

[doi.org/10.34765/sp.0221.a05](https://doi.org/10.34765/sp.0221.a05)

# ZAGADNIENIA PRAWNE ZATRUDNIENIA OSÓB MIGRUJĄCYCH I ICH OCHRONA ZDROWIA

## Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest prezentacja zagadnień prawnych zatrudnienia osób migrujących i ich ochrona zdrowia. Problem badawczy sformułowano jako pytanie: jakie problemy zatrudnienia i zdrowia osób migrujących pojawiają się w związku z emigracją i imigracją. Autor artykułu próbuje też znaleźć odpowiedź na szczegółowe pytania dotyczące zatrudniania w Polsce migrantów spoza Unii Europejskiej, problemów migrantów z perspektywy wschodu i zachodu Europy, dynamiki imigracji do Polski, tworzenia przedsiębiorstw przez cudzoziemców w Polsce. W drugiej części pracy autor odniósł się do zasad prawnych dotyczących zagranicznych pacjentów opieki zdrowotnej i badań profilaktycznych pracowników zagranicznych. Celem teoretyczno-poznawczym artykułu jest przedstawienie zagadnień zatrudnienia cudzoziemców z różnych perspektyw prawnych. Celem praktyczno-wdrożeniowym jest wskazanie czynników reformujących w polityce zatrudnieniowej w odniesieniu do cudzoziemców. Podczas prac nad artykułem autor korzystał z czasopisma „Polityka społeczna” oraz obowiązujących aktów prawnych. Artykuł należy do kategorii przeglądu literatury.

**Słowa kluczowe:** prawo, migrant, cudzoziemiec, uchodźca, zatrudnienie, zdrowie.

**Kody JEL:** F22, I13, J61, K37

# THE LEGAL ISSUES IN RELATION TO EMPLOYMENT OF MIGRANTS AND THEIR HEALTH PROTECTION

## Abstract

**The subject of the article** is to present the legal issues of employment of migrants and their health services. The research problem was formulated as a question: what employment and health problems of migrants are important within emigration and immigration. The author of the article also tries to answer the questions about the employment of non-UE migrants, problems of eastern and western Europe migrants, the trends of immigration to Poland, the creation of enterprises by foreigners in Poland. In the second part of the work, the author referred to the legal principles regarding foreign healthcare patients and periodic health examinations of foreign employees. The theoretical goal of the article is to present employment issues for foreigners from various legal perspectives. The practical goal is to indicate reforming factors in employment policy in relation to foreigners. The author used continuous sources from the paper "Social Policy" and applicable legal acts.

**Keywords:** law, migrant, foreigner, refugee, employment, health.

**JEL Codes:** F22, I13, J61, K37

## Wprowadzenie

Sytuacja demograficzna w państwach Unii Europejskiej charakteryzuje się depresją w postaci ujemnego przyrostu naturalnego utrudniającą zastępowalność pokoleń. Sytuację komplikuje postępujący proces starzenia się społeczeństwa, wynikający z wydłużenia przeciętnego trwania życia i obniżenia się dzietności kobiet. Determinuje to masowe wyjazdy młodej generacji pracowników – także Polaków – w poszukiwaniu lepszego bytu w państwach Europy Zachodniej. W związku z tym, w interesie wielu państw, w tym także Polski, jest zdynamizowanie procesu przyjmowania migrantów, którzy mogą pomóc w zachowaniu gospodarczego *status quo*, realnie skutkującego zachowaniem dotychczasowego poziomu życia autochtonów. Imigracja przy obecnym stanie

ilościowym nie jest w stanie spowodować kompensacji braków na rynku pracy. Zatem polska gospodarka już dziś potrzebuje do pracy cudzoziemców, a proces ten będzie postępował. Migracje pracownicze są zagadnieniem niezwykle złożonym, obejmującym koncepcje często odległe a nawet wykluczające się. Utrudnienie stanowi też fakt, że proces ten ma charakter perspektywiczny, a mierzalne efekty, które można uznać za trendy, następują nawet po kilkunastu latach.

Zagadnienia związane z napływem do krajów członkowskich Unii Europejskiej zróżnicowanych kulturowo imigrantów na trwałe zadomowiły się w debatach publicznych. Są też przedmiotem doniesień medialnych, często o niepotrzebnie koloryzowanej formule. Charakterystyka tak nakreślonej kwestii społecznej wymusza postawienie pytań o formy zatrudniania w Polsce migrantów spoza Unii Europejskiej, o różne perspektywy zatrudniania na osi Wschód-Zachód, o prawo i dynamikę imigracji do Polski, o tworzenie na jej terenie przedsiębiorstw oraz zasad prawnych dotyczących zagranicznych pacjentów opieki zdrowotnej z uwzględnieniem badań profilaktycznych związanych ze świadczeniem pracy. Łącznie te zagadnienia stanowią przedmiot proponowanego przez autora opracowania.

## **Zatrudnianie w Polsce migrantów spoza Unii Europejskiej**

Powszechnie przyjmuje się, że krajowy rynek pracy nie jest szczególnie atrakcyjny dla obcokrajowców poszukujących pracy, dla których Polska stanowi coraz częściej przystanek w drodze do Niemiec, Holandii, Wielkiej Brytanii. Sąsiedztwo atrakcyjnych finansowo rynków Europy Zachodniej powoduje, że wielu migrujących pracowników nie chce zatrzymywać się w Polsce na dłużej lub na stałe. Jednoznaczna ocena tego stanu, szczególnie ustalenie czy ten trend ma charakter stały, nie jest łatwa. Można posiłkować się danymi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), z których wynika, że na koniec 2020 r. w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowym było zarejestrowanych ponad 725 tys. cudzoziemców (w 2019 r. było ich 651 tys.). Większość z tych osób to pracownicy z Ukrainy, którzy nadal są zainteresowani pracą w Polsce, są także potrzebni polskim pracodawcom.

