaden. Ewidentnie zakres współpracy i możliwość potencjalnego wpływu nie są w tym przypadku tak samo definiowane przez wszystkich uczestników procesu.

Takie stanowisko przedstawiciele OPZZ, wskazujące na szereg kwestii jako pozostających poza zakresem lub – nawet częściowej – możliwości wpływu dialogu społecznego, uzasadniane jest przede wszystkim niską aktywnością strony rządowej. Ich zdaniem tylko państwo może np. w jakikolwiek sposób walczyć z przewlekłością postępowań administracyjnych. Rolą partnerów społecznych jest wskazywanie problemów i kierunkowych rozwiązań. Współpraca pomiędzy partnerami społecznymi (zarówno na poziomie WRDS, jak i bilateralna na poziomie krajowym) przebiega więc dobrze i nie wymaga obecnie dalszego wzmocnienia ani wsparcia, aczkolwiek są tematy, w odniesieniu do których stanowiska są bardzo rozbieżne.

Część partnerów społecznych uznaje, że rekomendacje wypracowywane przez stronę pracowników i pracodawców powinny być wdrażane przez rząd i we właściwy sposób egzekwowane przez administrację. Takie podejście świadczy o wąskim zakreśleniu granic własnej odpowiedzialności przez niektóre strony dialogu społecznego. Ich rolą jest dojście do porozumienia, a następnie rząd powinien realizować opracowane przez nie propozycje rozwiązań. Jakkolwiek oczywiście to strona rządowa najczęściej jest tą, która posiada największą sprawczość w zakresie rozwiązywania problemów podnoszonych przez partnerów społecznych, to stwierdzenie, że na niej ciąży wyłączna odpowiedzialność za efekty dialogu, stawia pod znakiem zapytania sensowność całego procesu. Jeżeli bowiem dialog społeczny jest wspólnym wysiłkiem strony pracowniczej, pracodawców i rządowej (a może także i innych stron, jak sugerujemy w *Rekomendacji II*), to podejście tych stron ograniczające się jedynie do opracowywania własnych rekomendacji działań i oczekiwania na ich implementację

powoduje, że dialog ten przestaje być działaniem wspólnym, a staje się równoległym.

Co więcej, nie jest jasne, jaką dokładnie rolę partnerzy społeczni przypisywaliby sobie, a jaką stronie rządowej. Niekiedy to działanie partnerów bywa wskazywane jako to, które powinno następować jako pierwsze (wypracowywanie rekomendacji), a rola administracji ma ograniczać się jedynie do wdrażania podsuwanych pomysłów – tak to wygląda w przypadku pracy przymusowej migrantów. Innym zaś razem to partnerzy deklarują, że mają związane ręce, ponieważ rząd nie podjął oczekiwanych przez wszystkich działań, np. nie opracował kompleksowej polityki migracyjnej Polski, co uniemożliwia dialog społeczny w zakresie integracji migrantów.

Chcielibyśmy w tym miejscu wezwać do przemyślenia na nowo formuły dialogu społecznego, zwłaszcza relacji dialogu bilateralnego i trilateralnego. Oczywiście rację ma OPZZ, zwracając uwagę na to, że klucz do sukcesu tkwi w aktywności po stronie rządowej, a brak woli do wdrożenia wypracowanych rekomendacji oznacza, że dialog może stać się bezowocny. Zdajemy sobie jednak sprawę, że apel do strony rządowej o większe zaangażowanie w proces dialogu społecznego i o wprowadzanie uzgodnionych rozwiązań w życie jest zapewne głosem wołającego na puszczy.

Niejednokrotnie jednak pewne zmiany mogą być wprowadzane także bez udziału strony rządowej (przynajmniej na szczeblu centralnym), co pokazują m.in. działania organizacji pozarządowych (zob. *Rekomendacja II*) czy przykłady z innych państw (zob. *Rekomendacja III*). Naszym zdaniem korzystne dla procesu dialogu społecznego w Polsce mogłoby być zwrócenie uwagi przez partnerów społecznych na takie obszary i takie aktywności, które nie wymagają udziału strony rządowej.

