



KOMISJA EUROPEJSKA  
DG ds. Zatrudnienia,  
Spraw Społecznych  
i Włączenia Społecznego

Trans  
fair

NSZZ  
**Solidarność**  
Komisja Krajowa

**Dominik Owczarek**

**Raport**

**Zatrudnianie pracowników z krajów trzecich  
i rola agencji pracy tymczasowej  
w sektorze transportowym w Polsce**



Warszawa, 2021 r.





Dominik Owczarek

RAPORT

Zatrudnianie pracowników z krajów trzecich  
i rola agencji pracy tymczasowej  
w sektorze transportowym w Polsce

**Projekt VS/2019/0401 „Droga do przejrzystego i sprawiedliwego wynagradzania oraz poprawy warunków pracy w sektorze transportowym: TransFair”** dofinansowany przez Komisję Europejską w ramach Programu UE na rzecz Zatrudnienia i Innowacji Społecznych (EaSI).

Warszawa, 2021 r.

Opinie wyrażone w niniejszym raporcie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek wykorzystanie informacji w nim zawartych.

**Autor:**

Dominik Owczarek

**Redakcja:**

Karol Nosal

**DTP, projekt okładki:**

Przedsiębiorstwo Prywatne WiB Piotr Winczewski  
80-216 Gdańsk, ul. Sobieskiego 14  
tel.: 58 341 99 89, e-mail: wib1@wp.pl

**Wydawca:**

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”  
Wały Piastowskie 24, 80-855 Gdańsk

NSZZ  
  
Komisja Krajowa

## Spis treści

1.	Wstęp .....	7
2.	Metody badawcze i pytania badawcze .....	9
3.	Rynek transportu drogowego w Polsce.....	11
4.	Zatrudnienie w branży transportu drogowego w Polsce: trendy i wyzwania .....	14
5.	Zatrudnienie obywateli państw trzecich w Polsce - przepisy i dane .....	16
6.	Zatrudnienie obywateli państw trzecich w polskim sektorze transportu .....	19
6.1	Delegowanie w transporcie drogowym .....	19
6.2	Delegowanie obywateli państw trzecich.....	21
7.	Rola agencji pracy tymczasowej.....	24
7.1	Usługi agencji pracy tymczasowej .....	24
7.2	Klienci agencji pracy tymczasowej .....	25
7.3	Ocena rzetelności agencji pracy tymczasowej .....	26
8.	Stanowisko partnerów społecznych na temat rekrutacji obywateli państw trzecich w (międzynarodowym) transporcie drogowym .....	29
8.1	Organizacje pracodawców .....	29
8.2	Związki zawodowe.....	30
8.3	Sektorowy dialog społeczny .....	31
9.	Warunki pracy obywateli krajów trzecich i poważne naruszenia przepisów prawa pracy .....	33
9.1	Wynagrodzenie.....	33
9.2	Umowy o pracę i oszukańcze modele biznesowe .....	35
9.3	Czas pracy .....	37
9.4	Infrastruktura społeczna.....	38
10.	Wsparcie skierowane do kierowców z krajów trzecich.....	40
11.	Wnioski .....	43
12.	Referencje .....	46



## 1. Wstęp

Sprawiedliwe wynagrodzenie i godne warunki pracy w transporcie drogowym oraz ich egzekwowanie to jedno z głównych priorytetów europejskich debat na temat równych praw pracowników przemieszczających się w Europie. Problematyczne warunki pracy, skomplikowane przepisy branżowe i trudna kwestia stosowania przepisów o delegowaniu pracowników do transgranicznego transportu drogowego w Europie stanowią wyzwanie dla inspektoratów odpowiedzialnych za kontrolę przestrzegania przepisów oraz dla partnerów społecznych, ponieważ mają one zapewniać uczciwą konkurencję i warunki pracy w drogowym przewozie towarów. Projekt TransFair przyjął podejście sektorowe, koncentrując się na badaniach, współpracy zainteresowanych stron, w szczególności transportowych związków zawodowych i inspektoratów pracy, oraz na lepszym informowaniu kierowców w europejskim sektorze transportu drogowego.

W skład konsorcjum projektu TransFair wchodzi dwa instytuty badawcze (FORBA, KU Leuven / HIVA), jedna organizacja non-profit (MKC) i cztery związki zawodowe: z Austrii (vifa), Belgii (BTB-ABVV), Polski (NSZZ „Solidarność”), Słowenii (NSDS) i Czech (OSD). W charakterze organizacji stowarzyszonych w projekt zaangażowane były następujące podmioty: partner społeczny na poziomie UE (ETF), instytucje wspierające pracowników (Arbeiterkammer Wien), w tym jedna z Niemiec (Faire Mobilität), związki zawodowe, w tym jeden z Serbii (catus, ZSSS) oraz krajowe inspektoraty pracy z Belgii i Słowenii. Za ogólną koordynację projektu odpowiada instytut badawczy FORBA.

Niniejszy raport, sporządzony przez Dominika Owczarka dla NSZZ „Solidarność”, skupia się na polskim sektorze transportu oraz na roli obywateli państw trzecich i agencji pracy tymczasowej w tym sektorze. W związku z brakiem kierowców wiele polskich firm rekrutuje kierowców z krajów trzecich, w większości z Ukrainy. Często są rejestrowani zgodnie z przepisami dotyczącymi podróży służbowych, aby świadczyć usługi towarowe w krajach UE. Firmy transportowe są wspierane przez agencje tymczasowe i agencje rekrutacyjne, które przejmują czasochłonny i uciążliwy proces rejestracji obywateli państw trzecich. Chociaż zatrudnienie obywateli państw trzecich w Polsce jest stosunkowo nowe, szybko rośnie. Jest to klucz do zrozumienia dynamiki międzynarodowego transportu drogowego. W niniejszym raporcie omówiono pozycję i sytuację kierowców w międzynarodowym transporcie drogowym z krajów trzecich, głównie z Ukrainy, na tle polskich kierowców w zakresie:

- ilościowe cechy zatrudnienia kierowców z krajów trzecich,
- przepisy dotyczące pracy i pobytu odnoszące się do kierowców,
- rola agencji pracy tymczasowej w rekrutacji, szkoleniu i rejestracji kierowców z krajów trzecich,
- warunki pracy (umowy, wynagrodzenie, czas pracy, infrastruktura społeczna) i
- perspektywa partnerów społecznych zwracających się do tej grupy pracowników.

Niniejszy raport powstał jako jeden z wyników badań przeprowadzonych w ramach projektu TransFair. Wyniki działań badawczych obejmują jeden raport dotyczący ilościowego wymiaru branży transportu transgranicznego w UE opracowany przez KU Leuven/HIA, jeden raport porównawczy w zakresie przepisów dotyczących płacy minimalnej w transporcie transgranicznym w sześciu krajach: Austrii, Słowenii, Niemczech, Polsce, Belgii i w Czechach opracowany przez FORBA, oraz trzy sprawozdania dla poszczególnych krajów dotyczące zatrudniania obywateli państw trzecich, rekrutacji pracowników za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej lub tworzenia firm „przykrywek”.

Wszystkie raporty można pobrać ze strony TransFair: <https://transfair-project.eu/>

Istotny wkład w powstanie i realizację projektu i jego poszczególnych działań wnieśli Tadeusz Kucharski – Przewodniczący Krajowej Sekcji Transportu Drogowego NSZZ „Solidarność” oraz ekspert KK NSZZ „Solidarność” Barbara Surdykowska, a także Karol Nosal, odpowiedzialny za zarządzanie całym projektem i koordynację kolejnych działań oraz Jerzy Jaworski z NSZZ „Solidarność”.

Odpowiadając na wyzwania i problemy pracowników sektora transportu drogowego eksperci NSZZ „Solidarność” oraz inicjatywy DGB „Faire Mobilität” w osobie Michaela Wahla przygotowali w ramach projektu ulotkę informacyjną w języku polskim, niemieckim, rosyjskim i ukraińskim dotyczącą podstawowych praw pracowniczych kierowców świadczących pracę na terenie Niemiec. Ulotka dostępna jest na stronach NSZZ „Solidarność” pod adresem:

<https://www.solidarnosc.org.pl/szkolenia/wspolpraca-zagraniczna/programy-europejskie/realizowane/item/19284-6-transfair>



## 2. Metody badawcze i pytania badawcze

Głównym celem badania przeprowadzonego w ramach projektu TransFair jest opisanie stosunków pracy i warunków pracy pracowników w polskim sektorze międzynarodowych przewozów drogowych ze szczególnym uwzględnieniem obywateli państw trzecich, jako szczególnie wrażliwej grupy pracowników.

Konkretne pytania badawcze obejmowały:

- Jaka jest liczba obywateli państw trzecich w polskim transporcie drogowym w kontekście szerszych tendencji w zatrudnieniu w tym sektorze?
- Jakie są procedury prawne zezwalające obywatelom państw trzecich na pobyt i pracę w Polsce oraz świadczenie usług transportowych do innych krajów UE?
- Jakie są warunki pracy obywateli krajów trzecich w sektorze transportu międzynarodowego, zwłaszcza w zakresie wynagrodzenia, stosunków umownych, czasu pracy, infrastruktury społecznej?
- Jakie naruszenia przepisów prawa pracy występują/mogą wystąpić w przypadku zatrudniania obywateli państw trzecich?
- Jak wygląda proces rekrutacji i szkolenia obywateli państw trzecich w tym sektorze?
- Jak istotna jest rola agencji rekrutacyjnych i agencji pracy tymczasowej w tym procesie?
- W jaki sposób obywatele państw trzecich są wspierani w przypadku naruszeń?

W celu zebrania danych jakościowych do dogłębnej analizy praktyk biznesowych i zatrudnienia specyficznych dla sektora międzynarodowych przewozów drogowych, zastosowano dwie metody badawcze, a mianowicie badanie dokumentacji i wywiady z interesariuszami.

Analiza źródeł obejmowała przegląd istniejącej literatury i obowiązujących przepisów oraz danych ilościowych dotyczących obywateli państw trzecich oraz badanej branży. W literaturze znalazły się raporty z badań, wypowiedzi partnerów społecznych oraz raporty instytucji kontrolnych (tj. Państwowych Inspektoratów Pracy). Przegląd legislacyjny obejmował regulacje dotyczące zezwoleń na pracę i pobyt, podróże służbowe, a także nowe regulacje przewidziane w Pakiecie Mobilności, w tym rewizję przepisów dotyczących delegowania pracowników. Ponadto przeanalizowano publicznie dostępne zbiory danych, aby nakreślić kluczowe tendencje w sektorze transportu drogowego i rejestracji obywateli państw trzecich w Polsce.

Badanie terenowe obejmowało dziewięć wywiadów z następującymi rodzajami respondentów: związki zawodowe, organizacje pozarządowe wspierające obywateli państw trzecich, firmy przewozowe i organizacje pracodawców, eksperci akademicy, przedstawiciele instytucji publicznych i agencji pracy (zarówno agencji pracy tymczasowej, jak i agencji rekrutacyjnych). Tabela 1 przedstawia listę przeprowadzonych wywiadów, które przeprowadzono zgodnie ze wspólnymi wytycznymi dotyczącymi wywiadów częściowo ustrukturyzowanych, przygotowanych przez FORBA (lidera projektu). Wszystkie wywiady były przeprowadzane telefonicznie i nagrywane (nagrania są archiwizowane wyłącznie na potrzeby niniejszego badania). Odpowiedzi zostały zanonimizowane i przedstawione w raporcie według ogólnej kategorii organizacji respondenta.

**Tabela 1.** Lista wywiadów pogłębionych przeprowadzonych w ramach badania

Organizacja	Profil wywiadu	Liczba wywiadów
Związki zawodowe i organizacje pozarządowe	Przedstawiciele branżowych związków zawodowych: Krajowa Sekcja Transportu Drogowego w NSZZ „Solidarność” Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych	2
Firmy i organizacje pracodawców	Przedstawiciele branżowych organizacji pracodawców: Transport i Logistyka Polska Inicjatywa Mobilności Pracy	2
Ekspertki akademickie	Wykładowca na Wydziale Prawa Uniwersytetu Gdańskiego	1
Instytucje publiczne	Państwowa Inspekcja Pracy Zakład Ubezpieczeń Społecznych	2
Agencje pracy tymczasowej i pośrednictwa pracy	Przedstawiciel agencji ds. szkoleń i rekrutacji Przedstawiciel agencji pracy tymczasowej	2

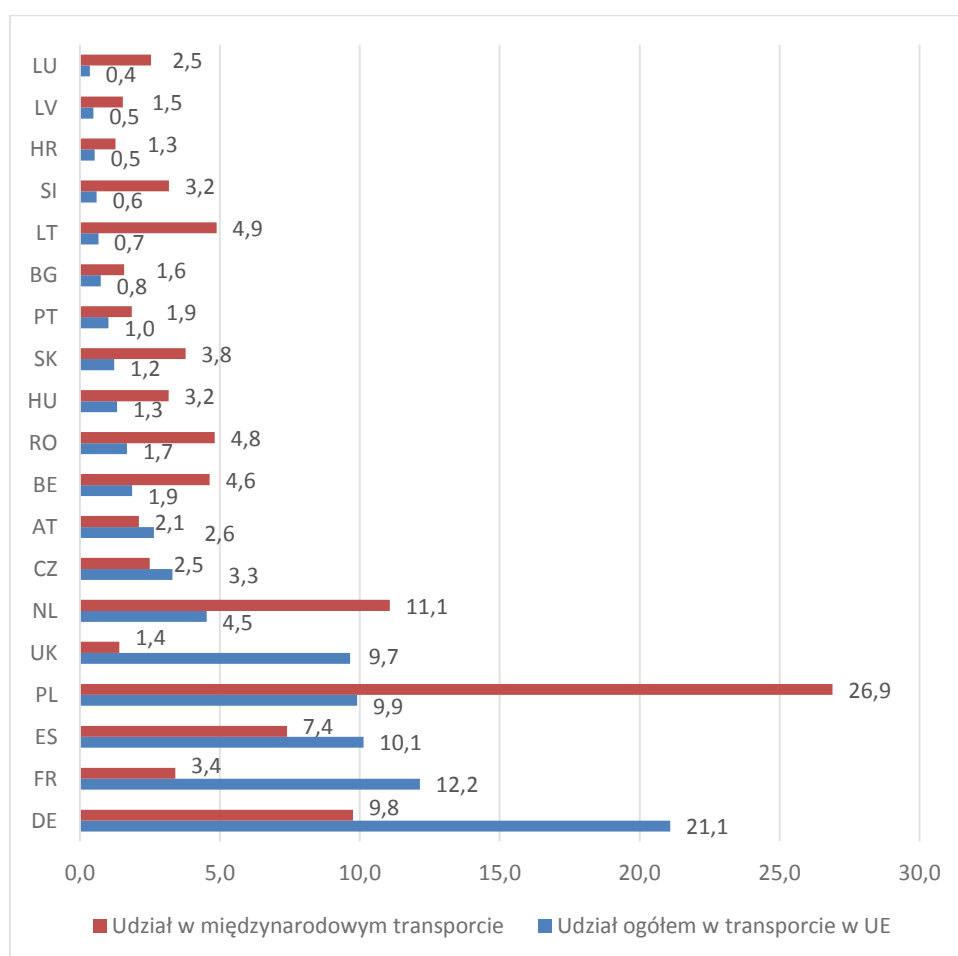
Źródło: autor

W ramach projektu pierwotnie planowano przeprowadzić krótkie rozmowy z obywatelami państw trzecich pracującymi jako kierowcy w sektorze transportu drogowego, ponieważ są oni ważnym źródłem informacji. Niestety w związku z wybuchem pandemii COVID-19 tej części prac terenowych nie udało się zrealizować z powodu konieczności przestrzegania ograniczeń sanitarnych. Badanie zostało przeprowadzone od czerwca do sierpnia 2020 roku.

### 3. Rynek transportu drogowego w Polsce

Polska odgrywa znaczącą rolę w sektorze międzynarodowego transportu drogowego. Najwyższe udziały w całym unijnym rynku transportu drogowego towarów pod względem wolumenu ładunków (w tym w krajowym i międzynarodowym transporcie drogowym mają Niemcy (21,1%), Francja (12,2%), Hiszpania (10,1%), Polska (9,9%) i Wielka Brytania (9,7%), jednak niektóre kraje są nadreprezentowane w transporcie międzynarodowym (patrz Wykres 1). Według danych Eurostatu największy udział w międzynarodowych drogowych przewozach towarowych mają polskie firmy transportowe. Ponad 26% wszystkich przewozów międzynarodowych w UE w 2019 r. zrealizowali kierowcy zatrudnieni w Polsce.

