

Dr Michał Szypniewski
Uniwersytet Gdański
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Pracy
 <https://orcid.org/0000-0002-0823-0615>
michalszypniewski@prawo.ug.edu.pl

<https://doi.org/10.18778/8220-963-1.10>

Zatrudnianie cudzoziemców spoza Unii Europejskiej za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej

Employment of foreigners from outside the European Union through temporary employment agencies

Streszczenie

Celem poniższego opracowania jest wskazanie współzależności między prawem w przedmiocie zatrudniania cudzoziemców a prawem w przedmiocie zatrudniania pracowników tymczasowych. W pierwszej kolejności autor analizuje założenia prawa w przedmiocie zatrudniania cudzoziemców. Następnie omawia założenia prawa w przedmiocie zatrudniania pracowników tymczasowych, co umożliwia krystalizację wzajemnych relacji i powiązań. Autor przeciwstawia analizę dogmatycznoprawną uwarunkowaniom aksjologicznym i próbuje wyjaśnić klasyczny konflikt między ochroną interesu pracownika a ochroną krajowego rynku pracy.

Słowa kluczowe: zatrudnianie cudzoziemców, agencja pracy tymczasowej, rynek pracy, Państwowa Inspekcja Pracy, praca tymczasowa

Summary

The aim of the foregoing study is to indicate the interdependence between the law on the employment of foreigners and the law on the employment of temporary workers. First, the author analyzes the assumptions of the law on the employment of foreigners. Next, he discusses the assumptions of the law on the employment of temporary workers, which makes it possible to crystallize mutual relations and connections. The author contrasts dogmatic-legal analysis with axiological conditions and tries to explain the classic conflict between the protection of the employee's interest and the protection of the domestic labour market.

Keywords: employment of foreigners, temporary work agency, labour market, National Labour Inspectorate, temporary work

1. Uwagi wprowadzające

Rynek pracy jest obecnie w przeważającej mierze rynkiem wielokulturowym. Polskie przedsiębiorstwa decydują się bowiem na zatrudnianie cudzoziemców spoza Unii Europejskiej¹ nie tylko w sytuacji, gdy brakuje pracowników na lokalnym rynku pracy, lecz także, a może przede wszystkim, gdy zatrudnienie cudzoziemca wiąże się z większą motywacją pracownika czy niższym kosztem pracy². Dążenie do obniżenia kosztów pracy skłania przedsiębiorstwa do jeszcze dalej idących, niekonwencjonalnych niegdyś rozwiązań. Zamiast zatrudniać cudzoziemca bezpośrednio, co wiąże się niejednokrotnie z czasochłonną i rygorystyczną procedurą, przedsiębiorstwa mają możliwość skorzystania z usług licznych agencji pracy tymczasowej. W takiej sytuacji przedsiębiorcy niwelują ryzyka związane z zatrudnianiem cudzoziemców, a jednocześnie mają szerokie uprawnienia kierownicze, występując w charakterze tzw. pracodawcy użytkownika. Z perspektywy przedsiębiorstw korzystanie z usług agencji pracy tymczasowej przy zatrudnianiu cudzoziemców jawi się zatem jako intratne rozwiązanie. Punkt widzenia samego pracownika przedstawia się natomiast zgoła odmiennie. Choć *prima facie* podstawowym założeniem zarówno przepisów o zatrudnianiu cudzoziemców, jak i przepisów regulujących działalność agencji pracy tymczasowej jest reglamentacja pracy w przywołanych formach, to praktyka pokazuje, że w przedmiotowej materii wciąż dochodzi do wielu nadużyć. W rezultacie w pierwszej kolejności konieczna staje się pogłębiona refleksja teoretyczna na temat prawa w przedmiocie zatrudniania cudzoziemców, jak i prawa w przedmiocie agencji pracy tymczasowej, co umożliwi w dalszej kolejności wskazanie na zbieżności i różnice, a także analizę dogmatyczną i ocenę przyjętych rozwiązań.