### 4.3. **Rekomendacja II:** wyjście z dialogu dwustronnego do trójstronnego i wielostronnego

Rozważaniom, czym jest dialog społeczny i jak można go definiować, poświęcony jest rozdział I. Podczas pracy nad nim okazało się, że wbrew pozorom nie ma między partnerami ustalonego wspólnego stanowiska w tej sprawie. Kontrowersyjna pozostaje między innymi kwestia relacji między dialogiem społecznym a dialogiem obywatelskim, czyli kwestia udziału organizacji pozarządowych w tym procesie. Jeżeli chodzi o perspektywę projektu MIGRIGHT, to przedstawiciele organizacji pozarządowych byli uczestnikami naszych spotkań eksperckich i warsztatowych w takim samym stopniu, jak przedstawiciele organizacji pracowników, organizacji pracodawców czy administracji publicznej, a ich głos w sprawie godnej pracy migrantów jest równie istotny.

Na podstawie opinii partnerów społecznych można wysnuć wniosek, że dialog społeczny to głównie dialog dwustronny i trójstronny o charakterze zinstytucjonalizowanym, ale też wiele uzgodnień jest podejmowanych na szczeblu zakładowym przez pracodawców i przedstawicieli pracowników, co nie było przedmiotem pogłębionych analiz w ramach projektu. Niemniej jednak współpraca organizacji pozarządowych ze stroną rządową (np. wojewodami), samorządową czy z partnerami społecznymi – w ramach różnych projektów, często finansowanych z funduszy unijnych – jest po prostu faktem. W szczególności w temacie będącym podstawą niniejszego *narzędziownika*, a więc zapewnienia godnych warunków pracy dla migrantów i uchodźców, inicjatywa i aktywność organizacji społecznych jest dominująca. Często to właśnie one pełnią rolę wspierającą i uzupełniającą, kiedy działania państwa są niewystarczające (a czasem nawet ich nie ma), jak chociażby w kwestii integracji migrantów zarobkowych.

Organizowane w ramach projektu MIGRIGHT spotkania eksperckie, warsztaty i analiza dokumentów przyjętych przez WRDS w wybranych trzech województwach wykazały, że współpraca głównych partnerów społecznych, czyli organizacji pracodawców i organizacji pracowników, jest znikoma w odniesieniu do godnej pracy migrantów. Często ogranicza się ona do kwestii postulatów dotyczących ułatwień w sprowadzaniu nowych pracowników zagranicznych i uproszczenia procedur zatrudniania cudzoziemców. Realia są więc takie, że **w temacie godnej pracy migrantów to dialog obywatelski jest bardziej rozwinięty niż dialog społeczny sensu stricto, a organizacje pozarządowe stały się de facto jednym z szeroko rozumianych partnerów społecznych.**

Dlatego też ponowna refleksja nad tym, kto i w jaki sposób może i powinien być włączony w proces dialogu, wydaje się konieczna. Nie ulega wątpliwości, że dobra współpraca organizacji społecznych z administracją rządową, samorządami lokalnymi, organizacjami pracodawców i organizacjami pracowników może być korzystna dla realizacji działań wspierających cudzoziemców na rynku pracy. Podobne rekomendacje płyną także z innych projektów dotyczących praw migrantów na rynku pracy. Przykładem może być projekt *BARMIG – The Bargaining for Working Conditions and Social Rights of Migrant Workers in Central East European Countries*, w którym jedna z trzech podstawowych rekomendacji miała następującą treść: „partnerzy społeczni powinni współpracować z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego (m.in. organizacje pozarządowe) i w ten sposób tworzyć płaszczyznę dla artykułowania interesów różnych aktorów rynku pracy w kontekście pracy migrantów”<sup>167</sup>. W niniejszym *narzędziowniku* zebraliśmy niektóre przykłady takiej współpracy i dobre praktyki wspólnych dzia-

167 K. Podgórska, *Policy Brief – Polska*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, b.d., <https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2021/1201/160328-policy-brief-poland-polish.pdf>, (dostęp: 15.06.2022).

łań i umieściliśmy w rozdziale III, odnosząc je do różnych zagadnień godnej pracy migrantów.