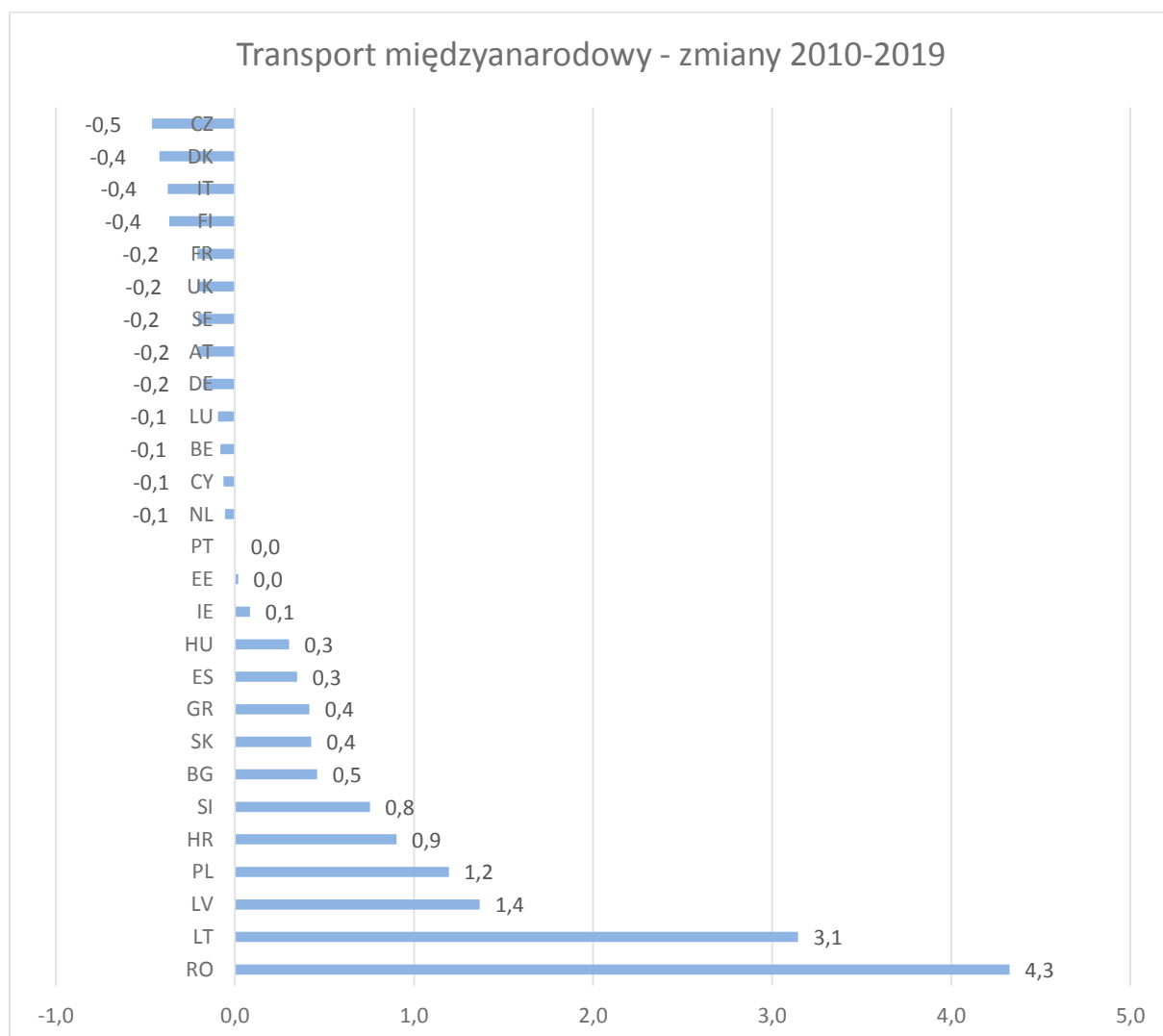
**Wykres 1.** Udział krajów w całym sektorze transportu drogowego towarów w UE oraz udział w międzynarodowym transporcie drogowym towarów w 2019 r. według wolumenu ładunków w tysiącach ton



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (2019)

W ostatnim dziesięcioleciu nastąpiły dynamiczne zmiany między państwami członkowskimi UE pod względem wielkości ładunków na międzynarodowym rynku transportowym. Według danych Eurostatu wolumeny ładunków przewożonych przez polskie firmy wzrosły o 119% ze 143,5 mln ton w 2010 r. do 315 mln ton w 2019 r., mimo że cały rynek UE wzrósł tylko o 21% z 967,4 mln ton do 1171,4 mln ton w tym okresie (rys. 2). Najwyższy wzrost odnotowano w Rumunii (wzrost o 433%), na Litwie (314%) oraz w niektórych innych krajach, głównie w Europie środkowo-wschodniej. Największy spadek wolumenu odnotowano w Czechach (-46%), Danii (-42%) i we Włoszech (-38%).

**Wykres 2.** Zmiana wolumenu ładunków (wyrażonych w tysiącach ton) w sektorze transportu międzynarodowego w latach 2010-2019

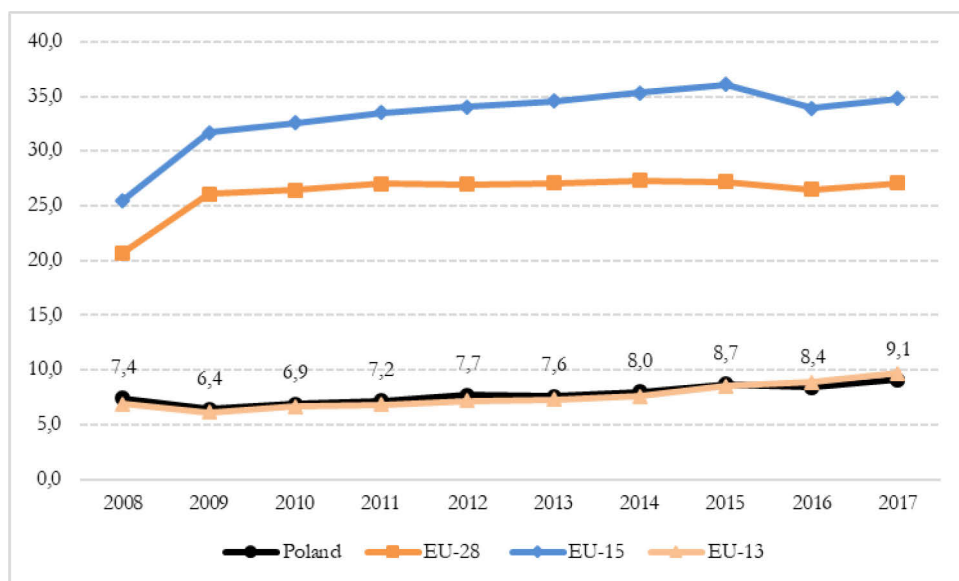


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (2019)

Jeśli chodzi o rolę kosztów, w szczególności kosztów osobowych w branży transportu drogowego, De Smedt & De Wispelaere pokazują, że średni koszt osobowy w sektorze międzynarodowego transportu drogowego w Polsce jest jednym z najniższych w UE-28 i prawie równy średniej dla UE-13 w latach 2008–2017 (Wykres 3). W tym samym okresie średni koszt pracowników w Polsce wzrósł z 7 400 EUR do 9 100 EUR, co oznacza wzrost o 23%.

**Średnie koszty osobowe w sektorze międzynarodowego transportu drogowego w Polsce należą do najniższych w UE-28. Jednocześnie największy udział w międzynarodowych drogowych przewozach towarowych mają polskie firmy transportowe. Ponad 26% wszystkich międzynarodowych przewozów towarowych w UE w 2019 roku wykonali kierowcy zatrudnieni w Polsce.**

**Wykres 3.** Średni koszt osobowy firm działających w NACE 4941 „Drogowy transport towarowy”, Polska, UE-28, UE-15, UE-13, 2008-2017, w 1000 EUR



Źródło: De Smedt & De Wispelaere (2020)

#### 4. Zatrudnienie w branży transportu drogowego w Polsce: trendy i wyzwania

Według De Smedt & De Wispelaere w latach 2008-2017 zatrudnienie w drogowym transporcie towarowym w Polsce wzrosło z ponad 280 tys. do prawie 383 tys. (tabela 2). Ponadto liczba zatrudnionych wzrosła o 68%, ze 171,9 tys. w 2009 r. do 288,3 tys. w 2017 r. Natomiast liczba nieopłacanych pracowników wzrosła tylko o 14% w latach 2009-2017, podczas gdy w okresie 2008 - 2017 utrzymywała się na stabilnym poziomie ok. 94 000 osób. Kategoria „nieopłacanych pracowników” obejmuje zatrudnionych i nieotrzymujących wynagrodzenia członków rodziny właścicieli firm. Sektor zyskał na znaczeniu nie tylko w liczbach bezwzględnych, ale także pod względem całkowitego zatrudnienia w Polsce. W 2009 roku sektor ten stanowił 1,6% całego zatrudnienia w porównaniu z 2,4% w 2017 roku.

**Tabela 2.** Zatrudnienie w NACE 4941 Drogowy transport towarowy, Polska, 2008-2017

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Osoby zatrudnione	280,904	254,411	271,392	288,636	288,959	292,544	301,884	326,652	355,330	382,740
Osoby zatrudnione bez wynagrodzenia	93,923	82,477	87,734	93,098	89,362	84,373	84,444	89,279	92,494	94,370
Pracownicy	186,981	171,934	183,658	195,538	199,597	208,171	217,440	237,373	262,836	288,370
Udział w całkowitym zatrudnieniu	1.8%	1.6%	1.8%	1.9%	1.9%	1.9%	1.9%	2.1%	2.2%	2.4%

Źródło: De Smedt & De Wispelaere (2020)

Istotną zmianę w zakresie zatrudnienia odnotowano również w przeliczeniu na wielkość firmy (De Smedt & De Wispelaere 2020): w 2008 r. zarejestrowano tylko 3,2 pracowników na firmę, podczas gdy w 2017 r. średnia liczba pracowników na firmę wzrosła do 4,4 osoby<sup>1</sup>. Wciąż jednak kształtuje się poniżej średniej UE-28, która wynosiła 5,7 osób w 2017 r. Liczby te wskazują, że w branży transportowej dominują małe, często rodzinne firmy.

Według raportu (2019) „Transport przyszłości. Perspektywy rozwoju transportu drogowego w Polsce w latach 2020-2030” opracowanego przez Transport i Logistyka Polska (TLP jest jedną z kluczowych organizacji pracodawców w Polsce w branży przewozów drogowych), **niedobory siły roboczej** są jednym z kluczowych wyzwań dla międzynarodowego transportu drogowego towarów w Polsce.

W 2015 roku niedobór pracowników z właściwymi kwalifikacjami i certyfikatami szacowano na ok. 100–110 tys. kierowców, czyli ponad 15% całkowitej podaży pracy w branży transportu drogowego (600–650 tys.). Stąd ogólny popyt na kierowców wyniósł 730 000 kierowców. Szacuje się, że problem niedoboru siły roboczej może się pogłębić w 2022 r. i może wynieść blisko 200 tys. kierowców (20% popytu na pracę).

Raport stwierdza również, że firmy transportowe powinny przygotować się na **rosnące zróżnicowanie pochodzenia kierowców**. W 2018 roku kierowcy z Ukrainy stanowili aż 72% kierowców spoza UE pracujących w Polsce (zob. rozdział 5). W przypadku wyczerpania puli ukraińskich pracowników, w najbliższej przyszłości przewoźnicy mogą rozważyć rekrutację pracowników również z Azji centralnej (np. Uzbekistan) lub Azji południowej i wschodniej (np. Filipiny). Pomimo faktu, że na niektórych rynkach zagranicznych obserwuje się niedobory kierowców, zatrudnienie w Europie pozostaje atrakcyjne dla obywateli krajów trzecich ze względu

<sup>1</sup> Eurostat [sbs\_na\_1a\_se\_r2]

na różnice w wynagrodzeniach. Respondent badania TransFair reprezentujący organizację pracodawców wskazał:

*Sektor transportu międzynarodowego nie mógłby w praktyce funkcjonować bez napływu migrantów - głównie z Ukrainy, ale w ostatnich latach także z krajów azjatyckich. Lokalne zasoby ludzkie są już w pełni zaangażowane na rynku, a jednocześnie polskie firmy wciąż się rozwijają. Włożyliśmy wiele wysiłku w utrzymanie trendu rozwojowego, zapewniając stały napływ kierowców spoza UE. Obecnie pracownicy ukraińscy są stałym elementem zespołów kierowców. Niektóre firmy zatrudniają głównie obcokrajowców i niewielu polskich kierowców.*

Przedstawiciel organizacji pracodawców

**Firmy transportowe muszą przygotować się na rosnące zróżnicowanie pochodzenia kierowców. W 2018 roku kierowcy z Ukrainy stanowili aż 72% kierowców spoza UE pracujących w Polsce. W przypadku wyczerpania zapasów ukraińskich pracowników, w najbliższej przyszłości przewoźnicy mogą rozważyć rekrutację pracowników również z Azji centralnej (np. Uzbekistan) lub Azji południowej i wschodniej (np. Filipiny).**

Według raportu TLP, wdrożenie pojazdów autonomicznych może znacząco wpłynąć na branżę transportową, ale w krótkim okresie nie uzupełni niedoboru siły roboczej (TLP, 2019). Szacuje się, że rozwiązania z pełną autonomią pojawią się na rynku dopiero w 2025 r. O ile w początkowej fazie wdrożenie rozwiązań autonomicznych będzie wymagało znacznych inwestycji, to w dłuższej perspektywie pozwoli uzyskać większą przewagę kosztową. Postępująca autonomizacja i cyfryzacja w dłuższej perspektywie będą wymagać intensyfikacji szkoleń dla pracowników, w tym informatyków, w celu zdobycia nowych umiejętności i kwalifikacji. Nowe trendy technologiczne będą również szansą na zwiększenie atrakcyjności pracy w branży transportowej dla osób młodych i wysoko wykwalifikowanych.

## 5. Zatrudnienie obywateli państw trzecich w Polsce - przepisy i dane

Jak pokazano w poprzednim rozdziale, w ostatnim dziesięcioleciu znacznie wzrósł zarówno popyt na kierowców z krajów trzecich jak i ich liczba na rynku pracy w Polsce. Dlatego w niniejszym rozdziale podsumowano i przeanalizowano regulacje i przepisy dotyczące zatrudniania obywateli państw trzecich oraz opisano rozwój imigracji obywateli państw trzecich, ze szczególnym uwzględnieniem największego przepływu migracyjnego z sąsiedniej Ukrainy.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy reguluje kwestie dotyczące zatrudniania obywateli państw trzecich w Polsce. Aby świadczyć pracę na terenie Polski obywatele państw trzecich muszą spełniać wszystkie poniższe warunki:

- muszą posiadać zezwolenie na pracę, np.: a) ogólne zezwolenie na pracę, b) zezwolenie na pracę sezonową, c) oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi lub d) zezwolenie na pobyt czasowy i pracę (szczegóły dotyczące poszczególnych pozwoleń w kolejnym akapicie);
- muszą posiadać zezwolenie na pobyt z prawem do pracy (np. odpowiednią wizę);
- muszą wykonywać pracę na warunkach zawartych w zezwoleniu lub oświadczeniu, wyłącznie na rzecz wskazanego w dokumencie pracodawcy;
- muszą podpisać odpowiednią umowę z pracodawcą.

W Polsce wydawane są następujące zezwolenia na pracę dla obywateli państw trzecich (Urząd do Spraw Cudzoziemców, 2020 r.):

- *ogólne zezwolenie na pracę* uprawnia obywatela państwa trzeciego do wykonywania pracy do 3 lat<sup>2</sup>. Ogólne zezwolenie na pracę wydaje wojewoda na wniosek złożony wcześniej przez pracodawcę.
- *zezwolenie na pracę sezonową* uprawnia obywatela państwa trzeciego do pracy do 9 miesięcy w roku kalendarzowym (12 miesięcy) w rolnictwie, ogrodnictwie lub turystyce. Zezwolenie na pracę sezonową wydaje starosta/powiatowy urząd pracy w odpowiedzi na wcześniej złożony wniosek pracodawcy.
- *oświadczenie o powierzeniu pracy cudzoziemcowi* jest uproszczoną procedurą rejestrowania pracowników z grupy sześciu „krajów Partnerstwa Wschodniego”, a mianowicie Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy i uprawnia kandydatów do pracy sezonowej bez ogólnego zezwolenia na pracę przez 6 miesięcy w okresie 12 miesięcy (z uwzględnieniem migracji wahadłowej). Podobnie jak zezwolenie na pracę sezonową, oświadczenie wydaje starosta/powiatowy urząd pracy.
- *zezwolenie na pobyt czasowy i pracę* pozwala cudzoziemcowi przebywającemu już legalnie w Polsce wystąpić do wojewody zarówno o zezwolenie na pobyt czasowy, jak i na pracę w ramach jednej procedury.

Polską politykę migracyjną można uznać za **liberalną dla obywateli krajów Partnerstwa Wschodniego** (w szczególności Ukrainy) (Grot i Frelak, 2013; Matyja i in., 2016). Przyjmując kilka

---

<sup>2</sup> Zezwolenie na pracę dla cudzoziemca zatrudnionego w zarządach spółek zatrudniających powyżej 25 osób może być wydane na okres do 5 lat.



aktów ustawodawczych na szczeblu krajowym<sup>3</sup>, rząd stworzył silniejsze zachęty do wybierania Polski zamiast innych potencjalnych destynacji w UE. Może to prowadzić do różnych błędnych interpretacji przepisów dotyczących pracy i pobytu obywateli państw trzecich, a nawet rażących naruszeń, kiedy pracownicy z tej grupy są delegowani do wykonywania pracy w innym kraju UE, w którym obowiązuje zaostrzone prawo imigracyjne (Surdykowska i Owczarek 2018). Według eksperta akademickiego, z którym rozmawiano w ramach tego badania:

*Przyjęty w Polsce model przepisów migracyjnych jest szczególnie liberalny na tle większości krajów Unii Europejskiej, w tym krajów Europy Środkowo-wschodniej. Szczególne ułatwienia dotyczą krajów Partnerstwa Wschodniego, dzięki czemu Polska uzupełnia swoje zasoby rynku pracy o pracowników głównie z tego obszaru. Legalizacja pracy i pobytu jest stosunkowo prosta, ale z drugiej strony ograniczona tylko do krótkich okresów. Europa Zachodnia rozwiązała problem niedoboru siły roboczej rozszerzając UE na wschód. Nowe państwa członkowskie nie mogą liczyć na podobne rozwiązanie. Niektóre kraje, takie jak Polska, radzą sobie poprzez liberalizację przepisów migracyjnych dla obywateli państw trzecich.*

Ekspert akademicki

**Politykę migracyjną Polski można uznać za liberalną dla obywateli krajów Partnerstwa Wschodniego. Przyjmując kilka aktów ustawodawczych na szczeblu krajowym, rząd stworzył silniejsze zachęty do wyboru Polski zamiast innych potencjalnych destynacji w UE dla potencjalnych pracowników. Mogą wystąpić różne błędne interpretacje przepisów dotyczących pracy i pobytu obywateli państw trzecich, a nawet rażące naruszenia, w przypadku delegowania takich pracowników do innych krajów UE, w których obowiązują bardziej restrykcyjne przepisy imigracyjne.**

Jednym z przykładów liberalnego podejścia do regulacji (i przyciągania) pracowników migrujących jest przyjęcie nowych przepisów wprowadzających nowy rodzaj umów cywilnoprawnych, a mianowicie umowę o pomoc przy zbiorach. Umowa reguluje prace sezonowe obywateli krajów trzecich w rolnictwie i ogrodnictwie oraz zwalnia ich z przestrzegania przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. NSZZ „Solidarność” złożył skargę do Komisji Europejskiej, argumentując, że regulacja ta jest rażącym naruszeniem obowiązku przestrzegania przez państwo członkowskie dyrektywy Rady z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków na rzecz poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy. Skarga zarejestrowana pod numerem (CHAP (2018) 02706) nie została jeszcze rozpatrzona<sup>4</sup>.

Odpowiednie regulacje dla kierowców z krajów trzecich obejmują wszystkie wyżej wymienione rodzaje zezwoleń na pracę z wyjątkiem zezwolenia na pracę sezonową, które jest zastrzeżone dla niektórych sektorów. Obywatele „krajów Partnerstwa Wschodniego” mogą skorzystać z uproszczonej

<sup>3</sup> Ustawa o cudzoziemcach (2013), wraz ze zmianami,

[http://ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=en&p\\_isn=65077&p\\_country=POL&p\\_count=1471](http://ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=65077&p_country=POL&p_count=1471)

Kwestie dotyczące zwolnienia z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę reguluje art. 87 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Część cudzoziemców jest zwolniona z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. zezwalającym cudzoziemcom na wykonywanie pracy na terytorium RP bez konieczności uzyskiwania zezwolenia na pracę. Ustawa o Karcie Polaka (2007) reguluje sytuację osób polskiego pochodzenia.