2. Założenia prawa w przedmiocie zatrudniania cudzoziemców spoza Unii Europejskiej

Zasadniczo całokształt przyjmowanych rozwiązań w przedmiocie zatrudniania cudzoziemców powinien być ukierunkowany na reglamentację pracy cudzoziemców. Reglamentacja ta może stanowić formę ochrony miejsc pracy oraz ograniczania

¹ Zatrudnienie obywateli krajów UE odbywa się zasadniczo na takich samych zasadach jak zatrudnienie obywatela Polski. Mając to na uwadze, niniejsze opracowanie zostanie poświęcone tylko sytuacji cudzoziemców z państw trzecich, czyli osobom niebędącym obywatelami Unii Europejskiej.

² Od strony socjologicznej mówi się o dwukierunkowości procesu integracji, akcentując istotną rolę postaw przedstawicieli społeczeństwa przyjmującego dla możliwości integracyjnych przybyszów albo o związku między otwartością na cudzoziemców a ich postępami integracyjnymi; por. Adamski 2020, 8.

bezrobocia wśród własnych obywateli (Mitrus 2018). Krajowy rynek pracy jest bowiem obszarem objętym szczególną troską władz każdego państwa, a w rezultacie jednym z nadrzędnych zadań państwa jest jego ochrona. Sytuacja na rynku pracy kształtuje zachowania pracodawców i pracowników oraz ich relacje, jak również determinuje poziom życia gospodarstw domowych (Brzychcy 2013, 55). Prawo w przedmiocie zatrudniania cudzoziemców musi zatem zapewniać państwu zabezpieczenie przed groźbą wyeliminowania z niego pracowników krajowych przez taną siłę roboczą pochodzącą spoza Unii Europejskiej. W przeciwnym razie pojawia się istotne ryzyko wzrostu bezrobocia wśród pracowników krajowych.

Powyższe zjawisko przynajmniej częściowo wiąże się również z dążeniem do zapewnienia uczciwej konkurencji, którą można zdefiniować jako zagwarantowanie przedsiębiorstwom warunków konkurencyjności na tych samych zasadach. Przy braku odpowiednich regulacji zatrudnienie cudzoziemca spoza UE mogłoby prowadzić do uzyskania przewagi nad konkurencją dzięki niższym kosztom pracy. Uwzględniając to, prawo w przedmiocie zatrudniania cudzoziemców może przewidywać liczne ograniczenia, m.in. co do podmiotu, na rzecz którego praca ma być wykonywana, czy czasu pracy cudzoziemca. Są to zatem pewne dodatkowe gwarancje dla cudzoziemca; dodatkowe dlatego, że podstawowym aktem prawnym jest Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1510 ze zm.; dalej: kp). Pracę cudzoziemca chroni zatem nie tylko akt prawny typowy dla pracowników, czyli właśnie kp, lecz także przepisy dotyczące zatrudniania cudzoziemców.

Analizując kwestię zatrudnienia cudzoziemca, należy jednoznacznie wyjaśnić, że kwestią równie istotną, o ile nie ważniejszą, jest uregulowanie prawa jego pobytu w Polsce. Warunkami koniecznymi dla zatrudnienia cudzoziemca jest uzyskanie zezwolenia na pracę i odpowiedniego tytułu pobytowego (wizy lub karty pobytu) – zasadniczo są to wymogi od siebie niezależne, ale należy je spełnić łącznie³.

3. Założenia prawa w przedmiocie zatrudniania pracowników tymczasowych

W założeniu ustawodawcy praca tymczasowa ma być wykonywana przez ograniczony czas⁴, np. w celu zastępstwa stałego pracownika przebywającego na dłuższym zwolnieniu lekarskim, urlopie związanym z rodzicielstwem,

³ Zdarzają się wprawdzie sytuacje, w których możliwe jest spełnienie tych dwóch warunków za pomocą jednej decyzji zezwalającej na pobyt czasowy i pracę (tzw. jednolite zezwolenie). Wreszcie, uzyskanie odpowiedniego zezwolenia (np. zezwolenia na pobyt stały) zwalnia z obowiązku uzyskiwania zezwolenia na pracę. Oznacza to, że zezwolenie na pobyt stały jest alternatywą dla zezwolenia na pracę.