## 4.4. **Rekomendacja III:** integracja migrantów i uchodźców jako kluczowy obszar dla dialogu społecznego

Jak podkreślono w rozdziale II, większość programów i działań dotyczących integracji migrantów i uchodźców jest realizowana przez organizacje pozarządowe, także we współpracy z organami administracji samorządowej lub rządowej (województwami). Z powodu braku krajowego mechanizmu wsparcia integracji migrantów organizacje społeczne stały się de facto kluczowym podmiotem inicjującym i realizującym projekty integracyjne za pomocą środków unijnych. Mając jednak na uwadze znaczący wzrost liczby migrantów zarobkowych w ostatnich latach w Polsce, masowy napływ uchodźców z Ukrainy w związku z wojną oraz wiążące się z tym wyzwania na rynku pracy i w innych obszarach, postulujemy:

- aktywne zaangażowanie się partnerów społecznych (zarówno strony pracowniczej, jak i pracodawców), wraz z organizacjami pozarządowymi i samorządami lokalnymi (np. w ramach Centrów Integracji Cudzoziemców), w inicjowanie i realizowanie działań na rzecz integracji cudzoziemców;
- wspólne działania partnerów społecznych ukierunkowane na zapobieganie praktykom utrudniającym proces integracji oraz ich zwalczanie – poprzez transfer wiedzy i dobre praktyki;
- włączanie migrantów działających w organizacjach społecznych, organizacjach pracowników i organizacjach pracodawców do konsultacji dotyczących sytuacji cudzoziemców na rynku

pracy, tak aby mieli możliwość przedstawienia swoich opinii, potrzeb i propozycji rozwiązań w sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą, a ponadto włączanie migrantów w inicjatywy, planowanie oraz wdrażanie programów integracyjnych na szczeblu lokalnym i centralnym.

Postulat wzmocnienia współpracy między partnerami społecznymi w zakresie integracji migrantów i uchodźców w Polsce staje się jeszcze bardziej aktualny w kontekście wyzwań związanych z masowym napływem uchodźców z Ukrainy spowodowanym inwazją Rosji na to państwo. Aby działania pomocowe i integracyjne były bardziej skuteczne w średnio- i długoterminowej perspektywie, wymagają stworzenia platformy systematycznej współpracy oraz dobrej koordynacji między rządem, samorządami, przedsiębiorcami, związkami zawodowymi oraz organizacjami pozarządowymi.

Do najpilniejszych potrzeb i tym samym wyzwań należą: zapewnienie dostępności mieszkań na dłuższy okres (lub miejsc w ośrodkach przeznaczonych do długiego pobytu), znalezienie pracy odpowiadającej możliwościom uchodźców (większość to kobiety z dziećmi, które nie będą mogły pracować w pełnym wymiarze czasu pracy), umożliwienie dostępu do służby zdrowia oraz edukacji dla dzieci i młodzieży.

W ramach takiej współpracy organizacje pracodawców, a także zrzeszone w nich agencje zatrudnienia, mogłyby odpowiadać za

pośredniczenie w znalezieniu pracy dla uchodźców, zachęcanie przedsiębiorców do zgłaszania wolnych miejsc pracy oraz pomoc w tłumaczeniach i załatwianiu wszelkich formalności związanych z legalizacją pobytu i pracy.

Pożądana byłaby współpraca organizacji pracodawców i przedsiębiorców z powiatowymi urzędami pracy, np. w zakresie przekazywania do urzędów informacji o ofertach pracy, mapowania i weryfikacji kwalifikacji i umiejętności uchodźców, a także organizowania kursów

i szkoleń zawodowych podwyższających kwalifikacje. Z kolei związki zawodowe, jako organizacje znajdujące się najbliżej pracowników, mogłyby zapewniać wsparcie uchodźcom nie tylko dotyczące poradnictwa dotyczącego prawa pracy, ale także nauki języka, pomocy socjalnej, prawnej czy logistycznej. W realizacji powyższych zadań organizacje pracodawców i pracowników mogłyby współpracować z organizacjami pozarządowymi, korzystając z ich zaplecza eksperckiego i wieloletniego doświadczenia we wspieraniu procesów integracyjnych migrantów i uchodźców.