<sup>4</sup> <http://www.solidarnosc.org.pl/biura-eksperckie2/kontrola-prawa/komisja-europejska/item/18427-skarga-w-sprawie-nowego-typu-umowy-cywilnoprawnej-umowa-o-pomocy-przy-zbiorach>

i stosunkowo szybkiej procedury oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi. W praktyce większość migrantów - niezależnie od branży - jest rejestrowana za pomocą uproszczonych oświadczeń. W 2019 roku wydano ponad 1,6 mln<sup>5</sup> uproszczonych oświadczeń i blisko 0,45 mln zezwoleń na pracę, w zdecydowanej większości dla obywateli Ukrainy (tabela 3). W ciągu ostatniego dziesięciolecia (2009-2019) liczba oświadczeń uproszczonych wzrosła prawie dziewięciokrotnie, zaś zezwoleń na pracę 15 razy. W tym samym okresie ponad ośmiokrotnie wzrosła liczba wydanych dla obywateli Ukrainy oświadczeń uproszczonych oraz 34-krotnie wzrosła liczba zezwoleń na pracę. Największy wzrost zaobserwowano po 2013 r., po rozpoczęciu wojny z Rosją we wschodnich regionach Ukrainy, która zdestabilizowała ukraińską gospodarkę.

**Tabela 3.** Zezwolenia na pracę i oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi w Polsce w latach 2009-2019

	2009	2011	2013	2015	2017	2019
<b>Pozwolenia na pracę</b>	29,340	40,808	35,843	61,056	235,626	444,738
Migranci z UA (liczba)	9,504	18,669	20,416	50,465	192,547	330,495
Migranci z UA (w %)	32%	46%	57%	83%	82%	74%
<b>Uproszczone oświadczenia</b>	188,414	259,777	235,616	782,222	1,824,464	1,640,083
Migranci z UA (liczba)	180,133	239,646	217,571	762,700	1,714,891	1,475,923
Migranci z UA (w%)	96%	92%	92%	98%	94%	90%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2020)

Większość migrantów zarejestrowanych na podstawie oświadczeń uproszczonych w Polsce była **zatrudniona na podstawie umów cywilnoprawnych** (umowy zlecenia lub umowy o dzieło). W takim przypadku pracownicy nie są objęci kodeksem pracy i nie korzystają z pełnej ochrony socjalnej<sup>6</sup>. Wśród pracowników ukraińskich tylko 19% zawarło umowę o pracę, a pozostali (81%) byli w 2011 r. objęci jakąś formą umowy cywilnoprawnej (tabela 4). W kolejnych latach nastąpiła niewielka poprawa: w 2019 roku 27% ukraińskich pracowników było zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, a 73% na podstawie umów cywilnoprawnych.

**Tabela 4.** Rodzaje umów między pracownikami zarejestrowanymi na podstawie oświadczeń uproszczonych w Polsce w latach 2011-2019

	2011	2013	2015	2017	2019
<b>Umowa o pracę</b>	15,136	31,999	118,974	457,699	623,808
Migranci z UA (liczba)	12,373	25,561	110,555	419,807	403,019
Udział umów o pracę wśród Ukraińców (w %)	19%	12%	14%	24%	27%
<b>Umowy cywilnoprawne lub inne umowy</b>	59,416	203,617	663,248	1,366,765	1,188,356
Migranci z UA (liczba)	54,012	192,010	652,145	1,295,084	1,072,904
Udział umów cywilnoprawnych i innych umów wśród Ukraińców (w %)	81%	88%	86%	76%	73%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2020)

<sup>5</sup> Liczby uproszczonych oświadczeń nie należy utożsamiać z liczbą migrantów rocznie, ponieważ jeden migrant może otrzymać więcej niż jedno oświadczenie.

<sup>6</sup> Ubezpieczenie chorobowe nie jest obowiązkowe w przypadku umowy zlecenia i nie przysługuje w ramach umowy o dzieło; w związku z tym pracownicy nie mają możliwości korzystania ze zwolnienia chorobowego ani urlopu macierzyńskiego.

## 6. Zatrudnienie obywateli państw trzecich w polskim sektorze transportu

Dokładne dane dotyczące liczby kierowców ciężarówek z krajów trzecich pracujących w Polsce nie są dostępne, gdyż ulegają agregacji na poziomie sektora transportu i logistyki. Według Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2020) w tym sektorze wydano w 2019 roku ponad 220 tys. uproszczonych oświadczeń<sup>7</sup> i ponad 70 tys. zezwoleń na pracę (tabela 5). Liczba oświadczeń uproszczonych wzrosła 73-krotnie w latach 2009-2019, przy 27-krotnym wzroście liczby zezwoleń na pracę w latach 2011-2019. Ten niezwykły wzrost był podobny w przypadku zezwoleń na pracę (28-krotny) i jeszcze wyższy w przypadku uproszczonych oświadczeń (prawie 81-krotność) dla pracowników ukraińskich. Brak jest szczegółowych danych o formach zatrudnienia w transporcie i logistyce.

**Tabela 5.** Zezwolenia na pracę i oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi w branży transportowo-logistycznej w latach 2009-2019

	2009	2011	2013	2015	2017	2019
<b>Zezwolenia na pracę</b>	N/A	2,591	3,380	7,957	32,781	70,155
Migranci z UA (liczba)	N/A	N/A	1,926	5,916	25,458	54,025
Migranci z UA (w %)	N/A	N/A	57%	74%	78%	77%
<b>Uproszczone oświadczenia</b>	3,041	5,897	5,548	29,673	87,082	221,649
Migranci z UA (liczba)	2,413	4,358	4,009	26,893	76,267	194,747
Migranci z UA (w %)	79%	74%	72%	91%	88%	88%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2020)

Powyższe dane dotyczące liczby zezwoleń na pracę i oświadczeń uproszczonych wydawanych w branży transportu drogowego wskazują na znaczny i rosnący udział pracowników z tymi dwoma rodzajami zezwoleń na polskim rynku pracy. Istotną konsekwencją tego zjawiska jest wzrost przychodów ze składek na ubezpieczenia społeczne płaconych zarówno na podstawie umów o pracę, jak i umów cywilnoprawnych dla tych pracowników (w przypadku tych ostatnich składki te są proporcjonalnie niższe). Środki gromadzone są w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, z którego wypłacane są bieżące świadczenia socjalne. Wpływy z wynagrodzeń migrantów pomagają zmniejszyć deficyt Funduszu, prowadząc do mniejszej skali dopłat z budżetu państwa. Pracownicy z krajów trzecich gromadzą na swoich kontach składki, które podlegają corocznej indeksacji. W ten sposób migranci uzyskują prawo do żądania przeniesienia zgromadzonych środków do ich krajowych systemów emerytalnych lub wypłaty tych środków w Polsce (o ile migrant spełnia odpowiednie kryteria). Z jednej strony składki migrantów poprawiają obecnie równowagę systemów emerytalnych. Z drugiej strony w przyszłości będzie to oznaczało również większe wydatki z systemu. Ten ostatni aspekt jest często pomijany w publicznej debacie na temat stabilności systemu.

### 6.1 Delegowanie w transporcie drogowym

Jak wskazano w Rozdziale 3, polskie firmy transportu drogowego zyskały szczególne na znaczeniu w obszarze świadczenia usług transportowych zagranicą. Dlatego przyjrzymy się bliżej przepisom obowiązującym kierowców pracujących w polskich firmach poza terytorium Polski.

Według stanu na grudzień 2020 r. istnieją różne interpretacje przepisów o pracy kierowców w międzynarodowym transporcie drogowym. Same regulacje nie są do końca jasne i dają różnym podmiotom możliwość ich stosowania zgodnie z własnymi interesami. Ta zagmatwana sytuacja jest czasami nadużywana przez nieuczciwe firmy lub państwa chroniące swoje rynki przed

<sup>7</sup> ibidem

niskokosztowymi modelami biznesowymi wdrażanymi przez firmy transportowe z krajów Europy środkowo-wschodniej. Zgodnie z dominującym poglądem reprezentowanym przez polskie organizacje pracodawców, władze publiczne i doktrynę prawniczą, kierowca nie jest pracownikiem delegowanym, chyba że wykonuje przewozy kabotażowe lub nie-dwustronne. Można było do niedawna też znaleźć stanowiska interpretujące kabotaż jako zwykły wyjazd służbowy (delegacja), a nie delegowanie, ale to raczej rzadkie i skrajne stanowisko. Niektóre państwa członkowskie stopniowo zaczęły zmieniać interpretację statusu kierowców wyrażaną w działaniach organów kontrolnych lub w publicznej debacie. Kierowcy w międzynarodowym transporcie drogowym zaczęli być traktowani jak pracownicy delegowani w Niemczech (od 2015 r.) oraz we Francji od połowy 2016 r. Niektóre inne państwa członkowskie poszły później za tym przykładem (np. Austria). Rozbieżności w interpretacji zostaną (częściowo) zlikwidowane po transpozycji przepisów zawartych w Pakiecie Mobilności. Przepisy te są jednak obecnie przedmiotem skarg do Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu ze strony niektórych państw członkowskich, tj. Polski<sup>8</sup>, Malty<sup>9</sup>, Bułgarii, Cypru, Węgier, Litwy i Rumunii<sup>10</sup>. W najbliższej przyszłości do skargi zamierzają dołączyć również Łotwa i Estonia.

**Według stanu na grudzień 2020 r. istnieją różne interpretacje przepisów dla kierowców w międzynarodowym transporcie drogowym. Same regulacje nie są do końca jasne i dają różnym podmiotom możliwość ich stosowania zgodnie z własnymi interesami. Ta zagmatwana sytuacja jest czasami nadużywana przez nieuczciwe firmy lub państwa chroniące swoje rynki przed niskokosztowymi modelami biznesowymi wdrażanymi przez firmy transportowe z krajów Europy środkowo-wschodniej.**

Zgodnie z zapisami Pakietu Mobilności, dyrektywa<sup>11</sup> dotycząca **delegowania pracowników w transporcie drogowym** będzie miała zastosowanie tylko do kabotażu (usługa polegająca na przewozie towarów na terenie kraju innego niż kraj rejestracji przewoźnika) oraz do nie-dwustronnych przewozów międzynarodowych w ramach szczególnej okoliczności. Inne rodzaje transportu międzynarodowego, takie jak tranzyt (przejazd przez dany kraj znajdujący się między krajem załadunku a krajem rozładunku) oraz transport dwustronny (przewóz towarów z jednego kraju do drugiego) są wyłączone spod przepisów, co oznacza, że: między innymi, wynagrodzenie kierowców wykonujących przewozy tranzytowe lub dwustronne może być obliczane na podstawie przepisów dotyczących płacy minimalnej i ubezpieczeń społecznych w kraju, w którym firma przewozowa jest zarejestrowana. Pozwala to przedsiębiorcom transportowym z Polski i innych krajów Europy środkowo-wschodniej na utrzymanie przewagi konkurencyjnej opartej na niskich kosztach pracy i słabszym ubezpieczeniu społecznym. Włączenie kierowców transportu międzynarodowego do kategorii pracowników delegowanych jest przedmiotem wielu kontrowersji, nad którymi debatuje i które rozstrzyga Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

<sup>8</sup> <https://polandin.com/50517117/poland-lodges-complaint-with-eu-court-over-mobility-package>

<sup>9</sup> <https://www.maltachamber.org.mt/en/malta-files-complaint-against-eu-mobility-package-before-court-of-justice>

<sup>10</sup> <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/opinion/member-states-take-action-before-eu-court-against-first-mobility-package/>

<sup>11</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020L1057&from=EN> . Dyrektywa 2020/1057 musi zostać transponowana do prawa krajowego i stosowana od 2 lutego 2022 r

## 6.2 Delegowanie obywateli państw trzecich

W przypadku obywateli państw trzecich (obywatele UE mają prawo do legalnej pracy w dowolnym państwie członkowskim bez wydawania specjalnego zezwolenia ze względu na swobodę przemieszczania się), specjalne zezwolenia i dokumenty potwierdzające legalny pobyt i pracę muszą być przedstawione organom kontrolnym w Polsce oraz w kraju przyjmującym. W związku z tym stosuje się przepisy o delegowaniu (wraz ze składaniem formularzy PD A1). Sytuację komplikuje jednak kilka czynników: po pierwsze, wprowadzając płacę minimalną, Niemcy początkowo wskazywały, że przepisy dotyczą także kierowców w transporcie międzynarodowym, a później Komisja wszczęła działania przeciwko tej interpretacji w Niemczech i we Francji<sup>12</sup>. Inicjatywa ta nie została jednak rozstrzygnięta.

Kolejnym czynnikiem zakłócającym interpretację przepisów dotyczących delegowania obywateli państw trzecich jest fakt, że niektóre państwa członkowskie stosują różne formy ograniczania dostępu dla kierowców/firm transportowych (np. Wiza Vander Elst, zob. akapit poniżej), mimo że obywatele państw trzecich są uprawnieni do świadczenia usług w innych państwach członkowskich. Komisja Europejska potwierdziła, że obywatele państw trzecich legalnie zatrudnieni w jednym z państw członkowskich kwalifikują się do delegowania do innego kraju UE<sup>13</sup>: „Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) prawo do delegowania pracowników obejmuje obywateli państw trzecich legalnie zatrudnionych przez usługodawcę w państwie członkowskim, w którym ma on siedzibę”. Oznacza to, że polskie firmy transportowe (a także z innych państw UE) mogą w przyszłości wysyłać swoich kierowców z krajów trzecich nie tylko w podróże służbowe w ramach przewozów tranzytowych i dwustronnych, ale także delegować ich do świadczenia usług kabotażowych i przewozów nie-bilateralnych. Prowadzi to do sytuacji, że np. obywatel spoza UE wykonuje swoją pracę - w ramach delegacji dla polskiej firmy transportowej - w kraju Unii Europejskiej, w którym nie mógł legalnie pracować (a nawet przebywać) ze względu na bardziej restrykcyjne przepisy prawne. Dlatego można mówić o zderzeniu norm prawnych: delegowania pracowników z przepisami o legalizacji pobytu w innym kraju UE.

**Polskie firmy transportowe będą mogły w przyszłości wysyłać swoich kierowców z krajów trzecich nie tylko w podróże służbowe w ramach przewozów tranzytowych i bilateralnych, ale także delegować ich do świadczenia usług kabotażowych i przewozów nie-bilateralnych. Prowadzi to do sytuacji, że np. obywatel spoza UE wykonuje swoją pracę - w ramach delegacji dla polskiej firmy transportowej - w kraju Unii Europejskiej, w którym nie mógł legalnie pracować (a nawet przebywać) ze względu na bardziej restrykcyjne przepisy prawne. Dlatego można mówić o zderzeniu norm prawnych: delegowania pracowników z przepisami o legalizacji pobytu w innym kraju UE.**

Obywatele państw trzecich mogą pracować w innym kraju, do którego pracownik jest wysyłany w ramach swobody świadczenia usług, jeśli zostanie wydana wiza Vander Elst (patrz Infobox 1).<sup>14</sup>

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_16\\_2101](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_2101)

<sup>13</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-004937-ASW\\_EN.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-004937-ASW_EN.html?redirect)

<sup>14</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61993CJ0043&from=DE>

## Infobox 1: Wiza Vander Elst

Zgodnie z tym orzeczeniem, firmy mające siedzibę w państwie członkowskim Unii Europejskiej są uprawnione do wysyłania obywateli państw trzecich w celu świadczenia tymczasowych usług w innym państwie członkowskim UE. Nie jest do tego potrzebne zezwolenie na pracę ani żadne inne zezwolenie związane z prawem do pracy, ponieważ występuje aktywna swoboda świadczenia usług. Niemniej jednak, procedura wizowa dotycząca wizy Vander Elst musi zostać przeprowadzona przed wjazdem, jeżeli obywatel państwa trzeciego podlega obowiązku wizowemu w kraju świadczenia usługi. Cytowane orzeczenie dotyczy zarówno pracowników delegowanych, jak podróży służbowych. Po wykonaniu usługi pracownik zobowiązany jest do powrotu do kraju, w którym zarejestrowana jest firma. Po wykonaniu usługi, żadna inna praca nie może być wykonywana w kraju przyjmującym. Wizę taką, o którą musi wystąpić pracodawca, można uzyskać w ambasadzie (ale nie w konsulacie) kraju, do którego pracownik jest wysłany. Odpowiedź powinna zostać udzielona w ciągu 7 dni od złożenia wniosku, jednak ten termin często nie jest dotrzymywany). Komisja Europejska złagodziła te przepisy wskazując, że wystarczy zgłoszenie wykonywania pracy przez obywatela państwa trzeciego w kraju przyjmującym przed rozpoczęciem świadczenia usługi. Jednak nie wszystkie kraje zastosowały jeszcze tę interpretację (np. Niemcy).

W praktyce firmy transportowe w Polsce nie używają wizy Vander Elst. W jej miejsce stosowana jest wiza Schengen, która umożliwia pobyt w strefie Schengen przez 90 dni, ale wiza Schengen nie daje pozwolenia na pracę. Oznacza to, że większość firm transportowych deleguje swoich kierowców będących obywatelami państw trzecich do pracy za granicą bez wymaganej dokumentacji. Firmy mają nadzieję, że uda im się uniknąć kontroli. Wydaje się, że w stosowanym modelu biznesowym uwzględniono potencjalne kary. W przypadku stwierdzenia przez władze braku pozwolenia na pracę (na podstawie wizy Schengen) skontrolowany kierowca podlega zakazowi wjazdu do danego kraju przez okres do 2 lat. Władze przyjmujące nie nakładają jednak na pracodawcę żadnych sankcji, ponieważ przepisy prawa nie przewidują takiej możliwości. Ze względu na konieczność sprostania niedoborom siły roboczej w niektórych sektorach, np. w rolnictwie i w usługach opiekuńczych, niektóre kraje (np. Niemcy) przemykają oko i przeprowadzają jedynie selektywne kontrole. Zdaniem pracodawców, z którymi przeprowadzono wywiady, kontrole są bardziej intensywne w transporcie drogowym niż w innych sektorach. Może to wskazywać, że kraje te prowadzą politykę protekcyjną i pośrednio utrudniają zagranicznym firmom świadczenie usług transportowych. Podsumowując, opisane przepisy stosowane są selektywnie zarówno przez firmy transportowe, jak i przez niektóre kraje UE, w zależności od danych interesów.