⁴ Choć np. w Niemczech możliwe jest zawieranie przez pracowników tymczasowych umów z agencjami pracy tymczasowej na czas nieokreślony, co w naszym systemie prawnym jest *de lege lata* zabronione. Zwraca na to uwagę Mateusz Kosmol (2018, 18).

wykonania prac sezonowych, dorywczych, realizacji krótkoterminowych projektów lub zadań. Polski ustawodawca wprowadził pewne ograniczenia w zakresie stosowania pracy tymczasowej, podyktowane zarówno względami szeroko rozumianej ochrony pracowników tymczasowych, jak i potrzebą zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku pracy i zapobiegania nadużyciom (Serafin 2020). Nie jest przy tym jednoznacznie przesądzone, który z tych celów jest dominujący (Świątkowski 2010, 47–96). Pewne jest jednak, że prawo w przedmiocie zatrudniania pracowników tymczasowych ma zapobiegać nadużyciom w obrocie gospodarczym, które mogłyby prowadzić do niezgodnego z prawem ograniczania kosztów działalności nieuczciwie postępujących uczestników obrotu gospodarczego (Kowalski 2019).

Głównym założeniem prawa w przedmiocie zatrudniania pracowników tymczasowych stają się w rezultacie coraz dalej idące ograniczenia w zakresie powierzania pracy tymczasowej, jak również ograniczenie maksymalnego okresu jej wykonywania (Rycak 2017, art. 1; Sobczyk 2004, 35). Jak to ujął ostatnio Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mowa tu o podjętych przez państwo środkach w celu zachowania tymczasowego charakteru pracy tymczasowej⁵. Chodzi zatem o generalne ograniczenie nie tylko zatrudniania pracowników tymczasowych, ale również samego okresu wykonywania przez nich pracy w tej formie zatrudnienia. Rzeczona reglamentacja odbywa się zatem dwutorowo, rozstrzygając następujące kwestie: 1) czy w ogóle dany rodzaj pracy może być wykonywany przez pracownika tymczasowego; 2) jaki jest maksymalny okres czasu pracy pracownika tymczasowego na rzecz jednego pracodawcy użytkownika⁶.

Powyższe ustalenia pozwalają przyjąć, że praca pracownika tymczasowego jest regulowana przez podstawowy akt prawny, czyli Kodeks pracy, jak również prawo w przedmiocie zatrudniania pracowników tymczasowych. Duplikacja ograniczeń w zatrudnianiu tymczasowym mogłaby naturalnie sugerować wzmocnienie interesu pracownika tymczasowego.

⁵ Wyrok TS z 14 października 2020 r., C-681/18, JH przeciwko KG., LEX nr 3063312. Przy czym w ocenie Trybunału prawo unijne nie stoi na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, w którym nie ograniczono liczby kolejnych okresów skierowania, jakie dany pracownik tymczasowy może ukończyć w tym samym przedsiębiorstwie użytkownika, oraz nie uzależniono zgodności z prawem korzystania z pracy tymczasowej od wskazania powodów o charakterze technicznym lub związanych z wymogami produkcji lub organizacji, lub z zastępstwem uzasadniającym to korzystanie.

⁶ Należy zauważyć, że nadal dopuszczalne jest korzystanie przez pracodawcę użytkownika z usług agencji przez okres dłuższy niż wskazany w ustawie – po zakończeniu świadczenia pracy przez jedną osobę możliwe jest kontynuowanie procesu wykonywania pracy przez kolejnego pracownika tymczasowego. Ponieważ zatrudnienie tymczasowe często pojawia się przy wykonywaniu prostych prac, nie można wykluczyć, że pracodawcy użytkownicy, niezainteresowani powierzeniem pracy konkretnej osobie, będą korzystać z powyższej możliwości. Tym samym wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązanie niekoniecznie wpłynie znacząco na ograniczenie zatrudnienia tymczasowego i promowanie zatrudnienia typowego (por. Piszczyk 2019, 45–49).