## 4.5. **Rekomendacja IV:** zachęta do przyjmowania dobrych praktyk

Punktem wyjścia dla niniejszego *narzędziownika* i projektu MIGRIGHT jest dialog w sensie ogólnym, nie tylko społeczny. Pewnego rodzaju dialogiem może być również wymiana doświadczeń pomiędzy organizacjami o różnym charakterze, operującymi w różnych państwach. Wiele z tych organizacji ma za sobą lata doświadczeń, działań zakończonych sukcesem, jak i takich, które okazały się porażką. Warto z tych doświadczeń korzystać, naśladować to, co się powiodło, a zarazem uczyć się na cudzych błędach.

Projekt MIGRIGHT nieprzypadkowo był realizowany we współpracy między partnerami z Polski (OPZZ i FPP) i Norwegii (NHO). Chodziło bowiem o zwiększenie zdolności partnerów społecznych do uczestnictwa w dialogu trójstronnym i dwustronnym w Polsce także poprzez transfer dobrych praktyk z Norwegii. Dialog społeczny i trójstronność są charakterystyczne dla skandynawskiego modelu pracy, a wdrażane rozwiązania przynoszą wymierne rezultaty.

Stąd zachęcamy wszystkich partnerów społecznych, jak również stronę rządową, do korzystania z dobrych praktyk wypracowanych w krajach o bogatszej tradycji dialogu społecznego. Zdajemy sobie sprawę

z tego, że przekładanie doświadczeń innych na grunt polski nie jest łatwą sprawą. Różny jest stopień reprezentacji – tak pracowników, jak i pracodawców – różna tradycja współpracy i różny stopień zaangażowania strony rządowej w proces dialogu. Dlatego podkreślamy, że korzystanie z dobrych praktyk nie oznacza ich prostego przeniesienia z jednego kontekstu prawnego i kulturowego do innego. Niezbędne są wspólne działania wszystkich stron dialogu celem dostosowania tych rozwiązań do polskiej rzeczywistości – problemów, z którymi się mierzymy, i uwarunkowań, w ramach których musimy działać.

Zachęcamy także do kontynuowania współpracy ze stroną norweską nawiązanej w trakcie projektu MIGRIGHT i dalszych działań na rzecz poprawy w Polsce zarówno dialogu społecznego, jak i sytuacji migrantów na rynku pracy.



## 4.6. *Rekomendacje szczegółowe*

W trakcie aktywności realizowanych w ramach projektu MIGRIGHT wyłoniło się kilka specyficznych obszarów problemowych dotyczących godnej pracy migrantów. Zostały one przedstawione w rozdziale rozdział II, gdzie pochylamy się nie tylko nad możliwym dialogiem społecznym w tej kwestii, ale też nad samymi tymi zagadnieniami. W tym miejscu chcielibyśmy zaprezentować bardziej szczegółowe rekomendacje, które odnoszą się do biurokratycznych i przewlekłych procedur legalizacji pobytu i pracy, nielegalnego powierzania i wykonywania pracy, zjawiska pracy przymusowej, naruszeń podstawowych praw pracowniczych oraz integracji migrantów oraz uchodźców na polskim rynku pracy.

W zakresie **identyfikacji, przeciwdziałania i zwalczania pracy przymusowej** można wysunąć następujące propozycje dalszych działań partnerów społecznych:

- lobbowanie za włączeniem wypracowanej definicji pracy przymusowej do kodeksu karnego;
- szkolenia i warsztaty dla przedstawicieli organów ścigania (policji, prokuratury, sędziów) dotyczące identyfikacji przejawów pracy przymusowej;
- podejmowanie działań zwiększających wiedzę i świadomość pracodawców, partnerów społecznych oraz samych migrantów odnośnie identyfikacji i przeciwdziałania zjawisku pracy przymusowej;
- organizowanie warsztatów i spotkań dla firm – w szczególności małych i średnich – z branż, gdzie ryzyko wystąpienia pracy przymusowej jest największe;

- opracowanie materiałów informacyjnych na poziomie centralnym i umieszczenie ich np. na stronie resortu odpowiedzialnego za pracę.

W sprawie **przyspieszenia i odbiurokratyzowania procedur legalizacji pobytu i pracy** postulujemy:

- zaproponowanie zmian legislacyjnych obejmujących uproszczenie procedur legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców;
- zaproponowanie zmian związanych z automatyzacją i informatyzacją procedur legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców;
- opracowanie, wdrożenie i monitorowanie wewnętrznych procedur zgłaszania – tak przez pracowników, jak i pracodawców – występujących problemów pracowników cudzoziemskich związanych z legalizacją pobytu i pracy.