Niezależnie od formy zezwolenia na pracę wymagane jest **zaświadczenie PD A1**, które potwierdza legalność pobytu obywatela państwa trzeciego w państwie członkowskim UE (w tym przypadku Polski) i umożliwia legalne przemieszczanie się między państwami członkowskimi. Zaświadczenie takie wydają lokalne oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na wniosek pracodawcy, pracownika lub osoby prowadzącej działalność na własny rachunek. Pracownik musi spełniać dwa kryteria: musi posiadać dokument potwierdzający legalność pobytu w Polsce (jeden z opisanych powyżej formularzy zezwolenia na pracę) oraz certyfikat rezydencji podatkowej w Polsce. W praktyce Zakład Ubezpieczeń Społecznych w przeszłości często odmawiał wydania zaświadczeń A1, jeśli z przedstawionych dokumentów nie wynika w wystarczającym stopniu, że wnioskodawca lub członkowie jego rodziny mieszkają w Polsce (np. jeśli brak jest umowy najmu, rachunków za prąd / telefon, korzystanie z usług służby zdrowia)<sup>15</sup>. Procedura zatwierdzenia zwykle trwała dość długo i obejmowała szereg procedur

<sup>15</sup> Patrz, m.in. opinia kancelarii specjalizującej się w branży transportowej: <http://dp-translex.pl/aktualnosci/zmiana-przepisow-dotyczacych-wydawania-a1-dla-obywateli-panstw-trzecich/>

administracyjnych w celu ustalenia, czy powyższe kryteria zostały spełnione. Niektóre odmowne decyzje ZUS zostały uchylone przez polskie sądy. W efekcie jednak większość obywateli państw trzecich oddelegowanych z Polski za granicę nie otrzymała zaświadczenia PD A1 z powodu opisanych trudności proceduralnych. Różne interpretacje przepisów i duża liczba wnioskodawców spowodowały poważny konflikt. Przykładowo, w interpretacji wydanej przez wiceministra pracy Marcina Zielenieckiego z 30 października 2017 r. zachowano prawo ZUS do szczegółowej weryfikacji spełniania kryteriów<sup>16</sup>. Ostatecznie, pod wpływem interpelacji parlamentarnych<sup>17</sup> i nacisków ze strony firm transportowych, powstała jednolita i korzystna wykładnia przepisów. Od 2 maja 2018 r. procedura wydawania formularzy PD A1 została znacznie uproszczona. Obecnie lokalne oddziały ZUS rzadko zadają dodatkowe pytania i całą procedurę została zautomatyzowana.

Ekspert akademicki podsumował krajobraz regulacyjny w kontekście kierowców z krajów trzecich w sektorze międzynarodowych przewozów drogowych w następujący sposób:

*Mamy do czynienia z bardzo niejasną sytuacją i gąszczem przepisów, które są trudne do interpretacji i zrozumienia, zwłaszcza dla małych firm transportowych. Korzystają na tym firmy prawnicze świadczące usługi na rzecz tych firm. Ponadto niektóre kraje stosują przepisy krajowe w celu ochrony rynków lokalnych przed ekspansją firm ze Wschodu, co stanowi naruszenie ogólnie przyjętego prawodawstwa unijnego i orzecznictwa europejskich sądów. Ta niejednoznaczność w przepisach jest po prostu przejawem prawdziwego konfliktu interesów w ramach UE.*

Ekspert akademicki

---

<sup>16</sup> <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=08942342>

<sup>17</sup> [https://www.podatki.biz/sn\\_autoryzacja/logowanie.php5/artykuly/zaswiadczenia-a1-dla-kierowcow-zus-musi-weryfikowac-dane\\_10\\_38266.htm?idDzialu=10&idArtykulu=38266](https://www.podatki.biz/sn_autoryzacja/logowanie.php5/artykuly/zaswiadczenia-a1-dla-kierowcow-zus-musi-weryfikowac-dane_10_38266.htm?idDzialu=10&idArtykulu=38266)



## 7. Rola agencji pracy tymczasowej

Zdaniem wszystkich respondentów uczestniczących w badaniu, agencje pracy tymczasowej odgrywają istotną rolę w zapewnianiu napływu pracowników z krajów trzecich zatrudnionych w polskich przedsiębiorstwach transportu drogowego. Ponadto agencje są ważnym elementem modeli biznesowych firm transportowych. Ich podstawową rolą jest uzupełnienie lokalnej siły roboczej o pracowników z krajów trzecich.

W praktyce pracownicy pochodzą głównie z Ukrainy, ale agencje działają również na Białorusi, w Mołdawii, Gruzji, Armenii, Kazachstanie i Rosji. W obliczu stopniowego ubywania wykwalifikowanych kierowców w tych krajach, agencje coraz częściej planują rozszerzenie swojej działalności na kraje azjatyckie, np. Filipiny, Pakistan i Indonezję. Dodatkowo firmy transportowe starają się rekrutować pracowników z krajów położonych na wschodzie Polski we własnym zakresie, czyli przy wykorzystaniu wewnętrznych działów HR zajmujących się rekrutacją z krajów trzecich. Agencje koncentrują się przede wszystkim na przyciąganiu pracowników ze Wschodu, kiedy brakuje pracowników z rynków lokalnych.

Działalność agencji pracy tymczasowej i firm transportowych, które samodzielnie rekrutują kierowców z krajów trzecich, znacząco zwiększa podaż pracy w tym sektorze. Zdaniem przedstawicieli związków zawodowych ma to negatywny wpływ na sytuację miejscowych i już zasiedlonych pracowników migrujących, próbujących wynegocjować lepsze warunki pracy. Stąd agencje postrzegane są jako jeden z głównych czynników przyczyniających się do dumpingu socjalnego w transporcie drogowym.

**Działalność agencji pracy tymczasowej i firm transportowych, które samodzielnie rekrutują kierowców z krajów trzecich, znacząco zwiększa podaż pracy. Zdaniem przedstawicieli związków zawodowych ma to negatywny wpływ na sytuację miejscowych i już zasiedlonych pracowników migrujących, próbujących wynegocjować lepsze warunki pracy. Stąd agencje są postrzegane jako jeden z głównych czynników przyczyniających się do dumpingu socjalnego w transporcie drogowym.**

### 7.1 Usługi agencji pracy tymczasowej

Istotą wartością dodaną agencji pracy tymczasowej dla polskich firm transportowych jest delegowanie czasochłonnych i wymagających specyficznych umiejętności zadań związanych z pozyskiwaniem kierowców. Firmy transportowe mogą skupić się na swojej podstawowej działalności i rozwiązać problem niedoborów siły roboczej w obliczu rosnącej działalności międzynarodowego transportu drogowego. Zadania zlecane podwykonawcom w szczególności obejmują następujące elementy:

- *Rekrutacja.* Agencje rekrutacyjne i agencje pracy tymczasowej najczęściej mają swoje oddziały w krajach trzecich, gdzie pozyskują kandydatów poprzez szerokie ogłaszanie ofert pracy i prowadzenie rozmów kwalifikacyjnych. Oddziały agencji tworzą bazę kandydatów i przedstawiają ofertę potencjalnemu pracodawcy. Rozmowy kwalifikacyjne odbywają się w siedzibach oddziałów. Rekruter jest w stanie wstępnie ocenić ważność certyfikatów zawodowych, doświadczenie i motywację. W czasie pandemii bezpośrednie wywiady były stopniowo zastępowane rozmowami na odległość, aplikacjami on-line czy rozmowami telefonicznymi. Czasami praktyczna weryfikacja kwalifikacji kierowców następuje dopiero po przyjeździe kierowcy do Polski. Zatrudnienie i legalizacja pobytu mają miejsce dopiero po zaakceptowaniu kandydata przez pracodawcę.



- *Procedury związane z legalizacją pobytu i pracy.* Agencje wspierają kandydatów w załatwieniu formalności niezbędnych do wyjazdu do Polski i rozpoczęcia legalnej pracy. Rodzaj formalności zależy od konkretnej sytuacji i kraju, z którego rekrutowani są kierowcy. W krajach Partnerstwa Wschodniego są to przede wszystkim tzw. „Oświadczenia” umożliwiające uproszczoną procedurę legalizacji pracy i pobytu w Polsce na krótki okres (6 miesięcy pracy w okresie 12 miesięcy). Agencje rządziej zajmują się innymi formami legalizacji pobytu, więc udział obywateli państw trzecich poza krajami Partnerstwa Wschodniego jest bardzo mały.
- *Weryfikacja dokumentów (zezwoleń na pobyt i pracę), kwalifikacji zawodowych i zdolności do wykonywania pracy (w tym badań lekarskich i szkoleń BHP).* Istotną usługą agencyjną świadczoną na rzecz firm jest weryfikacja dokumentów i kwalifikacji zawodowych kandydatów, która ma zapewnić firmie pracownika gotowego do podjęcia pracy bez konieczności podejmowania dodatkowych działań formalnych czy szkoleniowych.
- *Leasing pracowniczy.* Głównym zadaniem agencji pracy tymczasowej jest leasing pracowniczy, czyli udostępnianie pracowników firmie zleceniodawcy. W tym przypadku obejmuje to wszelkie formalności związane z legalizacją pobytu i pracy oraz wypłatą wynagrodzenia, w tym odprowadzanie składek na ubezpieczenia społeczne i należnego podatku. Niektóre agencje ograniczają się jednak do pośrednictwa pracy i wsparcia w rekrutacji. Firmy te zrezygnowały z usługi leasingu pracowniczego ze względu na skomplikowane środowisko prawne w branży transportu międzynarodowego, gdyż niejasne przepisy mogą stanowić podstawę do nakładania kar za nieprzestrzeganie przepisów przez agencję lub firmę transportową. Niejednoznaczność regulacyjna może również powodować niejasny podział odpowiedzialności między agencją a firmą użytkownika. Ponadto leasing pracowniczy zwykle wiąże się z niskimi marżami zysku, co czasem prowadzi do oszustw mających na celu uniknięcie poniesienia strat.
- *Szkolenia.* Niektóre agencje dodatkowo świadczą usługi szkoleniowe w celu uzyskania przez kierowców kwalifikacji (np. poprzez zdobycie doświadczenia w prowadzeniu nowych samochodów ciężarowych z tachografami cyfrowymi) lub nawet zdobycie pełnych kwalifikacji kierowcy i odpowiedniego certyfikatu. Należy jednak podkreślić, że usługi szkoleniowe są świadczane rzadko i są świadczane przez bardzo niewielką liczbę placówek w kraju.
- *Wsparcie w rozwiązywaniu problemów związanych z relokacją.* Niektóre agencje wspierają również firmy transportowe w znalezieniu mieszkania (lub noclegu) dla pracowników, a nawet w sprowadzeniu rodziny kierowcy do Polski.

**Do głównych działań agencji pracy tymczasowej przy zatrudnianiu kierowców w branży transportowej należą procedury związane z legalizacją pobytu i pracy, weryfikacją zezwoleń na pobyt i pracę, kwalifikacji zawodowych i zdolności do wykonywania pracy (w tym badania lekarskie i szkolenia BHP) leasing pracowniczy, szkolenia i wsparcie klientów w rozwiązywaniu problemów związanych z relokacją.**

## 7.2 Klienci agencji pracy tymczasowej

Współpraca z agencjami dotyczy głównie średnich i dużych przedsiębiorstw, które mają największe zapotrzebowanie na kierowców. Niestety brak jest szacunków liczbowych, które jednoznacznie wskazywałyby na skalę zatrudnienia kierowców za pośrednictwem agencji. Związki zawodowe i eksperci tacy jak przedstawiciel NSZZ „Solidarność” wskazują, że może to być od kilkudziesięciu do kilkuset tysięcy osób rocznie w okresach dobrej koniunktury w branży. Przedstawiciel organizacji pracodawców zrzeszających duże i średnie firmy transportowe twierdzi jednak, że rola agencji pracy tymczasowej jest przeszacowana. Według niego model biznesowy średnich i dużych przedsiębiorstw w mniejszym stopniu opiera się na zatrudnianiu przez agencje, a raczej na outsourcingu zadań

do mikro i małych firm, które stanowią 75% podmiotów działających w branży. Gdy liczba zamówień w dużych firmach rośnie, dodatkowe nakłady pracy są zlecane podwykonawcom. Firmy transportowe - szczególnie w ostatnich latach - samodzielnie rekrutują i szkolą pracowników. Jednak nadal korzystają ze wsparcia agencji w zakresie szkoleń dla kierowców i zapoznawania ich z praktycznym aspektem pracy w zawodzie (planowanie tras, obsługa tachografów cyfrowych, prowadzenie nowoczesnych samochodów ciężarowych itp.). Duże i średnie firmy korzystające z agencji pracy tymczasowej często podpisują ramowe umowy na rekrutacje masowe (kilkadziesiąt, a nawet kilkaset osób), które są realizowane w krótkim czasie. Duża liczba potencjalnych pracowników i krótkie ramy czasowe mogą mieć negatywny wpływ na jakość i przejrzystość procesu rekrutacji.

### 7.3 Ocena rzetelności agencji pracy tymczasowej

Respondenci wskazywali, że istnieje różnica w praktykach operacyjnych dużych i małych agencji pracy tymczasowej. Duże agencje mają już ugruntowaną pozycję na rynku i zależy im na utrzymaniu swojej renomy. Wyraża się to wysokim poziomem profesjonalizacji i jakości świadczonych usług. Zdaniem przedstawicieli agencji pracy tymczasowej i związków zawodowych, mniejsze firmy rekrutacyjne często świadczą usługi o niższej jakości lub wręcz łamią przepisy. Oferują niższe ceny, powodując presję konkurencyjną na profesjonalne agencje. Część z nich ulega likwidacji po kontrolach przeprowadzonych przez polskie instytucje (Państwowa Inspekcja Pracy, Urząd Skarbowy).

Przedstawiciele związków zawodowych, agencji pracy tymczasowej i eksperci akademicki twierdzą, że w praktyce można zaobserwować wiele naruszeń i odstępstw od opisanej powyżej roli agencji pracy tymczasowej. Szczególnie małym agencjom brakuje przejrzystości, co znajduje odzwierciedlenie w nierzetelnej weryfikacji kwalifikacji zawodowych oraz (rzadziej) pozwoleń na pracę i pobyt. Zdarza się, że kierowcy z krajów trzecich mają nieaktualne certyfikaty lub nawet sfałszowane dokumenty. Często tacy kierowcy mają doświadczenie w prowadzeniu ciężarówek starszej generacji (w tym starszych tachografów). Podjęcie pracy w polskiej firmie oznacza prowadzenie nowoczesnych samochodów ciężarowych wymagających dodatkowych kwalifikacji. Czasami kierowcy przyjeżdżają nawet bez doświadczenia w prowadzeniu pojazdu i ze sfałszowanymi dokumentami, co stanowi zagrożenie dla innych osób oraz dla nich samych.

*W pierwszych latach napływu imigrantów z Ukrainy pracownicy byli dobrze wykwalifikowanymi specjalistami i posiadali wszystkie oficjalne zezwolenia. Teraz, gdy ta grupa jest mniejsza, agencje rekrutacyjne sięgają po pracowników, którzy są po prostu dostępni i mają jakikolwiek związek z zawodem kierowcy. Zapotrzebowanie na kierowców w polskich firmach jest tak duże, że agencje są w stanie jedynie częściowo zweryfikować zadeklarowane kwalifikacje. Firmy transportowe często oferują szkolenia lub zdobycie kwalifikacji już po przyjeździe kierowców do Polski, ale kursy są skrócone, ponieważ firmom zależy tylko na biznesie, który rośnie z każdym rokiem. W rezultacie ogromna liczba rekrutowanych osób ma dużo niedociągnięć, a przyjeżdżający pracownicy nie zawsze są w pełni kompetentni.*

Rozmówca z agencji pracy tymczasowej

**W praktyce można zaobserwować wiele naruszeń i odstępstw od opisanej powyżej roli agencji pracy tymczasowej. Szczególnie małym agencjom brakuje przejrzystości. Najczęściej występują takie naruszenia jak: wstrzymywanie wypłaty wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne, brak szkoleń, przekraczanie czasu pracy lub nieludzkie warunki pracy.**

Niektóre agencje pracy tymczasowej są nieuczciwe, jeśli chodzi o ubezpieczenia społeczne i podatki: należne kwoty są nieprawidłowo obliczane (zaniżane) lub nie są w ogóle odprowadzane. W niektórych przypadkach kierowcy nie otrzymują pełnej kwoty wynagrodzenia lub wcale nie otrzymują należnej im płacy. Kiedy oszukańcza agencja zamyka działalność po krótkim czasie, bardzo trudno jest odzyskać wynagrodzenie i należne podatki, a całe postępowanie jest bardzo czasochłonne. W niektórych przypadkach roszczenia pozostają nieuregulowane. Kierowcy pozostają bezrobotni bez jakiegokolwiek ochrony w obcym kraju i nie są w stanie wyjaśnić, dlaczego przebywają w tym kraju bez zarejestrowania.

Sytuacja kierowców jest jeszcze gorsza, gdy nieuczciwe agencje współpracują z nieuczciwymi firmami transportowymi (głównie małymi podmiotami działającymi „do pierwszej kontroli”). Wówczas może dojść do wielu naruszeń w zakresie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne, czasu pracy, warunków pracy (np. spanie w kabinach), legalizacji pracy itp. Takie firmy są zakładane jedynie po to, aby w krótkim czasie zdobyć dużą liczbę zleceń o dużej wartości, które są realizowane z naruszeniem wielu przepisów. Po pewnym czasie firma i agencja znikają wraz z pieniędzmi na pensje kierowców, którzy najczęściej są obywatelami państw trzecich. Czasami takie praktyki w zasadzie kwalifikują się jako handel ludźmi.

Przedstawiciel agencji pracy opisał również oszukańcze oferty firm transportowych zgłaszane agencjom (sam takie oferty otrzymywał kilkakrotnie, ale zawsze je odrzucał). Firmy, wykorzystując swoją pozycję rynkową, wywierają presję na agencję, aby zrekrutowała dużą grupę kierowców oferując im wysokie wynagrodzenia. Jednak marża przypadająca na zatrudnionego kierowcę jest ostatecznie bardzo mała. Zlecenie nie może zostać zrealizowane z zadowalającym zyskiem bez naruszenia prawa kosztem kierowców (w zakresie wynagrodzeń, premii, dodatków itp.). Agencjom może grozić utrata ważnego klienta, jeśli nie zgodzą się na proponowane warunki.