4. Potrójny poziom ochrony pracownika czy podwójny poziom ochrony rynku pracy?

Uwzględniając powyższe założenia, mogłoby się wydawać, że praca cudzoziemca spoza Unii Europejskiej za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej jest perfekcyjnie zabezpieczona. Chroni ją bowiem nie tylko kp, lecz także prawo w przedmiocie zatrudniania cudzoziemców, jak i prawo w przedmiocie zatrudniania pracowników tymczasowych. Połączenie reglamentacji zatrudniania cudzoziemców z ograniczaniem zatrudniania pracowników tymczasowych powinno być wystarczające dla ochrony zatrudnienia cudzoziemca za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej. Analiza dogmatycznoprawna prowadzi jednak do zgoła odmiennych wniosków.

Do refleksji zmuszać powinna przede wszystkim regulacja dotycząca podmiotu odpowiedzialnego za nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemca. Choć stroną zarówno w postępowaniu o wydanie zezwolenia na pracę, jak i w procedurze złożenia oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy jest wyłącznie podmiot powierzający cudzoziemcowi wykonywanie pracy (np. pracodawca, zleceniodawca), to znacząca część odpowiedzialności spoczywa na cudzoziemcu. Dokonując pewnego uogólnienia, cudzoziemiec nie jest stroną w postępowaniu dotyczącym legalizacji jego zatrudnienia. Pomimo tego, w świetle art. 120 ust. 2 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 690 ze zm.; dalej: upz) cudzoziemiec, który nielegalnie wykonuje pracę, podlega karze grzywny⁷. Ponadto wykonywanie pracy bez odpowiedniego zezwolenia stanowi jedną z przyczyn zobowiązania cudzoziemca do powrotu do swojego państwa (art. 302–304 Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2354 ze zm.; dalej: uc⁸).

⁷ Wątpliwym pocieszeniem dla cudzoziemca jest stosunkowo krótki okres przedawnienia, wynoszący zasadniczo rok, a jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie, to 2 lata od popełnienia czynu. W praktyce w części spraw dochodzi zatem do przedawnienia karalności, np. wyrok SO w Suwałkach z 17 listopada 2020 r., II Ka 256/20, LEX nr 3101560. Warto przy tym pamiętać, że okres warunkujący przedawnienie karalności wykroczenia trwałego rozpoczyna swój bieg z upływem ostatniego dnia, w którym sprawca popełniał czyn zabroniony (por.: wyrok SN z 14 stycznia 2010 r., V KK 235/09, OSNKW 2010, Nr 6, poz. 50, z gl. M. Kulika, LEX; postępowanie SN z 18 grudnia 2015 r., III KK 300/15, Legalis; wyrok SN z 23 listopada 2016 r., III KK 225/16, OSNKW 2017, Nr 4, poz. 18).

⁸ Ustawa przewiduje wprawdzie kilkanaście okoliczności, w których dokonuje się odstąpienia od wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Do wyjątków zalicza się np. szczególnie ważny interes cudzoziemca czy status uchodźcy, por. art. 303 uc. Do okoliczności, które mogłyby przeciwdziałać wydaniu decyzji o zobowiązaniu do powrotu, nie zalicza się jednak niezawinionego pozostawania w błędnym przekonaniu o braku wymogu uzyskania zezwolenia na wykonywanie pracy oraz konieczności niezwłocznego opuszczenia kraju, w którym koncentrują się czynności życiowe (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 2017 r., II OSK 2250/16, LEX nr 2330134). Z drugiej strony decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca nie może być wydana

Przywołane przepisy zmuszają do postawienia pytania o ich zasadność w zakresie, jakim obciążają cudzoziemca odpowiedzialnością, pomimo tego, że nie ma on realnego wpływu na sam przebieg postępowania. Wątpliwości powinien budzić zwłaszcza fakt, że zakres przedmiotowy tej odpowiedzialności został ukształtowany tak samo jak w przypadku podmiotu zatrudniającego. Jednakże w poprzednio obowiązującym stanie prawnym karze grzywny podlegał cudzoziemiec, który nie posiadał wymaganego prawem zezwolenia na pracę, natomiast przypadki świadczenia pracy na innym stanowisku albo na innych warunkach niż określone w zezwoleniu nie były objęte reżimem odpowiedzialności (Drabek 2012)⁹. Niepokojący jest zatem nie tylko obecny stan prawny, lecz również tendencja polegająca na zaostrzaniu odpowiedzialności cudzoziemca.