Przy czym należy podkreślić, że rolą dialogu społecznego nie jest usprawnienie przewlekłości postępowań administracyjnych, a wpływ partnerów społecznych na funkcjonowanie administracji jest znikomy. Największą rolę do odegrania ma tu państwo i to jego zadaniem jest wdrażanie istniejących już rekomendacji.

W kwestii **zapobiegania naruszeniom podstawowych praw pracowniczych i ich zwalczania, a także nielegalnego powierzania i wykonywania pracy** partnerzy społeczni mogą działać poprzez:

- podjęcie działań nakierowanych na poprawę sytuacji w tych podmiotach, w których brakuje dostatecznej reprezentacji strony pracowniczej i strony pracodawców – czyli dotyczy to małych przedsiębiorstw, agencji zatrudnienia, w szczególności w tzw. wirtualnych biur;

- współpracę z wyspecjalizowanymi organami administracji (PIP, SG), na poziomie krajowym i regionalnym, w ramach zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego i poza nim;
- działania na rzecz skutecznego transferu wiedzy na temat praw pracowniczych do pracowników i pracodawców;
- programy certyfikacji, rankingi, konkursy.

Powyższa lista rekomendacji szczegółowych nie jest oczywiście katalogiem zamkniętym. Więcej na temat poszczególnych problemów można znaleźć w rozdziale II.

# Zakończenie

Jak można zauważyć na podstawie problemów wskazanych w rozdziale II, dobrych praktyk z rozdziału III i rekomendacji zawartych w ostatniej części opracowania, dialog społeczny w Polsce nie jest procesem bez wad. Jednak współpraca partnerów społecznych może przynieść wiele korzyści, także – ale nie tylko – z punktu widzenia problematyki godnej pracy migrantów.

Zaangażowanie się w dialog wymaga ze strony partnerów pewnego rodzaju poświęcenia. Co więcej, niejednokrotnie wiąże się z koniecznością kompromisu, a więc rezygnacji z niektórych postulatów, które dana strona wysuwała. Dlatego ostatnią sugestią, którą umieszczamy w naszym *narzędziowniku*, jest propozycja ponownej oceny kosztów i zysków, które wynikają z dialogu społecznego.

Dopuszczenie zróżnicowanych głosów i wypracowywanie rozwiązań w trybie deliberatywnym wiąże się przecież z pewnymi kosztami – wadami tego procesu, które można ograniczać, ale nigdy nie można ich do końca wyeliminować. Pojawia się „rozmywanie” problematyki, która jest przedmiotem dialogu, czas i wysiłek osób uczestniczących

bywa zawłaszczany przez tematy poboczne, dygresje, a efektem jest długotrwałość w dochodzeniu do wspólnych stanowisk i rozwiązań. To jest naturalne i – naszym zdaniem – chociaż nie należy się spodziewać, że te problemy znikną, to nie powinno się też przekreślać dialogu społecznego jako sposobu kooperacji.

Dialog ten przynosi bowiem ze sobą także zyski, które w naszym mniemaniu z nawiązką równoważą wyżej wspomniane koszty. Rozwiązania wypracowywane wspólnie są bardziej trafne, obciążone mniejszym ryzykiem błędu, a ich implementacja jest prostsza i skuteczniejsza niż w przypadku rozwiązań narzuconych z góry przez stronę rządową. Równocześnie niektóre z efektów tej współpracy wykraczają poza dostarczanie propozycji dla administracji publicznej i stanowią samodzielne działania, które mogą mieć realny wpływ na poprawę sytuacji w wielu obszarach problemowych.

Dlatego też zachęcamy partnerów społecznych do kontynuacji i rozwoju tej współpracy, także – choć nie tylko – w oparciu o niniejszy *narzędziownik*.

# Słownik

**Akulturacyja** – obejmuje zjawiska, które powstają, gdy grupy jednostek o różnych kulturach wchodzą w ciągły i bezpośredni kontakt, w wyniku którego następują zmiany w pierwotnych wzorcach kulturowych jednej lub obu grup<sup>168</sup>. Innymi słowy jest to zmiana kulturowa, która jest inicjowana przez połączenie dwóch lub więcej autonomicznych systemów kulturowych<sup>169</sup>.