Czasami nieuczciwe praktyki były stosowane przez „firmy-przykrywki” z adresem skrzynek pocztowych (ang. *letterbox companies*), które są oddziałami zachodnich firm transportowych formalnie założonych w Polsce (lub innym kraju Europy środkowo-wschodniej konkurującym niskimi kosztami pracy). Firmy te nie są w pełni operacyjne i nie zatrudniają pracowników w kraju siedziby. Luki w prawodawstwie UE pozwalają przewoźnikom z Europy Zachodniej zakładać firmy z adresem skrzynek pocztowych w państwach członkowskich o niskich kosztach pracy, rekrutować nisko płatną siłę roboczą i działać na zachodnich rynkach po niskich cenach. Niejasne systemy zatrudnienia i znaczny deficyt w transgranicznym egzekwowaniu i kontroli umożliwiają tym podmiotom obchodzenie zasad równości wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne. Często transporty są zlecane lokalnym firmom, więc zysk jest dzielony między firmę-przykrywkę i lokalnego podwykonawcę. Kierowcy są zapewniani przez agencje, samochody są leasingowane, a działalność przewozowa prowadzona jest głównie w krajach zachodnich przy zachowaniu polskich (niższych) płac i składek na ubezpieczenia społeczne. Najbardziej oszukańcze firmy tego rodzaju wykorzystują ten model biznesowy do granic możliwości i zatrudniają kierowców z krajów trzecich nie płacąc im żadnego wynagrodzenia (lub znacznie poniżej warunków umownych). Ściganie takich firm jest niezwykle trudne ze względu na brak rzeczywistej siedziby w kraju oraz z uwagi na fakt, że pracownicy nie są obywatelami kraju, w którym przeprowadzana jest kontrola. Raport Ricardo (2017) sugeruje, że wskaźnik wykrywalności firm-przykrywek wynosi około 1% lub mniej w krajach, które dostarczyły odnośne dane (Dania, Polska, Bułgaria, Holandia, Łotwa). Jednak dane te nie obejmują firm, które skutecznie uniknęły wykrycia. Dane te nie są spójne z postrzeganiem działalności firm z adresem skrzynek pocztowych: aż 43% respondentów otwartych konsultacji społecznych stwierdziło, że zakładanie firm z adresem skrzynek pocztowych jest powszechną praktyką, podczas gdy tylko 9% respondentów uznawało, że to mało znaczący problem. Aż 88% respondentów ze stowarzyszeń reprezentujących pracowników transportu drogowego stwierdziło,

że jest to powszechna praktyka. Wydaje się, że kwestia ta budzi większe zaniepokojenie dla podmiotów ze starych (UE15) państw członkowskich, czyli dla 57% respondentów z UE15 w porównaniu z 16% respondentów z 13 nowych państw członkowskich.

**Luki w prawodawstwie UE umożliwiają przewoźnikom z Europy Zachodniej zakładanie firm z adresem skrzynki pocztowej (ang. *letterbox companies*) w państwach członkowskich o niskich dochodach, rekrutację nisko opłacanych pracowników i prowadzenie działalności na zachodnich rynkach po niskich cenach. Niejasne systemy zatrudnienia i znaczny deficyt w transgranicznym egzekwowaniu i kontrolach umożliwiają tym podmiotom obchodzenie zasad równości wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne. Często przewozy są zlecane lokalnym firmom, więc zysk jest dzielony między „firmę przykrywkę” i lokalnego podwykonawcę. Kierowcy dla takich firm są zapewniani przez agencje, samochody są leasingowane, a działalność przewozowa prowadzona jest głównie w krajach zachodnich przy zachowaniu polskich (niższych) płac i składek na ubezpieczenia społeczne.**

Najwyraźniej nie ma danych, które pozwoliłyby jednoznacznie oszacować skalę nieuczciwych lub nawet oszukańczych praktyk w tym sektorze. Opinie respondentów w badaniu różniły się pod tym względem: przedstawiciele pracodawców stwierdzili, że skala naruszeń jest marginalna (ale potwierdzali ich istnienie), a związkowcy wskazywali, że mają one charakter strukturalny umożliwiający realizację tego „modelu biznesu” dla znacznej części branży. Respondenci byli zdania, że największa skala naruszeń dotyczy małych agencji, które często współpracują z małymi firmami. Większe agencje starają się jednak działać w pełni profesjonalnie i legalnie. Wśród respondentów panowało ogólne przeświadczenie, że przedsiębiorstwa stosujące oszukańcze praktyki i sprzyjające dumpingowi socjalnemu działają na szkodę uczciwych przedsiębiorstw i pracowników, w tym zwłaszcza obywateli państw trzecich.

## 8. Stanowisko partnerów społecznych na temat rekrutacji obywateli państw trzecich w (międzynarodowym) transporcie drogowym

### 8.1 Organizacje pracodawców

Stanowisko organizacji pracodawców w odniesieniu do pracowników z krajów trzecich w sektorze międzynarodowego transportu drogowego towarów jest zdecydowanie pozytywne. W związku z bezprecedensowym rozwojem tego sektora, przyciąganie obywateli spoza UE pomaga w zapewnianiu wykwalifikowanych pracowników do Polski (a także do innych krajów Europy środkowo-wschodniej). Pracodawcy wyrazili tę potrzebę jeszcze wyraźniej: bez udziału obywateli państw trzecich - głównie z Ukrainy - dalszy rozwój tego sektora w Polsce zostałby zahamowany. Zdaniem respondentów rozwój transportu towarowego hamują przede wszystkim ograniczenia regulacyjne i kontrolne oraz niedobory pracowników. Czynniki finansowe czy techniczne nie odgrywają istotnej roli, ponieważ polskie firmy transportowe dysponują najnowocześniejszymi pojazdami.

**Według organizacji pracodawców, bez udziału obywateli państw trzecich - głównie z Ukrainy - dalszy rozwój tego sektora w Polsce zostałby zahamowany. Oprócz ograniczeń regulacyjnych i kontrolnych, głównym czynnikiem hamującym rozwój transportu towarowego jest niedobór pracowników. Czynniki finansowe czy techniczne nie odgrywają istotnej roli, ponieważ polskie firmy transportowe dysponują najnowocześniejszymi pojazdami.**

Firmy transportowe w Polsce intensywnie pracują nad stałym dostępem do kierowców ze Wschodu. Proces rekrutacji zlecają wyspecjalizowanym firmom, które zajmują się również legalizacją ich pobytu, pracy oraz weryfikacją kwalifikacji zawodowych (patrz rozdział 7). Duże firmy mają nawet własne wyspecjalizowane jednostki zajmujące się pozyskiwaniem kierowców spoza Unii Europejskiej, co wskazuje na wysoki priorytet tego zadania. Firmy transportowe są przygotowane do szkolenia nowych kierowców w celu podniesienia ich kwalifikacji (zarówno pod względem formalnym, jak i doświadczenia zawodowego), są nawet gotowe do świadczenia podstawowych szkoleń. Szkolenia są zlecane firmom zewnętrznym lub realizowane wewnątrz (głównie w dużych firmach) i finansowane przez firmy transportowe. Zdecydowana większość szkoleń odbywa się już w Polsce przy użyciu nowoczesnego sprzętu (tj. samochodów ciężarowych i tachografów) i są one prowadzone przez doświadczonych trenerów. Respondenci z organizacji pracodawców deklarowali, że w pierwszej fali migracji z Ukrainy po 2013 roku (w związku z wybuchem wojny z Rosją na wschodzie Ukrainy i wywołanym przez nią kryzysem gospodarczym) znalezienie wykwalifikowanych i doświadczonych kierowców było raczej łatwe. Obecnie ten zasób został już wyczerpany i rekrutowane są osoby z mniejszym lub żadnym doświadczeniem. Wysoko ceni się pracowników z krajów trzecich, głównie z Ukrainy. Dzieje się tak, ponieważ chcą oni szybko zarobić i chętniej godzą się na oferowane im warunki. W związku z powyższym łączne wynagrodzenia tych kierowców mogą być wyższe niż polskich pracowników. Jednak struktura wynagrodzeń jest wyraźnie nakierowana na dodatkowe świadczenia, poza wynagrodzeniem zasadniczym, które jest równe ustawowej płacy minimalnej.

Organizacje przewoźników aktywnie lobbują w polskim parlamencie. Lobbowali na rzecz łatwiejszych procesów legalizacji pobytu i pracy obywateli państw trzecich w celu zapewnienia ciągłego napływu siły roboczej do sektora transportu drogowego, ale także do innych sektorów w kraju (np. do budownictwa, rolnictwa, produkcji). Działania te spowodowały wprowadzenie w 2009 roku procedury oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi, która umożliwia obywatelom Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy wykonywanie pracy przez 6 miesięcy w ciągu 12 miesięcy

na stosunkowo prostych warunkach. Organizacje pracodawców - w tym organizacje z sektora transportu międzynarodowego - kontynuują wysiłki na rzecz dalszego uproszczenia procedur. Twierdzą, że trwa to zbyt długo, wymaga wypełnienia skomplikowanego formularza i uzyskania zgody starosty. Pracodawcy narzekali, że w okresie pandemii COVID-19 procedura legalizacji pobytów była jeszcze dłuższa, gdyż organy administracji publicznej przeszły do pracy w reżimie sanitarnym.

## 8.2 Związki zawodowe

Perspektywa związków zawodowych jest bardziej wieloznaczna. Z jednej strony związki deklarują, że podejmują działania na rzecz ochrony pracowników i ich praw bez względu na narodowość i pochodzenie. W konsekwencji bronią pracowników z Ukrainy i innych krajów trzecich, tak jak chronią polskich pracowników (patrz też rozdział 10). Cudzoziemcy są członkami ogólnopolskich branżowych związków zawodowych, w tym Krajowej Sekcji Transportu Drogowego NSZZ „Solidarność”. Powstał Związek Zawodowy Ukraińców w Polsce, który jest afiliowany przy OPZZ. W szczególności podejmowane są interwencje, kiedy dochodzi do dyskryminacji pracowników z krajów trzecich. Głównym założeniem jest walka o wysokie standardy pracy dla wszystkich pracowników branży.

**Dzięki ciągłemu napływowi siły roboczej ze Wschodu firmy transportowe mogą zachować swój model biznesowy bazujący na konkurencyjności z uwagi na niskie koszty pracy. Stała podaż siły roboczej jest - z perspektywy związku - barierą w negocjowaniu lepszych warunków pracy dla lokalnych pracowników.**

Z drugiej strony, związki zawodowe postrzegają napływ obywateli krajów trzecich w szerszym wymiarze ekonomicznym, podobnie jak w przeszłości robiły to zachodnie związki zawodowe. Dzięki ciągłemu napływowi siły roboczej ze Wschodu, firmy transportowe mogą utrzymać swój model biznesowy bazujący na konkurencyjności z uwagi na niskie koszty pracy. Stała podaż siły roboczej jest przeszkodą w negocjowaniu lepszych warunków pracy dla lokalnych pracowników. W przypadku dynamicznie rozwijającego się sektora transportu drogowego skutki tego procesu wykraczają poza granice kraju, gdyż polscy przewoźnicy dominują na międzynarodowym rynku przewozów drogowych w Unii Europejskiej. Pracownicy z krajów trzecich godzą się na najniższe zarobki, pracę w godzinach nadliczbowych, a także spanie w kabinach i niskie standardy sanitarne. Związki postrzegają ten proces jako wyścig na dno. Z tymi czynnikami wiąże się również fakt, że w Polsce podatki i składki na ubezpieczenia społeczne są niższe niż w większości krajów Europy Zachodniej. Ponadto w Polsce i prawdopodobnie w innych krajach Europy środkowo-wschodniej bardziej rozpowszechnione są praktyki naruszające prawo, takie jak: praca nierejestrowana, firmy z adresem skrzynek pocztowych itp. Ponadto na rynku przewozów występuje znaczny udział agencji pracy tymczasowej i nieuczciwych firm transportowych (głównie są to małe podmioty). Według rozmówcy reprezentującego związki zawodowe:

*Kierowcy z krajów trzecich są bezwzględnie wykorzystywani przez dużą część firm transportowych w Polsce. Ich słabsza pozycja - brak umiejętności językowych, bezrobocie w kraju, brak zakotwiczenia społecznego w Polsce - jest wykorzystywana poprzez oferowanie im mniej atrakcyjnych warunków pracy. Niektórzy pracownicy migrujący nie otrzymują nawet tego, co obiecano im na początku. Ponadto duża liczba migrantów ma negatywny wpływ na warunki pracy w całym sektorze, w tym dla polskich pracowników. Trudniej jest nam walczyć o wyższe płace czy lepsze warunki socjalne, gdy mamy do czynienia z ciągłym napływem pracowników godzących się wykonywać pracę w gorszych warunkach.*

Przedstawiciel związku zawodowego

Stały napływ pracowników migrujących i wzrost podaży siły roboczej zbiega się z praktykami określanymi przez związki zawodowe jako dumping socjalny. Dlatego związki mają liczne propozycje mające na celu wyeliminowanie tych oszukańczych praktyk (patrz Infobox 2).

**INFOBOX: Jak wyeliminować oszukańcze praktyki w międzynarodowym transporcie drogowym:**

- Systematyczne powroty kierowców do kraju siedziby firmy przynajmniej na jeden tydzień co cztery tygodnie (zgodnie z definicją w Pakiecie Mobilności);
- Zmiany w strukturze wynagrodzeń zmierzające do objęcia większej części płacy obowiązkowymi składkami na ubezpieczenia społeczne i podatkami dochodowymi (co wymagałoby ogólnokrajowej reformy kodeksu pracy);
- Zapewnienie szkoleń kierowcom ciężarówek na koszt pracodawców;
- Objęcie kierowców ciężarówek poniżej 3,5t takimi samymi zabezpieczeniami pracowników, jak w przypadku samochodów ciężarowych (częściowo zdefiniowane w Pakiecie Mobilności);
- Uznanie wszystkich rodzajów przewozów transgranicznych za podlegające przepisom o delegowaniu pracowników, tj. obowiązek wypłaty wynagrodzenia na poziomie płacy minimalnej kraju, w którym kierowca aktualnie przebywa (nieprzewidziane w Pakiecie Mobilności, jedynie kabotaż i transport nie-bilateralny są objęte ubezpieczeniem);
- Bardziej rygorystyczne przepisy dla firm transportowych tj. pełna księgowość, zapewnienie gwarancji finansowych (w tym gwarancji finansowych dla każdego kierowcy), zatrudnienie kierowców proporcjonalnie do liczby ciężarówek, standardy wyposażenia w tirach, surowsze kary za naruszenia przepisów dotyczących wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne itp. (częściowo przewidziano w Pakiecie Mobilności);
- Znaczący rozwój infrastruktury społecznej wzdłuż ciągów komunikacyjnych, w tym bazy noclegowej, sanitarnej, gastronomicznej i medycznej oraz zapewnienie parkingów strzeżonych wyposażonych w zaplecze techniczne (odśnieżanie, odbiór ścieków, itp.), stanowiska dla pojazdów-chłodni i samochodów termicznych.

### 8.3 Sektorowy dialog społeczny

W zakresie sektorowego dialogu społecznego zarówno związki zawodowe, jak i pracodawcy z sektora transportu drogowego deklarują, że ich współpraca nie doprowadziła jeszcze do zawarcia porozumienia. Dialog społeczny jest prawie wyłącznie konfliktowy i brakuje zrozumienia po obu stronach. Może to być czynnikiem niekorzystnym dla efektywnej organizacji pracowników, którzy oczekują skutecznego rozwiązania ich problemów, a nie wywoływania konfliktu z pracodawcą.

**Sektorowy dialog społeczny w polskim transporcie drogowym jest słaby. Do tej pory pracownicy i przedstawiciele pracodawców nie mogli dojść do porozumienia w najpilniejszych tematach, np. delegowania pracowników w transgranicznym transporcie drogowym.**

Powyższy opis wyraźnie ilustruje fakt, że sektorowy dialog społeczny w Polsce praktycznie nie istnieje. W 2017 roku przy Radzie Dialogu Społecznego powołano Trójstronny Zespół ds. Transportu Drogowego. Głównym powodem było rozważanie przez Unię Europejską inicjatywy



prawnej, mającej na celu zmianę dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników, a następnie Pakietu Mobilności. Dla Polski ważne było sformułowanie swojego stanowiska na potrzeby negocjacji prowadzonych przez polski rząd w unijnych instytucjach. Spotkanie inauguracyjne zespołu zostało zwołane przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa z udziałem przedstawicieli rządu i związków zawodowych (12 przedstawicieli najważniejszych organizacji) oraz przedstawicieli strony pracodawców (12 przedstawicieli najważniejszych organizacji)<sup>18</sup>. Zespół zaprosił również przedstawicieli władz państwowych: Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego i Głównego Inspektoratu Pracy. Przez cały okres działania Trójstronnego Zespołu ds. Transportu Drogowego, pomimo intensywnych prac legislacyjnych na szczeblu UE i towarzyszących im szeroko zakrojonych działań prowadzonych przez organizacje lobbujące reprezentujące pracodawców i pracowników, nie doszło do porozumienia między partnerami. W tej sytuacji polski rząd samodzielnie sformułował swoje stanowisko i przedstawił je podczas negocjacji w UE (czyli w sprawie nowelizacji dyrektywy o delegowaniu pracowników i Pakietu Mobilności). Zespół nie prowadzi żadnych aktywnych dyskusji na temat spraw krajowych w transporcie ani na temat kwestii dotyczących obywateli państw trzecich.

Według Państwowej Inspekcji Pracy (2019) w sektorach transportu i magazynowania zawarto jedynie sześć układów zbiorowych pracy obejmujących 759 pracowników. Prowadzi to do wniosku, że układy zbiorowe mają niewielki wpływ na warunki pracy w sektorze.

---

<sup>18</sup> Patrz dane szczegółowe: <http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/trojstronne-zespoły-branżowe/zespół-trojstronny-ds-transportu-drogowego-przy-ministerstwie-infrastruktury-i-budownictwa/>



## 9. Warunki pracy obywateli krajów trzecich i poważne naruszenia przepisów prawa pracy

W niniejszym rozdziale zostaną poruszone kwestie warunków pracy obywateli państw trzecich w sektorze transportu drogowego w odniesieniu do następujących kwestii: wynagrodzenia, umowy o pracę, czas pracy i infrastruktura społeczna. Według respondentów badania, nie występują znaczne różnice między warunkami pracy pracowników polskich i zagranicznych. Istnieją jednak pewne istotne różnice związane z pozycją pracowników migrujących, takie jak obowiązek zapewnienia legalności pobytu i pracy, bariery językowe i mniejsze wsparcie ze strony sieci społecznościowej.