Nawet uwzględniając cel ustawodawcy, jakim jest ograniczenie zjawiska nielegalnego zatrudniania cudzoziemców (Unterschütz 2010), trudno zaaprobować zastosowany środek prawny zmierzający ku osiągnięciu tego celu w postaci odpowiedzialności samego cudzoziemca za nielegalne wykonywanie pracy. Jak się wydaje, w tej sytuacji nadużyto chyba reguły „cel uświęca środki”. Zdając sobie sprawę ze zróżnicowanych podwalin aksjologicznych, można tu wskazać pewną analogię do pracownika niecudzoziemca, który wykonuje pracę np. bez wymaganych badań lekarskich. W takiej sytuacji odpowiedzialności karno-wykroczeniowej słusznie podlega wyłącznie pracodawca. Tym bardziej wątpliwe jest, dlaczego odpowiedzialnością za nielegalne wykonywanie pracy obarczony jest również cudzoziemiec.

Niestety powyżej opisanych regulacji nie łagodzi działalność judykatury. W świetle wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia 26 maja 2017 r.¹⁰ niezawinione pozostawanie w błędnym przekonaniu o braku wymogu uzyskania zezwolenia na wykonywanie pracy oraz konieczność niezwłocznego opuszczenia kraju, w którym koncentrują się czynności życiowe nie stanowią okoliczności, które mogłyby przeciwdziałać wydaniu decyzji o wydaleniu cudzoziemca, który wykonywał pracę niezgodnie z upz. Oznacza to, że sądy dość restrykcyjnie¹¹ podchodzą do kwestii odpowiedzialności cudzoziemca za nielegalne wykonywanie pracy.

w każdym przypadku ustalenia, że do nielegalnego zatrudnienia doszło w związku z wprowadzeniem cudzoziemca w błąd, wyzyskania błędu, wykorzystania zależności służbowej lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania (por. wyrok NSA z dnia 4 października 2017 r., II OSK 551/17, Legalis nr 1698802).

⁹ Jak wyjaśnia przywołana autorka, nowelizacja dokonała zmian w zakresie określenia przesłanki odpowiedzialności, zastępując dotychczasowe określenia zwrotem „nielegalne wykonywanie pracy”, zarówno w odniesieniu do podmiotu powierzającego nielegalne wykonywanie pracy (art. 120 ust. 1 upz), jak i cudzoziemca wykonującego pracę nielegalnie (art. 120 ust. 2 upz).

¹⁰ II OSK 2250/16, LEX nr 2330134.

¹¹ Na przykład w dniu 17 marca 2016 r. Sąd Rejonowy Szczecin-Prawobrzeże i Zachód w Szczecinie wydał wyrok nakazowy (sygn. akt V W 488/16), w którym uznał cudzoziemca za winnego dokonania zarzucanego mu czynu wyczerpującego dyspozycję art. 120 ust. 2 upz oraz

Sytuacji cudzoziemca bezsprzecznie nie wspomaga również czasochłonne postępowanie legalizacyjne podjętej przez niego pracy. Choć formalnie postępowanie powinno zostać zakończone nie później niż w ciągu miesiąca, a w przypadku szczególnie skomplikowanej sprawy 2 miesiące od dnia wszczęcia postępowania, to w praktyce trwa ono 6–9 miesięcy, a nierzadko dłużej. Wystarczy wskazać na wyrok NSA z dnia 13 listopada 2019 r.¹², zgodnie z którym przewlekłe prowadzenie postępowania miało w przedmiotowej sprawie miejsce przez okres półtora roku. Sąd zauważył przy tym, że w tym czasie funkcjonowanie skarżącego było co najmniej kłopotliwe, ponadto przyznał skarżącemu sumę pieniężną w wysokości 4000 zł, mającą stanowić pewnego rodzaju rekompensatę z tytułu wadliwości działania organu, a nie odszkodowanie za ewentualnie poniesioną przez niego szkodę. Z pewnością odszkodowanie takie byłoby w takiej sprawie kilkukrotnie wyższe.