**Asymilacja** – występuje wtedy, gdy jednostki przyjmują normy kulturowe kultury dominującej lub przyjmującej, a nie swojej kultury pierwotnej. Jest to stopniowy proces, w wyniku którego grupa mniejszościowa przyjmuje wzorce zachowań grupy większościowej lub społeczeństwa przyjmującego i w końcu zostaje przez nie wchłonięta<sup>170</sup>.

**Cudzoziemiec** – w Polsce jest to każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego<sup>171</sup>; cudzoziemcami są więc zarówno obywatele państw UE/EOG, jak i obywatele państw trzecich, uchodźcy lub osoby posiadające inną formę ochrony międzynarodowej lub krajowej, bezpaństwowcy.

**Dialog społeczny** – zob. rozdział I, sekcja 1.1. *Pojęcie, cele i rola dialogu społecznego*.

**Dyskryminacja** – zob. rozdział II, sekcja 2.6. *Naruszenie podstawowych praw pracowniczych i socjalnych*.

**Godna praca** – zob. rozdział II, sekcje: 2.1.1. *Pojęcie i obszary godnej pracy w świetle dokumentów międzynarodowych i krajowych*; 2.1.2. *Czym jest dla nas godna praca?*

**Integracja** – występuje wtedy, gdy jednostki są w stanie przyjąć normy kulturowe kultury dominującej lub przyjmującej, zachowując jednocześnie swoją kulturę pochodzenia<sup>172</sup>. Jest to dwukierunkowy proces wzajemnej adaptacji między migrantami a społeczeństwami, w których żyją. Polega na włączaniu migrantów w życie społeczne, gospodarcze, kulturalne i polityczne społeczności przyjmującej. Pociąga za sobą szereg wspólnych obowiązków dla migrantów i społeczności oraz obejmuje inne powiązane pojęcia, takie jak integracja społeczna i spójność społeczna<sup>173</sup>.

**Jednolite zezwolenie na pobyt i pracę** – decyzja właściwego organu uprawniająca cudzoziemca zarówno do przebywania, jak i wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na warunkach określonych w ustawie oraz w tej decyzji. W przeciwieństwie do zezwolenia na pracę, ale podobnie jak w przypadku zezwolenia na pobyt, stroną postępowania administracyjnego jest w przypadku zezwolenia jednolitego cudzoziemiec<sup>174</sup>.

**Migracja o charakterze cyrkulacyjnym** – powtórzenie legalnej migracji przez tę samą osobę między dwoma lub więcej krajami<sup>175</sup>.

168 R. Redfield, R. Linton, M.J. Herskovits, *Memorandum for the study of acculturation*, *American anthropologist*, 38(1), 1936, s. 149-152.

169 H.G. Barnett, B. Siegel, E. Vogt, J. Watson, *Acculturation: an exploratory formulation the social science research council summer seminar on acculturation*, 1953, *American Anthropologist*, 56(6), 1954, s. 973-1002.

170 J.W. Berry, *Acculturation and adaptation in a new society*, *International migration*, 30, 1992.

171 *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach*; Dz. U. z 2013 r. poz. 1650.

172 J.W. Berry, *Acculturation and adaptation in a new society*, *International migration*, 30, 1992.

173 International Organization for Migration (IOM); <https://www.iom.int/key-migration-terms>, (dostęp: 15.06.2022).

174 Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 listopada 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o cudzoziemcach, Dz. U. z 2020 r. poz. 35; <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20200000035>, (dostęp: 15.06.2022).

175 EU; On circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2007:0248:FIN>, (dostęp: 15.06.2022).

**Migracja długoterminowa** – dotyczy osoby, która zmienia kraj zamieszkania na okres co najmniej 12 miesięcy<sup>176</sup>.

**Migracja krótkoterminowa** – dotyczy wyjazdów dłuższych niż 3 miesiące, ale krótszych niż 12 miesięcy<sup>177</sup>.

**Migrant** – osoba, która przenosi się z miejsca zamieszkania, czy to w obrębie kraju, czy przekraczając granicę międzynarodową, czasowo lub na stałe, z różnych powodów<sup>178</sup>.