### 9.1 Wynagrodzenie

System wynagrodzeń kierowców jest stosunkowo jednolity w branży transportu międzynarodowego w Polsce. Na wynagrodzenie składa się zazwyczaj wynagrodzenie zasadnicze, którego wysokość oscyluje wokół płacy minimalnej (2600 zł / 600 euro brutto w 2020 r., 2800 zł / 650 euro brutto w 2021 r.). Pozostałe elementy wynagrodzenia to diety i ryczałt za nocleg, które są wypłacane zgodnie z krajowymi przepisami dotyczącymi delegacji. Wysokość takich dodatków płacowych zależy od stawek obowiązujących w kraju, w którym aktualnie przebywa kierowca oraz od liczby dni podróży. Dodatkowo w ostatnich latach pracodawcy oferowali różnego rodzaju premie i świadczenia motywacyjne, takie jak: premia za przestrzeganie przepisów dotyczących czasu pracy, premia za bezpieczną jazdę, bezpłatne kursy językowe, szkolenia zawodowe, pakiety fitness i medyczne. W związku z rosnącym zapotrzebowaniem na kierowców średnia wysokość wynagrodzenia zasadniczego nieznacznie wzrosła, natomiast wyższy wzrost widać w części premiowej, a nie w wynagrodzeniu zasadniczym.

**Na wynagrodzenie kierowcy składa się zazwyczaj wynagrodzenie podstawowe, którego wysokość oscyluje wokół płacy minimalnej (2600 zł / 600 euro brutto w 2020 r. , 2800 zł / 650 euro brutto w 2021 r.). Pozostałe elementy oprócz wynagrodzenia podstawowego to diety i ryczałt za nocleg, które są wypłacane zgodnie z krajowymi przepisami dotyczącymi delegacji. W związku z rosnącym popytem na kierowców średnia wysokość wynagrodzenia zasadniczego nieznacznie wzrosła, z tym że większy wzrost widać w części premiowej wynagrodzenia.**

Przeciętne wynagrodzenie kierowcy transportu międzynarodowego oscyluje w granicach 7 000-9 000 zł netto (1 600-2 100 euro netto) po uwzględnieniu wszystkich składowych, czyli ok. 150% przeciętnego wynagrodzenia w sektorze prywatnym w Polsce. Ze względu na niedobór siły roboczej pensje kierowców są wyraźnie wyższe niż pracowników biurowych (często z wyższym wykształceniem i znających języki obce) zatrudnionych w tych samych firmach transportowych. Opisana powyżej struktura wynagrodzeń kierowców jest zgodna z polskim prawem i nie może być uznawana za nadużycie relacji pracowniczych. Jednak Haidinger, Turlan, Surdykowska (2017) argumentują, że praktyki te stanowią istotne odejście od zasad ustalania podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne i twierdzą, że jest to próba ukrycia standardowej umowy o pracę pod swoistą formą „umowy o pracę kierowców w transporcie międzynarodowym”. Nie ma wyraźnych danych dotyczących wynagrodzeń kierowców krajowych i zagranicznych pracujących w polskich firmach transportowych. W porównaniu do kierowców pracujących w firmach zachodnich, wynagrodzenia w Polsce są nieznacznie niższe. Jednak struktura płac w większości krajów UE-15 jest zasadniczo inna - znacznie większa część to wynagrodzenie zasadnicze podlegające ubezpieczeniu społecznemu, a mniejsza część to premia.

Związki zawodowe twierdzą, że polscy pracownicy otrzymują nieco wyższe wynagrodzenie ze względu na silniejszą pozycję negocjacyjną, umiejętności językowe i lepszą organizację, a kierowcy z krajów trzecich są pod tym względem dyskryminowani. Ich umowy często nie zawierają postanowień dotyczących premii, a w skrajnych przypadkach diety i świadczenia dodatkowe nie są im wcale wypłacane. Przedstawiciele organizacji pracodawców natomiast twierdzą, że kierowcy z krajów trzecich otrzymują wyższe premie, ponieważ ich zatrudnienie i zatrzymanie w przedsiębiorstwie jest trudniejsze. Często kierowcy z Ukrainy mają lepsze wykształcenie formalne ze względu na obniżenie poziomu wykształcenia zawodowego polskich kierowców. Z kolei przedstawiciele pracodawców sugerują, że wynagrodzenie podstawowe kierowców z krajów trzecich może być porównywalne lub niższe od wynagrodzenia podstawowego kierowców polskich, natomiast część premiowa jest wyższa w porównaniu do kierowców lokalnych.

Zgłoszono przypadki nadużywania pandemii koronawirusa przez niektórych pracodawców w celu ograniczenia uprawnień: przedstawiciel związków zawodowych w badaniu odniósł się do konkretnego przykładu firmy z województwa wielkopolskiego, która ogłosiła zawieszenie premii w wysokości 200 euro dla wszystkich kierowców oraz zawieszenie wypłaty za nadgodziny, uzasadniając to rzekomo trudną sytuacją firmy w czasie pandemii. W rzeczywistości liczba kursów w czasie pandemii wcale nie spadła, a pracodawca przekazał środki na zakup karetki pogotowia dla lokalnej przychodni zdrowia, próbując budować pozytywny wizerunek firmy w lokalnej społeczności. Nie można wykluczyć, że pandemia koronawirusa może stać się pretekstem do innych nieuczciwych zachowań - zwłaszcza w stosunku do obywateli państw trzecich, którzy nie mają jak się temu przeciwstawić. Taką opinię wyraził przedstawiciel związku zawodowego:

*Pandemia koronawirusa stała się okazją do pogorszenia warunków pracy kierowców. Jednak nie zawsze było to uzasadnione rzeczywistym spadkiem obrotów w firmie. Zakładam, że nieuczciwi pracodawcy mogą chcieć wykorzystać tę okoliczność do zwiększenia swoich zysków kosztem najłabszych pracowników, w tym kierowców z krajów trzecich.*

Przedstawiciel związku zawodowego

Jedną z kluczowych kwestii związanych ze strukturą wynagrodzeń kierowców jest to, że składki na ubezpieczenie społeczne i podatek dochodowy odprowadzane są jedynie od wynagrodzenia podstawowego. Diety i świadczenia dodatkowe nie podlegają ubezpieczeniu społecznemu. W związku z tym wysokość świadczeń socjalnych (emerytur, rent, świadczeń chorobowych, zasiłków macierzyńskich lub wychowawczych itp.) wyliczana jest na podstawie niskich kwot. Część nieskładkowa to największa część wynagrodzenia. Oznacza to, że kierowcy mają krótkoterminowe korzyści i mogą wydawać większe środki w dowolny sposób. Jednak wadą takiego systemu jest fakt, że dobro wspólne cierpi z powodu zaniżania wpływów do publicznego systemu zabezpieczenia społecznego, co powoduje, że jest on mniej stabilny finansowo. Kierowcy otrzymają w przyszłości najniższe emerytury, renty inwalidzkie i inne świadczenia. Ponadto niskie zasiłki chorobowe skutecznie zniechęcają kierowców do wykorzystywania zwolnień chorobowych, co jest szczególnym zagrożeniem w przypadku chorób zakaźnych, w tym szalejącej obecnie pandemii COVID-19. Aby utrzymać wysokie zarobki, kierowcy decydują się jeździć ciężarówkami nawet kiedy są chorzy (często z gorączką i innymi problemami zdrowotnymi). W przypadku kierowców z wieloletnim doświadczeniem, powstrzymywanie się od zwolnień lekarskich i brak odpowiedniej opieki medycznej prowadzą do niepełnego leczenia schorzeń, które przekształcają się w choroby przewlekłe uniemożliwiające im dalszą pracę w zawodzie.

Respondenci (przedstawiciele związków zawodowych i środowiska akademickiego) twierdzą, że praktyki te można traktować jako pośrednie dotacje publiczne dla międzynarodowych firm transportowych i ich modelu biznesowego wdrażanego w Unii Europejskiej kosztem dobra wspólnego i wydatków publicznych na potrzeby społeczne w Polsce. Model biznesowy to konkutowanie z firmami

z innych krajów w oparciu o niskie standardy socjalne, co daje polskim firmom przewagę konkurencyjną pozwalającą im zdobywać nowe rynki i utrzymywać dotychczasową dominację w UE.

**Praktyki płacowe w transporcie drogowym (niskie wynagrodzenie zasadnicze uzupełnione nieoskładkowanymi świadczeniami dodatkowymi) można interpretować jako pośrednie dotacje publiczne dla międzynarodowych firm transportowych i ich modelu biznesowego wdrażanego w UE kosztem dobra wspólnego i wydatków publicznych na potrzeby społeczne w Polsce. Taki model biznesowy oznacza konkurowanie w oparciu o niskie standardy socjalne, co daje przewagę konkurencyjną i możliwość zdobywania nowych rynków dla firm stosujących taki model.**

Kierowcy z krajów trzecich - zwłaszcza pracownicy tymczasowi - są bardziej skłonni zaakceptować ten model, ponieważ mogą osiągnąć swój główny cel zarobienia jak najwięcej pieniędzy w krótkim czasie. Jednocześnie nie wnoszą w pełni wkładu do systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce, z którego odzyskanie środków na emerytury lub renty wymagałoby z ich strony dużego wysiłku administracyjnego. W przeciwieństwie do obywateli Unii Europejskiej, obywatele państw trzecich nie są objęci przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, które ułatwiają transfer zgromadzonych środków. Kwestie te regulują dwustronne umowy pozostające poza relatywnie sprawnymi strukturami krajów UE.

Związki zawodowe domagają się, aby większa część wynagrodzenia była objęta ubezpieczeniem społecznym, aby zapewnić równe szanse wszystkim pracownikom i ograniczyć pośrednie publiczne dotacje dla firm transportowych.

## 9.2 Umowy o pracę i oszukańcze modele biznesowe

Innym specyficznym problemem Polski jest kwestia formy umów zawieranych pomiędzy firmą transportową a kierowcami.

Po pierwsze, Państwowa Inspekcja Pracy stwierdziła, że umowy cywilnoprawne są nadużywane i wadliwie stosowane zamiast umów o pracę. W 2016 r.<sup>19</sup> aż 10,5% skontrolowanych umów powinno stanowić umowy o pracę, a nie umowy cywilnoprawne. Pracownicy zatrudnieni na podstawie umów cywilnoprawnych nie są objęci taką samą ochroną socjalną jak pracownicy zatrudnieni na standardowych umowach o pracę.

### INFOBOX Umowy cywilnoprawne w Polsce

**Umowy cywilnoprawne są regulowane przez Kodeks Cywilny, a nie Kodeks Pracy, w związku z czym pracownicy są w dużej części pozbawieni zabezpieczeń społecznych. W przypadku umowy cywilnoprawnej opłacana jest tylko część składek na ubezpieczenie społeczne, nie ma okresów wypowiedzenia ani urlopów. Do niedawna umowy nie były objęte wynagrodzeniem minimalnym (można było płacić wyjątkowo niskie stawki) i nie pozwalały pracownikom na zrzeszanie się w związkach zawodowych. Regulacja pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej stawia pracowników, zwłaszcza z krajów trzecich, w znacznie gorszej sytuacji w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi na umowę o pracę.**

<sup>19</sup> Kolejne coroczne raporty Państwowej Inspekcji Pracy nie zawierają informacji o udziale nieuczciwych umów cywilnoprawnych w transporcie.

Innym sposobem na obejście zatrudnienia jest samozatrudnienie kierowców. W polskim kontekście kierowcy w takiej sytuacji mogą płacić niższe składki na ubezpieczenie społeczne i dodatkowo zryczałtowany podatek. W ten sposób unikają płacenia wyższych podatków dochodowych, ponieważ nie obowiązuje ich drugi próg dochodów. Samozatrudnienie obniża koszty pracy przedsiębiorstw i sprawia, że kierowca ponosi ryzyko i odpowiedzialność cywilno-administracyjną związaną z prowadzeniem swojej firmy.

Po trzecie, ważna jest sama struktura umowy. Umowy są często przedstawiane obywatelom państw trzecich w języku, którego kierowca nie rozumie (polski, angielski lub inny). W takiej sytuacji kierowca nie jest w pełni zaznajomiony z formą umowy, jej treścią, a także z prawami i obowiązkami z niej wynikającymi. W takim przypadku dużo łatwiej jest nadużywać prawa lub stosować odmienne interpretacje postanowień umownych. Ponadto kierowcy z trudem mogą dochodzić swoich praw na podstawie umowy w nieznanym języku. Czasami nie ma formalnych umów z kierowcami, a wszelkie ustalenia są czynione ustnie. Taka nierejestrowana praca to brak składek na ubezpieczenia społeczne i podatków, a także brak pewności, czy kierowca otrzyma wynagrodzenie. Według Państwowej Inspekcji Pracy relacje pracy w skontrolowanych firmach z branży transportowo-magazynowej nie posiadały formalnej umowy o pracę ani umowy cywilnoprawnej w 5,7% w 2017 r. i 6,8% w 2018 r. .

**Nadużycia w zakresie umów o pracę w polskim transporcie drogowym mają miejsce na skutek nieprawidłowego stosowania umów cywilnoprawnych, pozornego samozatrudnienia lub oszukańczej konstrukcji umów o pracę.**

Respondenci (związki zawodowe, naukowcy, agencje) zgłaszali występowanie nieuczciwych modeli biznesowych firm - zwłaszcza u drobnych przewoźników - mających na celu obchodzenie przepisów prawa na różne sposoby. Przedstawiciel związkowy wspominał o firmach powiązanych osobowo, które „przenosiły” pracowników z jednej firmy do drugiej, aby ominąć obowiązek zatrudniania kierowców na czas nieokreślony i uniknąć lepszych warunków pracy kierowców. Niektóre z tych przedsiębiorstw są zakładane przez obywateli państw trzecich. Zdaniem przedstawiciela związków zawodowych i przedstawiciela agencji zatrudnienia są też firmy, które celowo obchodzą prawo, licząc na słabość instytucji kontrolnych. Nie płacą prawidłowych wynagrodzeń i nie odprowadzają składek na ubezpieczenie społeczne, obniżają diety lub w ogóle ich nie płacą, nie zawierają odpowiednich umów z kierowcami, nie zapewniają zakwaterowania itp. Firmy takie kończą działalność wobec groźby kontroli w kraju lub zagranicą. Przedstawiciel agencji pracy nazwał je firmami typu „uderz i uciekaj” (ang. *hit and run*). Rozmówcy reprezentujący w badaniu organizacje pracodawców również krytykują taki model biznesowy za naruszenie zasad uczciwej konkurencji. Według przedstawiciela związków zawodowych w jednej z firm pracodawca ma kilkakrotnie mniej samochodów ciężarowych niż pracowników (np. 10 samochodów ciężarowych i 100 pracowników), co oznacza, że pracownicy wykonują pracę dla innego podmiotu, który nie jest formalnie zarejestrowany. W ten sposób bardzo trudno jest kontrolować warunki pracy (wypłata wynagrodzeń, czas pracy, BHP). Jeśli taka firma zaprzestanie działalności, pracownicy nie mają podstaw do dochodzenia swoich zarobków i innych praw (np. zapewnienia powrotu do domu z pracy). Aby przeciwdziałać takim nieuczciwym praktykom, związki zawodowe proponują nałożenie na każdego pracownika obowiązku zawarcia ubezpieczenia OC, analogicznie jak w przypadku samochodów ciężarowych. W przypadku stwierdzenia nieuczciwych praktyk pracodawcy, odszkodowanie byłoby wypłacane z takiego ubezpieczenia.

**Firmy typu „uderz i uciekaj” (ang. *hit and run*) przejawiają nieuczciwe praktyki na wiele sposobów, w tym oszustwa finansowe i kradzież płac. Takie firmy kończą swoją działalność, gdy tylko pojawia się groźba kontroli przeprowadzonej w kraju lub za granicą. Aby przeciwdziałać opisanym powyżej nieuczciwym praktykom, związki zawodowe proponują nałożenie na każdego pracownika obowiązku ubezpieczenia OC, analogicznie jak w przypadku samochodów ciężarowych. W przypadku stwierdzenia nieuczciwych praktyk pracodawcy, odszkodowanie byłoby wypłacane z takiego ubezpieczenia.**

### 9.3 Czas pracy

Czas pracy kierowców w transporcie międzynarodowym jest bardzo szczegółowo uregulowany. Jednak, jak podkreślają respondenci, przepisy te są stosunkowo skomplikowane w porównaniu z innymi branżami, a ich interpretacja nie zawsze jest jasna dla pracodawców i pracowników. Ponadto wdrożenie i przestrzeganie przepisów dotyczących czasu pracy w praktyce wysoce mobilnego pracownika jest stosunkowo trudne.

**Czas pracy kierowców w transporcie międzynarodowym jest bardzo szczegółowo uregulowany. Jednak przepisy te są stosunkowo skomplikowane w porównaniu z innymi branżami, a ich interpretacja nie zawsze jest jasna dla pracodawców i pracowników. Ponadto w praktyce bardzo mobilnego pracownika trudno jest wdrożyć i przestrzegać przepisów dotyczących czasu pracy. Związki zawodowe z zadowoleniem przyjęły propozycję zawartą w Pakiecie Mobilności nakazującą kierowcom powrót do domu na tygodniowy odpoczynek po czterech tygodniach pracy. Pozwala to na właściwą regenerację po pracy i pomaga w pełnieniu ról społecznych w rodzinie i społecznościach lokalnych.**

Przedstawiciele związków zawodowych i eksperci akademicki zwracają uwagę na praktyki stosowane przez firmy transportowe, które wykorzystują tę niejednoznaczność i próbują ją zinterpretować na swoją korzyść. W skrajnych przypadkach występują też wyraźne przykłady naruszeń czasu pracy. Obejmuje to naruszenie dziennych lub tygodniowych okresów odpoczynku lub niezapłacenie wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych. Związki poinformowały również, że kierowcy byli zmuszani do korzystania z urlopu wypoczynkowego w okresie ich odpoczynku. Rozmówcy wskazali, że powyższe praktyki dotyczą zarówno polskich kierowców, jak i obywateli państw trzecich. Kierowcy posiadający zezwolenie na pracę na czas określony (np. na podstawie tzw. „Oświadczeń”) koncentrują się na zarabianiu przy jednoczesnym ograniczaniu swoich potrzeb społecznych i chętniej wyrażają zgodę na wydłużenie czasu pracy ponad ustawowe maksimum. Jest to związane z chęcią uzyskania jak największych dochodów w okresie ważności zezwolenia na pracę.