5. Zatrudnianie cudzoziemców spoza Unii Europejskiej za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej a rola Państwowej Inspekcji Pracy

Na uwagę zasługuje również rola Państwowej Inspekcji Pracy (dalej: PIP). Zasadniczo PIP chroni interes pracownika. W przypadku zatrudniania cudzoziemców dochodzi do interesującej modyfikacji tej zasady. W tym kontekście warto przytoczyć dwa przepisy zobowiązujące inspektora pracy do niezwłocznego powiadomienia o naruszeniu przepisów o cudzoziemcach właściwych organów, a w szczególności Policję lub Straż Graniczną¹³. Z uwagi na obowiązujące regulacje dostrzega się, że w przypadku identyfikacji faktu wykorzystania cudzoziemca przez pracodawcę inspektor nie koncentruje się na wsparciu strony pokrzywdzonej i doprowadzeniu do ukarania naruszającego przepisy pracodawcy, ale na zawiadomieniu organów ścigania, które skutkować będzie najprawdopodobniej wydaleniem cudzoziemca z Polski (obecnie: zobowiązaniem do powrotu). Szczególnie interesujące są wytyczne Międzynarodowej Organizacji Pracy, według których inspekcje pracy nie powinny być włączane w działania związane

wymierzył mu karę grzywny w wysokości 1000 zł. W treści ww. wyroku sąd stwierdził, iż w okresie od 13 listopada do 2 grudnia 2015 r. cudzoziemiec wykonywał pracę w charakterze stolarza na rzecz firmy bez wymaganego zezwolenia na pracę cudzoziemca na terytorium RP.

¹² II OSK 2339/19.

¹³ Zgodnie z art. 37 ust. 2 Ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1614; dalej: upip) inspektor pracy niezwłocznie powiadamia o naruszeniu przepisów prawa właściwe organy, a w szczególności Policję lub Straż Graniczną. Natomiast zgodnie z art. 37 ust. 3 upip okręgowy inspektor pracy niezwłocznie powiadamia wojewodę o stwierdzonych przypadkach naruszenia przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, związanych z zatrudnianiem cudzoziemców lub powierzaniem im innej pracy zarobkowej.

z egzekwowaniem prawa imigracyjnego (Klaus 2014). Powoduje to bowiem, że pracownicy cudzoziemcy z obawy przed denuncjacją do służb migracyjnych nie zgłaszają do inspektorów żadnych naruszeń ich praw przez pracodawców, w tym także bardzo poważnych (a jest to przecież jedyny organ władzy publicznej, który może i powinien wspierać pracowników w obronie ich praw). W związku z tym sama inspekcja zostaje pozbawiona roli ochronnej. Świadczyć o tym mogą zresztą sprawozdania PIP, w których podkreśla się naruszenia przepisów dotyczących legalności zatrudniania cudzoziemców, a nie wspomina w zasadzie (lub w bardzo niewielkim zakresie) o naruszaniu ich praw jako pracowników. Zgłoszone zapatrywanie zasługuje na aprobatę.

Do rozważenia *de lege ferenda* pozostaje kwestia oddzielenia kontroli legalności zatrudniania cudzoziemców od kwestii naruszania ich praw jako pracowników. Co więcej, skoro wymogi dotyczące pobytu cudzoziemca i jego zatrudnienia są zasadniczo od siebie niezależne, to rozważenia wymaga również dostosowanie reakcji do rodzaju naruszenia, w tym w szczególności pytanie, czy również kontrola nie powinna być wykonywana przez oddzielne podmioty. Inaczej rzecz ujmując, pojawia się pytanie o rolę PIP w przypadku naruszenia przepisów dotyczących legalności zatrudnienia cudzoziemców. W takich sytuacjach postulowane powinno być, aby działania PIP były ukierunkowane w pierwszej kolejności na ochronę praw pracowniczych cudzoziemca, a nie ukaranie cudzoziemca w związku z nielegalnym zatrudnieniem.