**Migrant międzynarodowy** – osoba, która zmienia kraj pobytu, czyli miejsce, gdzie zwykle przebywa (tj. mieszka i spędza większość czasu). Pojęcie to obejmuje zarówno migrantów ekonomicznych, jak i migrantów przymusowych, czyli uchodźców (zob. *uchodźca*, zob. *migrant zarobkowy/ekonomiczny*); używa się go głównie dla odróżnienia migrantów międzynarodowych od migrantów wewnętrznych (np. przymusowych przesiedleńców wewnątrz Federacji Rosyjskiej).

**Migrant zarobkowy/ekonomiczny** – osoba, która opuszcza swój kraj pochodzenia wyłącznie z powodów ekonomicznych, w celu poszukiwania materialnej poprawy swojego bytu<sup>179</sup>.

**Ochrona uzupełniająca** – forma ochrony międzynarodowej udzielana cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków do nadania mu statusu uchodźcy, a powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez: 1) orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji, 2) tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie, 3) poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego

lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego – i ze względu na to ryzyko nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia<sup>180</sup>.

**Oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy** – dokument, który pozwala na legalną pracę w Polsce obywatelom Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji, Ukrainy na podstawie uproszczonej procedury, jeżeli okres zatrudnienia nie przekroczy 24 miesięcy, a prace, które będzie wykonywał cudzoziemiec nie dotyczą prac sezonowych, na które trzeba uzyskać zezwolenie<sup>181</sup>.

**Praca przymusowa** – zob. rozdział II, sekcja 2.4. *Zjawisko pracy przymusowej*.

**Status uchodźcy** – forma ochrony międzynarodowej udzielana cudzoziemcowi, który spełnia warunki określone w konwencji dotyczącej statusu uchodźców (zob. *uchodźca*). Status uchodźcy nadaje się w Polsce także urodzonemu na tym terytorium małoletniemu dziecku cudzoziemca, który uzyskał status uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej.

**Uchodźca** – osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej była zmuszona opuścić kraj pochodzenia oraz z powodu tych obaw nie może lub nie chce korzystać z ochrony swojego kraju<sup>182</sup>.

**Zezwolenie na pobyt** – decyzja właściwego organu, uprawniająca cudzoziemca do przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na warunkach określonych w ustawie oraz w tej decyzji. Cudzoziemiec planujący przebywać w Polsce dłużej niż 3 miesiące może ubiegać się o zezwolenie na pobyt czasowy. Zezwolenie na pobyt czasowy jest

176 Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD); <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1562>, (dostęp: 15.06.2022).

177 Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD); <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2457>, (dostęp: 15.06.2022).

178 International Organization for Migration (IOM), <https://www.iom.int/about-migration>, (dostęp: 15.06.2022).

179 UNHCR Master Glossary of Terms, 2006, <https://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html>, (dostęp: 15.06.2022).

180 *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 maja 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. z 2021 r. poz. 1108.

181 *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 maja 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz. U. z 2021 r. poz. 1100, z późn. zm.; <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210001100>, (dostęp: 15.06.2022).

182 *Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.*; Dz. U. z 1991 r. Nr 119 poz. 515; <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19911190515>, (dostęp: 15.06.2022).

wydawane maksymalnie na 3 lata. Zezwolenie na pobyt stały jest wydawane na czas nieoznaczony<sup>183</sup>.

**Zezwolenie na pracę** – decyzja właściwego organu, uprawniająca cudzoziemca do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na warunkach określonych w ustawie oraz w tej decyzji. Każdy cudzoziemiec, który na mocy przepisów nie jest zwolniony z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę w Polsce, a chce podjąć zatrudnienie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, musi posiadać odpowiednie zezwolenie. Stroną postępowania administracyjnego jest pracodawca, co oznacza, że o wydanie zezwolenia wnioskuje pracodawca, który ma zamiar zatrudnić obcokrajowca, nie sam cudzoziemiec<sup>184</sup>.

---

183 *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 listopada 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o cudzoziemcach*, Dz. U. z 2020 r. poz. 35.

184 *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 maja 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, op. cit.; Główny Urząd Statystyczny, *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/3485,pojecie.html>, (dostęp: 15.06.2022).



CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych  
CASE – Center for Social and Economic Research