Związki zawodowe z zadowoleniem przyjęły propozycję zawartą w Pakiecie Mobilności nakazującą kierowcom powrót do domu na tygodniowy odpoczynek po czterech tygodniach pracy. Pozwala to na właściwą regenerację i pomaga w pełnieniu ról społecznych w rodzinie i społecznościach lokalnych. Regulacja ta jest również postrzegana jako forma eliminacji konkurencji między pracownikami z Polski a pracownikami z krajów trzecich, ponieważ ta ostatnia grupa częściej zgadzała się na kilkumiesięczną pracę w ciężarówce bez żadnej przerwy. Dla obywateli państw trzecich - zwłaszcza kierowców posiadających pozwolenie na pracę na czas określony - kwestia zakwaterowania w tym okresie powrotu jest pewnym wyzwaniem. Z reguły tacy pracownicy mogą wrócić do swoich krajów (Ukraina, Mołdawia itp.). Nie muszą wtedy pokrywać kosztów wynajmu mieszkania w Polsce. Jednak

część z tych kierowców zatrudnionych przez polskie firmy transportowe pozostaje w Polsce, gdzie potrzebują noclegu i sami pokrywają związane z tym koszty. Dotyczy to w szczególności obywateli z krajów położonych daleko poza granicami Unii Europejskiej. W takiej sytuacji kierowcy muszą znaleźć odpowiednie zakwaterowanie, a pracodawcy często powinni ich wspierać, w tym opłacać mieszkanie. Jednak często takiego wsparcia brakuje, zwłaszcza w przypadku małych pracodawców.

#### 9.4 Infrastruktura społeczna

Szczególnie paląca jest kwestia warunków socjalnych w transporcie międzynarodowym oraz przestrzegania przepisów BHP. Głównym źródłem potencjalnych problemów jest niedostatecznie rozwinięta infrastruktura społeczna na szlakach komunikacyjnych. Brakuje odpowiednio gęsto rozmieszczonych miejsc noclegowych, gastronomicznych, sanitarnych i punktów opieki zdrowotnej, co w równym stopniu dotyczy polskich kierowców, jak i obywateli państw trzecich.

Zgodnie z unijnymi przepisami<sup>20</sup> odpoczynek w kabinie kierowcy nie jest możliwy, ale w praktyce zasada ta jest często naruszana. W przypadku niektórych krajów UE (np. Francji) kierowcy przejeżdżają do sąsiednich krajów (np. Włoch, Niemiec, Holandii, Belgii), gdzie odpoczynek w kabinie nie jest zabroniony. Dodatkowo, w okresie odpoczynku, kierowca - ze względu na brak odpowiedniej infrastruktury - pełni rolę strażnika ciężarówki i ładunku, co utrudnia pełną regenerację. Przedstawiciele związków zawodowych w badaniu stwierdzili, że istniejąca infrastruktura nie jest też dostosowana do różnych potrzeb kobiet i mężczyzn. Nie zapewnia pełnego komfortu, zwłaszcza kobietom, których w tym zawodzie przybywa.

Szczególnie w okresie pandemii narastał problem związany z brakiem dostępu do usług medycznych na szlakach komunikacyjnych. W punktach noclegowych brakuje personelu medycznego, np. ratowników medycznych, pielęgniarek, czasem lekarzy, którzy mogliby przeprowadzić pierwsze badanie lekarskie w przypadku problemów zdrowotnych lub wykonać proste zabiegi medyczne. Brak takich usług powoduje, że diagnoza choroby następuje bardzo późno. W kontekście pandemii COVID-19 ma to szczególne znaczenie, ponieważ sektor transportu drogowego był jednym z tych, które musiały działać w sposób ciągły, a kierowcy byli narażeni na zakażenie wirusem. Odpowiednio szybkie rozpoznanie zakażenia może zmniejszyć rozprzestrzenianie się pandemii. Związki zawodowe zgłaszały również problemy z naruszaniem zasad izolacji i utrzymania reżimu sanitarnego (noszenie masek, zapewnienie środków do dezynfekcji rąk itp.), zarówno w obiektach noclegowych, jak i na granicach państw. Służby graniczne i celne zatrzymywały ciężarówki, ponieważ większość krajów zamknęła granice wiosną 2020 r. Kontrole były przeprowadzane z naruszeniem zasad izolacji i minimalizacji kontaktu (np. dokumenty). Kierowcy z krajów trzecich mieli szczególne trudności w przekraczaniu granic ze względu na konieczność weryfikacji dokumentów uprawniających do pracy i pobytu w Unii Europejskiej.

Kolejna kwestia wiąże się z zapewnieniem noclegu na dłuższe okresy odpoczynku (w tym przypadku w Polsce). Jak wspomniano wcześniej, część obywateli państw trzecich decyduje się na powrót do Polski (a nie do kraju stałego zamieszkania), w związku z czym konieczne jest dla nich zakwaterowanie. Szukając mieszkania na własną rękę, kierowcy najczęściej starają się znaleźć mieszkanie dzielone ze współlokatorem w celu zwiększenia oszczędności. Te mieszkania są często przepełnione. Obywatele państw trzecich również spotykają się z dyskryminacją na rynku najmu. Ze względu na brak mieszkań komunalnych kierowcy poszukują mieszkań wynajmowanych przez prywatnych właścicieli, którzy są mniej skłonni do zawierania umów z obcokrajowcami. Właściciele mieszkań obawiają się trudności w komunikacji (znajomość języka), a także windykacji należności od obcokrajowca w przypadku ewentualnego uszkodzenia mieszkania. Ze względu na trudności

---

<sup>20</sup>[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2020.249.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2020%3A249%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2020.249.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2020%3A249%3ATOC)

na rynku mieszkaniowym w znalezieniu zakwaterowania, kierowcom pomagają duże firmy transportowe oraz (rzadziej) agencje pracy tymczasowej. Współpracują z podmiotami specjalizującymi się w wynajmie mieszkań dla cudzoziemców. Standard tych mieszkań bywa niski. Jak stwierdził przedstawiciel organizacji pracodawców, firmy transportowe coraz częściej współpracują z deweloperami, którzy budują osiedla głównie w małych miejscowościach, gdzie tereny budowlane są mniej atrakcyjne, a przez to tańsze. Ze względu na dużą skalę migracji, powstają całe osiedla mieszkaniowe, w których migranci żyją na zmianę, w tym kierowcy. Takie praktyki mogą prowadzić do problemów segregacji społecznej i gettoizacji przestrzeni w miastach i powinny stać się przedmiotem szczególnej uwagi samorządów prowadzących politykę zagospodarowania przestrzennego i mieszkaniową. Rozwój stałej infrastruktury mieszkaniowej dedykowanej wyłącznie migrantom może stanowić wyzwanie dla integracji społecznej cudzoziemców i powodować niepotrzebne napięcia w społecznościach lokalnych. Obywatele państw trzecich czasami planują osiedlić się w Polsce, sprowadzić swoją rodzinę (żonę, dzieci, rodziców itp.), a w dłuższej perspektywie coraz częściej decydują się na zakup mieszkania i przeprowadzkę do nowego kraju. Do tej drugiej grupy, która jest obecnie w dużej mierze zaniedbywana, należy skierować kompleksowy zestaw działań na rzecz integracji społecznej - zwłaszcza w małych i średnich miastach.

**Szczególnie paląca jest kwestia warunków socjalnych w transporcie międzynarodowym oraz przestrzegania przepisów BHP. Głównym źródłem potencjalnych problemów jest niedostatecznie rozwinięta infrastruktura społeczna na szlakach komunikacyjnych. Brakuje odpowiednio gęsto rozmieszczonych miejsc noclegowych, gastronomicznych, sanitarnych i punktów opieki zdrowotnej, co w równym stopniu dotyczy polskich kierowców, jak i obywateli państw trzecich.**



## 10. Wsparcie skierowane do kierowców z krajów trzecich

Zdecydowana większość pracowników migrujących zajmuje peryferyjną pozycję na rynku pracy i zazwyczaj ma słabszą pozycję w relacjach zatrudnienia. Wynika to z faktu, że ich zakorzenienie w polskim społeczeństwie jest słabsze, a wsparcie społeczne i instytucjonalne dla takich pracowników nie jest tak szerokie jak dla pracowników miejscowych. W poszukiwaniu wsparcia istotną rolę odgrywają również umiejętności językowe. Obywatele państw trzecich czasami doświadczają bezpośrednich zachowań dyskryminacyjnych. Trudna pozycja kierowców przewozów międzynarodowych z krajów trzecich może być dodatkowo zagrożona wykluczeniem. W szczególności kierowcy, którzy uzyskali zezwolenie na pracę na czas określony, nie posiadają w Polsce dużego kapitału społecznego (poza kilkoma kluczowymi kontaktami z pracodawcą, agencjami, instytucjami publicznymi itp.) Jeszcze mniejsze jest prawdopodobieństwo, że osiedlą się w krajach, w których świadczą usługi przewozowe (głównie w Europie Zachodniej). W tym kontekście wymiar wsparcia dla kierowców z krajów trzecich jest ważnym elementem wsparcia społecznego i instytucjonalnego ich pracy. Poniżej przeanalizowano rodzaje wsparcia dla kierowców, jakie mogą być udzielane przez pracodawcę, związki zawodowe

Firmy przewozowe najczęściej rekrutują kierowców we własnym zakresie ze względu na brak pracowników (kierowcy rzadko więc składają oferty pracodawcom). Rekrutacja odbywa się bezpośrednio w firmie lub jest wspierana przez agencję zewnętrzną (w tym agencje pracy tymczasowej). Pracodawcy lub agencje wspierają kierowców w uzyskiwaniu pozwoleń na pracę i pobyt. Pracodawcy często pokrywają koszty szkolenia na miejscu. Oczywiście jest również, że pracodawca jest pierwszym punktem kontaktu dla kierowców. W przypadku trudności technicznych, formalnych czy kontrolnych, to pracodawca jest pierwszym punktem informacji i wsparcia. W ramach dodatkowego wynagrodzenia, poza zobowiązaniami umownymi, zdarzają się pakiety medyczne i ubezpieczeniowe oraz karty fitness dla kierowcy i jego rodzin mieszkających w Polsce. Firmy często organizują noclegi dla kierowców wracających do Polski na odpoczynek, a są nawet przykłady osiedli w małych miejscowościach budowanych z myślą o pracownikach migrujących. Bardzo rzadko wszystkie wyżej wymienione formy wsparcia oferowane są w jednym zestawie.

Z drugiej strony, obywatele państw trzecich, w tym kierowcy transportu międzynarodowego, mają prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych i korzystania z podstawowego prawa do reprezentacji zbiorowej niezależnie od formy zatrudnienia (umowa o pracę, umowa cywilnoprawna, praca na własny rachunek). W praktyce pracownicy migrujący - głównie z Ukrainy - są członkami polskich związków zawodowych, jednak ich liczba jest nieznana. Respondenci związkowi stwierdzili, że ich udział w ogólnej liczbie związkowców jest marginalny. W wielu firmach transportowych 75% pracowników pochodzi z krajów trzecich. W zależności od struktury związku, kierowcy przystępują do ogólnego związku zawodowego, jakim jest NSZZ "Solidarność" lub do związku branżowego zrzeszonego w Forum Związków Zawodowych (FZZ) lub w Ogólnopolskim Porozumieniu Związków Zawodowych (OPZZ). Działa też Związek Zawodowy Ukraińców w Polsce, który specjalizuje się w organizowaniu pracowników z Ukrainy. Związek Zawodowy Ukraińców w Polsce wspiera również innych obywateli państw trzecich mówiących po ukraińsku lub rosyjsku.

Niniejszy projekt wyszedł naprzeciw tym problemom przygotowując siłami ekspertów NSZZ „Solidarność oraz inicjatywy DBG „Faire Mobilität” ulotkę informacyjną w języku polskim, niemieckim, rosyjskim i ukraińskim dotyczącą podstawowych praw pracowniczych kierowców świadczących pracę na terenie Niemiec. Ulotka dostępna jest na stronach NSZZ „Solidarność”.



**W wielu firmach transportowych 75% pracowników pochodzi z krajów trzecich. W zależności od struktury związku, kierowcy przystępują do ogólnego związku zawodowego, jakim jest NSZZ "Solidarność" lub do związku branżowego zrzeszonego w Forum Związków Zawodowych (FZZ) lub w Ogólnopolskim Porozumieniu Związków Zawodowych (OPZZ). Działa też Związek Zawodowy Ukraińców w Polsce, który specjalizuje się w organizowaniu pracowników z Ukrainy.**

Jednolita struktura NSZZ „Solidarność” ułatwia realizację zasady solidarności i obrony praw pracowników niezależnie od ich pochodzenia czy narodowości. Podobną politykę organizowania cudzoziemców prowadzą brytyjskie związki zawodowe, m.in. wobec polskich pracowników (Potkańska, Owczarek 2016). W przypadku Związku Zawodowego Ukraińców w Polsce mamy jednak do czynienia z innym podejściem. Zdecydowano, że należy powołać organizację o profilu narodowym, aby odpowiadać na specyficzne i powtarzające się problemy tej grupy pracowników, którzy niezależnie od branży doświadczają podobnych problemów, np. z legalizacją pracy i pobytu, formą umów lub brakiem formalnej umowy, brakiem umowy w języku znanym pracownikowi, naruszeniami związanymi z wypłatą wynagrodzenia, w tym z gwarancjami płacy minimalnej, wyzyskiwaniem pracowników, molestowaniem seksualnym pracowników / pracownic, itp.

Polskie związki zawodowe starają się organizować obywateli państw trzecich. Często cudzoziemcy są rekrutowani w firmach, w których działa już organizacja związkowa. Na przykład w dużej międzynarodowej firmie z siedzibą w Europie Zachodniej i filią w Polsce, Ukraińiec pełni funkcję wiceprzewodniczącego zakładowej organizacji związkowej. Firma posiada około 200 ciężarówek, z których połowę prowadzą pracownicy z Ukrainy. Uzwiązkowienie w tym zakładzie jest bardzo wysokie: 50%. Niestety poziom uzwiązkowienia w całym sektorze transportu międzynarodowego jest bardzo niski. Szacuje się, że tylko 5 tys. pracowników należało do związków zawodowych w najlepszym okresie na około 600 -700 tysięcy kierowców aktualnie zatrudnionych w tej branży.

Często kierowcy z krajów trzecich nie wiedzą o istnieniu związków zawodowych ani o możliwości wstąpienia do związku. Do związków zawodowych częściej przystępują pracownicy, którzy byli już aktywni w związkach zawodowych w swoich krajach. Niestety, kwestia uznania członkostwa w zagranicznych związkach zawodowych przez polskie związki zawodowe nadal nie została rozwiązana. Rozmówcy podali, że niektórzy kierowcy powstrzymują się przed wstąpieniem do związków zawodowych, ponieważ obawiają się dyskryminacji przez pracodawcę z tego powodu. Obawa ta nasila się w przypadku pracowników tymczasowych, którzy znajdują się na gorszej pozycji negocjacyjnej w przypadku groźby utraty pracy. Dlatego często zgadzają się na warunki pracy oferowane im przez pracodawcę. Język jest również istotną barierą uzwiązkowienia: obywatele państw trzecich często słabo porozumiewają się po polsku, a polscy związkowcy rzadko mówią po ukraińsku, rosyjsku czy w innych językach krajów wschodnich. Związki zawodowe działające w tym sektorze są generalnie słabo przygotowane do zrzeszania obywateli państw trzecich: nie mają wystarczającej liczby działaczy mogących kontaktować się z obywatelami państw trzecich, nie mają wystarczających instrumentów, takich jak strony internetowe w języku ukraińskim lub rosyjskim, ani też nie dysponują wielojęzycznymi materiałami związkowymi skierowanymi do kierowców.

**Kwestia uznania członkostwa w zagranicznych związkach zawodowych przez polskie związki zawodowe nadal nie została rozwiązana. Niektórzy kierowcy powstrzymują się przed dołączeniem do związków zawodowych, ponieważ obawiają się dyskryminacji ze strony pracodawcy. Obawa ta nasila się w przypadku pracowników tymczasowych, którzy znajdują się na gorszej pozycji negocjacyjnej w przypadku groźby utraty pracy. Dlatego często zgadzają się na warunki pracy oferowane im przez pracodawcę.**

Związki poinformowały jednak, że rośnie wsparcie dla obywateli państw trzecich w sektorze międzynarodowego transportu towarowego. Przede wszystkim prowadzone są działania informacyjne na temat możliwości i korzyści wynikających z przystąpienia do związku zawodowego. W 2018 roku NSZZ „Solidarność” we współpracy z niemieckimi związkami zawodowymi przygotował ulotkę dla kierowców, która została opracowana w kilku językach: polskim, niemieckim, angielskim, ukraińskim, rosyjskim, białoruskim i rumuńskim. Ulotka była dystrybuowana przez związkowców w Polsce i Niemczech na parkingach i w bazach noclegowych kierowców. Rok później NSZZ „Solidarność” przygotował także własną ulotkę w języku rosyjskim i ukraińskim, która była dystrybuowana na Mazowszu. Obecnie w ramach projektu TransFair przygotowana została kolejna ulotka, o której mowa powyżej.

Inną formą wsparcia są porady udzielane kierowcom. Obywatele państw trzecich mogą kontaktować się telefonicznie lub mailowo z przedstawicielami związków zawodowych NSZZ „Solidarność”, Związku Zawodowego Ukraińców w Polsce lub innych organizacji w celu zasięgnięcia porady w sprawach związanych z zatrudnieniem.

Wsparcie udzielane jest również w instytucjach zajmujących się legalizacją pobytu. Możliwe jest otrzymanie pomocy, jeśli pracownik wniesie sprawę do sądu. W przypadku zgłoszenia naruszenia prawa, związki zawodowe udzielają informacji właściwym służbom: Państwowej Inspekcji Pracy, Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Inspekcji Transportu Drogowego itp.