6. Podsumowanie

Jak widać z przeprowadzonych analiz, pomimo przepisów ukierunkowanych na reglamentację zatrudnienia cudzoziemców i ograniczenia pracy tymczasowej sytuacja cudzoziemca zatrudnionego przez agencję pracy tymczasowej nadal pozostawia wiele do życzenia. Obie te regulacje ukierunkowane są nie tylko na ochronę pracownika, lecz pełnią funkcję ochronną wobec rynku pracy. Kluczowe pytanie jednak dotyczy oceny hierarchii wartości. *De lege lata* wydaje się, że wyżej w hierarchii wartości pozostaje ochrona krajowego rynku pracy. Stan ten jest szczególnie widoczny w przepisach i orzecznictwie sądowym dotyczącym zatrudniania cudzoziemców. Sytuacji tej nie poprawiają przepisy dotyczące zatrudniania pracowników tymczasowych. W przypadku gdy pracodawcą cudzoziemca jest agencja pracy tymczasowej, odpowiedzialność za nielegalne wykonywanie pracy ponosi również cudzoziemiec. W rezultacie zauważalny staje się konflikt między ochroną praw pracowniczych cudzoziemca a ochroną krajowego rynku pracy. Uprawniona wydaje się zatem teza, że cudzoziemiec zostaje przynajmniej częściowo odpowiedzialny za ochronę krajowego rynku pracy i staje się swoistym strażnikiem miejsc pracy dla rodzimych pracowników. Zadanie państwa, jakim jest ochrona krajowego rynku pracy, zostaje w rezultacie przynajmniej częściowo

przerzucone na cudzoziemca. Rozwiązanie to być może jest skuteczne, natomiast mocno wątpliwe, zważywszy że pracownik cudzoziemiec jest słabszą stroną stosunku pracy, szczególnie jeżeli pracodawcą jest podmiot zawodowo zajmujący się zatrudnieniem, czyli agencja pracy tymczasowej.

Bibliografia

Literatura

- Adamski Jakub Krzysztof (2020), *Adaptacja i postrzeganie imigrantów w państwach europejskich*, Łódź–Kraków.
- Brzychcy Katarzyna (2013), *Regionalny rynek pracy – relacje ekonomiczne, organizacyjne, społeczne*, Warszawa.
- Drabek Agata (2012), *Nielegalne zatrudnienie w prawie polskim*, LEX/el.
- Klaus Witold (2014), *Sytuacja prawna cudzoziemców – ofiar pracy przymusowej*, [w:] *Ofiary handlu ludźmi*, red. L. Mazowiecka, LEX.
- Kosmol Mateusz (2018), *Reforma pracy tymczasowej w Niemczech – lex mala?*, „Monitor Prawa Pracy”, t. 15 (9), s. 18–24.
- Kowalski Sebastian (2019), *Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Komentarz*, [w:] S. Kowalski, *Wykroczenia związane z zatrudnianiem pracowników i innych osób wykonujących pracę zarobkową. Komentarz do ustaw szczegółowych*, Warszawa.
- Mitrus Leszek (2018), [w:] *System prawa pracy*, t. 8: *Prawo rynku pracy*, red. K.W. Baran, M. Włodarczyk, Warszawa.
- Piszczyk Anna (2019), *Przeciwdziałanie nadużyciom w zatrudnieniu tymczasowym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 4, s. 45–49.
- Rycak Magdalena (2017), [w:] A. Reda-Ciszewska, M. Rycak, *Zatrudnianie pracowników tymczasowych. Komentarz*, Warszawa, art. 1.
- Serafin Katarzyna (2020), [w:] *System prawa pracy*, t. 10: *Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy europejskie*, red. K.W. Baran, Warszawa.
- Sobczyk Arkadiusz (2004), *Zatrudnianie pracowników tymczasowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 4, s. 35–39.
- Świątkowski Andrzej Marian (2010), *Praca tymczasowa: ochrona rynku pracy czy pracownika?*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej”, t. 1, s. 47–96.
- Unterschütz Joanna (2010), *Karnoprawna ochrona praw osób wykonujących pracę zarobkową*, LEX/el.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 690 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2354 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1614).

Orzecznictwo

Wyrok TS z 14 października 2020 r., C-681/18, JH przeciwko KG., LEX nr 3063312.

Wyrok NSA z 26 maja 2017 r., II OSK 2250/16, LEX nr 2330134.

Wyrok NSA z 13 listopada 2019, II OSK 2339/19.

Wyrok SO w Suwałkach z 17 listopada 2020 r., II Ka 256/20, LEX nr 3101560.