Związki podejmują również działania mające na celu nagłaśnianie najbardziej rażących naruszeń. Zgłaszają przypadki do lokalnych lub ogólnokrajowych mediów, dzięki czemu opinia publiczna dowiaduje się o warunkach pracy obywateli z krajów trzecich. Taka strategia buduje społeczną świadomość i wrażliwość na ten stosunkowo nowy w Polsce temat. Jednocześnie wywierana jest presja społeczna na nieuczciwych przedsiębiorców, którzy boją się utraty dobrego wizerunku w oczach klientów i ewentualnej kary. Jeden przedstawiciel związku zawodowego, z którym przeprowadzono wywiady w ramach prowadzonego badania, podkreślił:

*W równym stopniu wspieramy pracowników polskich i zagranicznych. W ostatnich latach przybywa imigrantów, dlatego mamy więcej raportów w tej grupie. Robimy co w naszej mocy. Niestety nasze możliwości są stosunkowo skromne ze względu na niewielką liczbę członków i niskie wpływy ze składek członkowskich. Trudno nam też pozyskać pracowników chcących pracować w związku - młodych, dynamicznych, znających języki obce. Nasze ograniczone zasoby sprawiają, że zakres naszej pomocy nie jest zbyt wielki.*

Przedstawiciel związku zawodowego

## 11. Wnioski

Obywatele państw trzecich szybko stali się trwałą i znaczącą częścią polskiego rynku pracy. Sektor międzynarodowego transportu drogowego nie byłby w stanie funkcjonować bez tej grupy. Szacunki wskazują, że pracownicy migrujący mogą stanowić nawet 1/3 wszystkich kierowców zatrudnionych w polskich firmach transportowych. Bez masowego napływu kierowców ze Wschodu firmy transportowe zarejestrowane w Polsce nie byłyby w stanie rozszerzyć się na kraje Unii Europejskiej i zdobyć nowych rynków ze względu na brak siły roboczej na tamtejszym rynku pracy. Zatrudnianie kierowców z krajów trzecich należy zatem uznać za jeden z fundamentalnych elementów modelu biznesowego realizowanego przez polskie firmy zajmujące się międzynarodowym transportem drogowym. Ten model biznesowy opiera się głównie na taniej sile roboczej z wykorzystaniem określonych systemów wynagrodzeń (płaca minimalna plus diety oraz różne dodatki płacowe), co stanowi kluczową przewagę konkurencyjną firm i wspiera ich ekspansję na rynki Europy Zachodniej. Ponadto rozpowszechnione są oszukańcze praktyki polegające na łamaniu przepisów o czasie pracy, braku regularnych wypłat wynagrodzeń, nieodprowadzaniu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, ignorowanie obowiązku rejestrowania kierowców delegowanych (wizy, A1), zwłaszcza wśród małych firm określanych jako „uderz i uciekaj” (ang. *hit and run*).

Migranci pochodzą głównie z Ukrainy: szacuje się, że mogą stanowić nawet 80% przybywających do Polski obywateli państw trzecich. Coraz częściej jednak obserwujemy ubytek wykwalifikowanej kadry z tego kraju. W efekcie pracodawcy sięgają po zasoby pracy z Azji środkowej i południowej. Agencje pracy tymczasowej odgrywają istotną rolę we wdrażaniu modelu biznesowego opartego na ciągłym napływie migrantów. Wspierają firmy transportowe w skomplikowanych procedurach legalizacji pobytu i pracy, weryfikują kompetencje kandydatów, prowadzą szkolenia. Duże firmy transportowe rekrutują obywateli krajów trzecich głównie we własnym zakresie, a w przypadku nadmiaru zamówień nawiązują współpracę z mniejszymi podwykonawcami. Polskie firmy transportowe zatrudniają obywateli państw trzecich do wykonywania przewozów międzynarodowych na terenie Unii Europejskiej. Taki układ stwarza konflikt prawny, niepoddający się jasnej i oczywistej interpretacji z powodu skomplikowanych i nie zawsze jasnych przepisów: obywatele państw trzecich są delegowani w celu świadczenia usług transportowych do innego kraju UE, w którym faktycznie nie mieliby pozwolenia na pracę.

Zatrudnianie kierowców - zarówno polskich, jak i migrujących - opiera się na modelu niskich kosztów pracy. Wynagrodzenie kierowców składa się z płacy minimalnej oraz diet i dodatków płacowych. Jedynie stała część wynagrodzenia jest oskładkowana. Dlatego zabezpieczenia emerytalno-rentowe są znacznie niższe w porównaniu z sytuacją, gdyby składki na ubezpieczenie społeczne były odprowadzane od całości wynagrodzenia. Jednocześnie niskie koszty pracy pozwalają polskim firmom konkurować z innymi firmami transportowymi i przejmować rynek przewozów międzynarodowych w UE.

W sektorze transportu międzynarodowego dominuje wiele oszukańczych praktyk. W porównaniu z innymi pracownikami, obywatele państw trzecich są najbardziej narażeni na niesprawiedliwe traktowanie przez pracodawców lub agencje pracy tymczasowej. Niezgodne z przepisami zachowania pracodawców są najczęstsze w mniejszych firmach i agencjach (stanowiących większość rynku), natomiast w firmach dużych i średnich jest to rzadkie zjawisko. Niektóre firmy i agencje są od początku zakładane z zamiarem łamania prawa, w nadziei na uniknięcie kontroli i brak wykrycia tego procederu. W przypadku kontroli takie firmy są rozwiązywane, a pracownicy pozostają bez wsparcia.

Do najczęstszych naruszeń należą nieprawidłowości w wyliczaniu wynagrodzeń, podatków dochodowych i składek na ubezpieczenia społeczne, naruszenia przepisów dotyczących czasu pracy i warunków pracy (np. nocleg w kabinach), brak umowy w języku kierowcy lub brak jakiegokolwiek

umowy. Bardzo często pracownicy z krajów trzecich są zatrudniani na podstawie umów cywilnoprawnych, które nie zapewniają im ochrony Kodeksu pracy, co oznacza, że nie mają prawa do urlopu wypoczynkowego, okresu wypowiedzenia i mają ograniczony zakres ubezpieczenia społecznego.

Działania związków zawodowych i instytucji publicznych ukierunkowane na wspieranie obywateli państw trzecich wydają się niewystarczające. Pozycja związków zawodowych w tym sektorze jest słaba i brak jest znaczących układów zbiorowych mogących chronić pracowników. Zapewniane są usługi doradcze i pomoc, obywatele państw trzecich są aktywnie zachęceni do wstąpienia do związku zawodowego. Wydaje się jednak, że potrzeby pracowników z krajów trzecich znacznie przekraczają możliwości partnerów społecznych. Instytucjom publicznym brakuje środków, aby skutecznie kontrolować egzekwowanie przepisów prawa. W związku z tym obywatele państw trzecich są w dużej mierze pozostawieni samym sobie, ich współpracownikom i krewnym.

Związki zawodowe przedstawiają szereg zaleceń mających na celu poprawę życia i warunków pracy kierowców transportu międzynarodowego, w tym obywateli z krajów trzecich:

- Systematyczne powroty kierowców do kraju siedziby firmy przynajmniej na jeden tydzień co cztery tygodnie (zgodnie z definicją w Pakiecie Mobilności);
- Zmiany w strukturze wynagrodzeń w kierunku objęcia większej części obowiązkowymi składkami na ubezpieczenia społeczne i podatkami dochodowymi (co wymagałoby ogólnokrajowej reformy kodeksu pracy);
- Zapewnienie szkoleń kierowcom ciężarówek na koszt pracodawców;
- Objęcie kierowców ciężarówek poniżej 3,5t taką samą ochroną jak w przypadku samochodów ciężarowych (częściowo zdefiniowane w Pakiecie Mobilności);
- Uznanie wszystkich przewozów transgranicznych za podlegające przepisom o delegowaniu pracowników, co wiązałoby się z obowiązkiem zapłaty płacy minimalnej kraju, w którym kierowca aktualnie przebywa (nieprzewidziane w Pakiecie Mobilności, jedynie kabotaż i bilateralny transport jest objęty takim wymogiem);
- Bardziej rygorystyczne przepisy dla firm transportowych tj. pełna księgowość, zapewnienie gwarancji finansowych (w tym gwarancji finansowych dla każdego kierowcy), zatrudnienie kierowców proporcjonalnie do liczby ciężarówek, standardy wyposażenia w tirach, surowsze kary za naruszenia przepisów dotyczących wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne itp. (częściowo przewidziano w Pakiecie Mobilności);
- Znaczący rozwój infrastruktury społecznej na ciągach komunikacyjnych, w tym zaplecza noclegowego, sanitarnego, gastronomicznego i medycznego oraz zapewnienie parkingów strzeżonych wyposażonych w zaplecze techniczne (odsnieżanie, odbiór ścieków, itp.), Stanowiska dla chłodni i izoterm.

Pod wpływem pandemii COVID-19 międzynarodowy transport drogowy przechodzi radykalne zmiany. W szczególności pierwsze miesiące (marzec, kwiecień i maj) przyniosły dużą niepewność. Wraz z przywróceniem kontroli granicznych ciężarówki czekały na granicach długie godziny. W konsekwencji pogorszyły się warunki socjalne, wydłużył się czas pracy i często w wyniku nieprzestrzegania przepisów sanitarnych kierowcy byli narażeni na COVID-19. Brak wystarczającej infrastruktury sanitarnej wzdłuż szlaków komunikacyjnych uniemożliwiał szybkie zdiagnozowanie infekcji i stanowił zagrożenie dla szybkiego rozprzestrzeniania się wirusa wśród tych bardzo mobilnych pracowników. Po pierwszym okresie niepewności zarówno firmy, jak i pracownicy nauczyli się działać w nowych warunkach. Międzynarodowy transport towarowy stopniowo się poprawiał. Jednak obroty i wolumeny transportu nie powróciły jeszcze do poziomu sprzed pandemii. Oznacza to, że popyt na pracowników z krajów trzecich jest obecnie nieco niższy. Ponieważ transport międzynarodowy jest kluczowym sektorem gospodarki, a kierowcy ciężarówek są niezbędni

do utrzymania podstawowych funkcji społeczno-ekonomicznych, raczej nie nastąpi radykalne załamanie sektora (jak w turystyce), mimo spadku ogólnego wolumenu transportu i perspektywy dalszych spadków w nadchodzących miesiącach. Co więcej, utrzymanie stałego napływu obywateli państw trzecich ograniczonych tymczasowymi zezwoleniami na pracę pozostaje problematyczne w warunkach pandemii. Zamknięcie granic niektórych krajów trzecich może spowodować szybkie odcięcie imigrantów. W tym kontekście na obecnym etapie nie można odpowiedzieć na pytanie o perspektywy obywateli państw trzecich w sektorze międzynarodowego transportu drogowego, gdyż musimy poczekać na rozwój wydarzeń.

Podsumowując, obywatele krajów trzecich na stałe wpisali się w branżę przewozów drogowych w Polsce i stanowią konstytutywny element przewagi konkurencyjnej polskich przewoźników w UE, głównie ze względu na niskie koszty pracy. W związku z tym służą specyficznemu modelowi biznesowemu przyjętemu przez polskie firmy transportowe. Jednocześnie stanowią jedną z najbardziej wrażliwych grup pracowników w branży, akceptując gorsze warunki pracy lub mniej korzystne formy zatrudnienia, np. umowy cywilnoprawne podpisywane nawet w nieznanym języku. Jako pracownicy tymczasowi posiadający zezwolenia („oświadczenia”) na pracę przez sześć miesięcy w okresie 12 miesięcy, są bardziej skłonni do wyrażania zgody na dłuższy czas pracy bez wynagrodzenia za nadgodziny i bez wykorzystania przysługującego im czasu odpoczynku. Ponadto znalezienie odpowiedniego zakwaterowania jest wyzwaniem dla części kierowców, ponieważ są oni (jako obcokrajowcy) dyskryminowani na rynku nieruchomości. Zwykle mieszkają w przeludnionych i słabo wyposażonych mieszkaniach, aby zaoszczędzić pieniądze, które mogą przywieźć (lub wysłać) do domu po powrocie. Ze względu na słabe uzwiązkowienie pracowników sektora większość z nich nie może liczyć na wsparcie związków zawodowych. Część usług związkowych świadczy jednak Sekcja Transportu NSZZ „Solidarność” oraz Związek Zawodowy Ukraińców w Polsce. Pandemia stawia pytanie o trwałość ciągłego napływu migrantów, a co za tym idzie o stabilność sektora transportu drogowego w Polsce. Ta kwestia stanie się jednak widoczna w kolejnych latach.

## 12. Referencje

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy [Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i pracowników rynku pracy]

<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20040991001>

Ustawa o cudzoziemcach (2013) wraz z kolejnymi zmianami. [Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach]

[http://ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=en&p\\_isn=65077&p\\_country=POL&p\\_count=1471](http://ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=65077&p_country=POL&p_count=1471)

De Smedt, L., De Wispelaere, F. (2020). Drogowy transport towarowy w UE: w poszukiwaniu równowagi między ekonomicznym i społecznym wymiarem rynku wewnętrznego. Ilościowa analiza sektorowa. KU Lueuven

Dialog Społeczny (2017). Zespół Trójstronny ds. Transportu Drogowego (przy Ministerstwie Infrastruktury), <http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/trojstronne-zespoły-branżowe/zespół-trojstronny-ds-transportu-drogowego-przy-ministerstwie-infrastruktury-i-budownictwa/>

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1057 z dnia 15 lipca 2020 r. Ustanawiająca szczegółowe przepisy w odniesieniu do dyrektywy 96/71 / WE i dyrektywy 2014/67 / UE w zakresie delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego oraz zmieniająca dyrektywę 2006/22 / WE w odniesieniu do wymogów wykonawczych i rozporządzenia (UE) nr 1024/2012 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020L1057&from=EN>

DP Translex (2018). Zmiana przepisów dotyczących wydawania A1 dla obywateli państw trzecich <http://dp-translex.pl/aktualnosci/zmiana-przepisow-dotyczacych-wydawania-a1-dla-obywateli-panstw-trzecich/>

Euractiv (2020). Państwa członkowskie podejmują działania przed sądem UE przeciwko pierwszemu pakietowi mobilności, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/opinion/member-states-take-action-before-eu-court-against-first-mobility-package/>

Grot, K., Segeš Frelak, J. (ed.) (2013). *W poszukiwaniu nowych wzorów integracji cudzoziemców*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/w-poszukiwaniu-nowych-wzorow-integracji-cudzoziemcow>

Haidinger, B., Turlan, F., Surdykowska, B. (2017). *Fraudulent Contracting of Work. Road Haulage Sector*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin <https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/wpef17003.pdf>

Judgement of the Court of 9 August 1994 in Case C-43/93 on Raymond Vander Elst <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61993CJ0043&from=DE>

Keryk, M. (2018). *Praca w Polsce: naruszanie praw pracowniczych imigrantów z Ukrainy zatrudnionych w budownictwie i sektorze usług*, Fundacja "Nasz wybór" <https://pl.naszwybir.pl/wp-content/uploads/sites/2/2018/03/streszczenie-online.pdf>

Matyja R., Siewierska-Chmaj A., Pędziwiatr K. (2016). Polska polityka migracyjna. W poszukiwaniu nowego modelu, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2020). *Database on Employment of Foreigners*. <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce>

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2020). *Guideline for foreigners*. <https://www.gov.pl/web/rodzina/informacje-dla-cudzoziemcow>

Urząd do Spraw Cudzoziemców (2020). *Chcę pracować w Polsce*.

<https://udsc.gov.pl/cudzoziemcy/obywatele-panstw-trzecich/chce-pracowac-w-polsce/>

Polska IN (2020). Polska składa skargę do sądu UE w sprawie pakietu mobilności,

<https://polandin.com/50517117/poland-lodges-complaint-with-eu-court-over-mobility-package>

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1054 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 w odniesieniu do minimalnych wymogów dotyczących maksymalnego dziennego i tygodniowego czasu prowadzenia pojazdu, minimalnych przerw oraz dziennych i tygodniowych okresów odpoczynku oraz rozporządzenie (UE) nr 165/2014 w odniesieniu do pozycjonowania za pomocą tachografów [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2020.249.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2020%3A249%3AATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2020.249.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2020%3A249%3AATOC)

Malta Chamber (2020). Malta złożyła skargę na Pakiet Mobilności UE do Trybunału Sprawiedliwości, <https://www.maltachamber.org.mt/en/malta-files-complaint-against-eu-mobility-package-before-court-of-justice>

Państwowa Inspekcja Pracy (2018). Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2017 roku, Państwowa Inspekcja Pracy, Warszawa <https://www.pip.gov.pl/pl/o-urzedzie/sprawozdania-z-dzialalnosci/97255,sprawozdanie-glownego-inspektora-pracy-z-dzialalnosci-panstwowej-inspekcji-pracy-2017.html>

Państwowa Inspekcja Pracy (2019). Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2018 roku, Państwowa Inspekcja Pracy, Warszawa <https://www.pip.gov.pl/pl/o-urzedzie/sprawozdania-z-dzialalnosci/104556,sprawozdanie-glownego-inspektora-pracy-z-dzialalnosci-panstwowej-inspekcji-pracy-2018.html>

NSZZ „Solidarność” (2019). *Skarga w sprawie nowego typu umowy cywilnoprawnej – umowa o pomocy przy zbiorach*, <http://www.solidarnosc.org.pl/biura-eksperckie2/kontrola-prawa/komisja-europejska/item/18427-skarga-w-sprawie-nowego-typu-umowy-cywilnoprawnej-umowa-o-pomocy-przy-zbiorach>

Podatki.biz (2018). Zaświadczenia A1 dla kierowców – ZUS musi weryfikować dane, [https://www.podatki.biz/sn\\_autoryzacja/logowanie.php5/artykuly/zaswiadczenia-a1-dla-kierowcow-zus-musi-weryfikowac-dane\\_10\\_38266.htm?idDzialu=10&idArtykulu=38266](https://www.podatki.biz/sn_autoryzacja/logowanie.php5/artykuly/zaswiadczenia-a1-dla-kierowcow-zus-musi-weryfikowac-dane_10_38266.htm?idDzialu=10&idArtykulu=38266)

Potkańska, D., Owczarek, D. (2016) *Solidarność w działaniu. Prawa pracownicze, udział w dialogu społecznym oraz uzwiązkowanie Polaków w Wielkiej Brytanii*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/solidarnosc-w-dzialaniu-prawa-pracownicze-udzial-w-dialogu-spoecznym-oraz-uzwiakowanie-polakow-w-wielkiej-brytanii>

Ricardo Energy & Environment (2016). *Ex-post evaluation of social legislation in road transport and its enforcement*, Brussels: EC, DG Move. <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2016-social-legislation-road-specialised-summary.pdf>

Ricardo Energy & Environment. (2017). *Study to support the impact assessment for the revision of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009*, Brussels: European Commission. <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2017-04-support-study-ia-revision-haulage.pdf>

Surdykowska, B., Owczarek, D. (2018). *Posted workers regulations as a cohesion test in the enlarged European Union: divergent interests of trade unions, employers' organisations and governments*. Friedrich-Ebert-Stiftung | Instytut Spraw Publicznych, Bratysława i Warszawa.

<https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/posted-workers-regulations-as-a-cohesion-test-in-the-enlarged-european-union-divergent-interests-of-trade-unions-employers-organisations-and-governments>

Transport i Logistyka Polska, TLP (2019) *Transport przyszłości. Raport o perspektywach rozwoju transportu drogowego w Polsce w latach 2020-2030*, Warsaw <https://tlp.org.pl/transport-przyszlosci-raport-o-perspektywach-rozwoju-transportu-drogowego-w-latach-2020-2030/>

Zieleniecki, M. (2017). Odpowiedź na interpelację nr 15885 w sprawie niejednolitej praktyki stosowanej przez oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie wydawania tzw. zaświadczeń A1 kierowcom w transporcie międzynarodowym  
<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=08942342>