Warto podkreślić, że Polska, powszechnie traktowana jako tzw. tradycyjny kraj emigracji, nie była dotąd postrzegana jako kraj napływu ludności.

W istocie, poczynając od XIX stulecia, Polska była jednym z najważniejszych krajów emigracji netto w Europie. Sytuacja zmieniała się systematycznie i w okresie transformacji ustrojowej utrwalił się stan niskiego napływu mas roboczych z obcych państw. Spowodowało to powstanie braków w polskim prawie obejmujących właściwie wypracowane rozwiązania ułatwiające przyjmowanie migrantów z zagranicy. Dlatego w obecnej sytuacji rynkowej potrzeba korzystania z zewnętrznych zasobów pracy stanowi dla Polaków *novum* (Florczak 2019).

Pojęcie cudzoziemca można określić zgodnie z art. 3 ustawy z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Ustawa o cudzoziemcach, 2013). Jest to w zasadzie każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. W art. 3 ustawy dokonano też bardziej szczegółowego podziału na inne kategorie osób migrujących i ich cech. Funkcjonuje także termin mobilności długoterminowej naukowca uwzględniający pobyt przez okres przekraczający 180 dni w danym państwie członkowskim Unii Europejskiej i dotyczy to również pracownika kadry kierowniczej, specjalisty lub pracownika odbywającego staż. Czas ten jest dodatkowo reglamentowany do nieprzekraczalnych 90 dni i sprecyzowany jako krótkoterminowy. Cudzoziemcem może być też student i doktorant objęty programem unijnym lub innym wielostronnym programem edukacyjnym między przynajmniej dwiema instytucjami szkolnictwa wyższego przez okres nieprzekraczający 360 dni. Podobne zapisy w art. 3 dotyczą naukowca jako cudzoziemca posiadającego co najmniej tytuł zawodowy odpowiadający w Rzeczypospolitej Polskiej tytułowi zawodowemu magistra lub równorzędnemu. Są też osoby o statusie uchodźcy, który znajduje odzwierciedlenie w art. 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa o udzielaniu... 2003). Opisano go w zasadach nadawania i pozbawiania statusu uchodźcy, *expressis verbis* w art. 13 cytowanej ustawy: „Cudzoziemcowi nadaje się status uchodźcy, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju”.

W zakresie ilościowym zauważalna jest znacznie zwiększona dynamika napływu cudzoziemców na polski rynek pracy. Zgodnie z danymi Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w ciągu ostatniego dziesięciolecia złożono dziesięciokrotnie więcej wniosków o wydanie zezwolenia na pracę (w 2017 r. złożono ich już ponad 267 tys.). Intensywności tego procesu dowodzi też rejestr procedury uproszczonej, obejmującej oświadczenia o zamiarze

powierzenia pracy cudzoziemcowi (w praktyce dotyczy to głównie obywateli Ukrainy, Armenii, Białorusi i Rosji). W tym przypadku wzrost w ostatnim dziesięcioleciu był stukrotny (w 2017 r. ponad 1,8 mln osób) (Florczak 2019). Legalność tego zatrudnienia charakteryzuje art. 88 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Ustawa o promocji... 2004). Chodzi o to, że podmiot gospodarczy, który zatrudniał cudzoziemca przez okres nie krótszy niż trzy miesiące w związku z oświadczeniem o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wpisanym do właściwej ewidencji, powinien złożyć przed upływem daty zakończenia pracy wskazanej w oświadczeniu wnioski o wydanie zezwolenia na pracę dla tego cudzoziemca. Dopiero wtedy pracę tę uważa się za legalną.

Większość migrantów zarobkowych z krajów trzecich przyjeżdżających do Polski, pochodzi z sąsiedniej Ukrainy. Oprócz stanu ilościowego i kierunków dopływu ważne jest określenie rodzaju prac wykonywanych przez cudzoziemców, wśród których przeważają zajęcia proste, w tym prowadzenie ciągnika siodłowego i wykonywanie robót rolniczo-polowych. Cudzoziemców z państw trzecich zatrudniają na szeroką skalę agencje pracy tymczasowej, które organizują głównie proste prace w przemyśle, prace magazynowe, prace pakowaczy, pracowników branży budowlanej i spawaczy. Na krajowym rynku pracy zachodzi w następstwie tego proces swoistej kompensacji rynkowej, w której autochtoni intencjonalnie rezygnują z nieatrakcyjnych posad, a w ich miejsce do pewnego stopnia zatrudniani są cudzoziemcy. Korzyść dla Polski jest tutaj bezsporna, gdyż cudzoziemcy z krajów trzecich mogą uzupełnić niedobory rynku pracy. Na razie daleki od spełnienia jest przeciwstawny proces zastępowalności, w którym cudzoziemcy z krajów trzecich stanowią konkurencję dla pracowników miejscowych (Florczak 2019).

Stopa bezrobocia w Polsce od kilku lat oscyluje wokół kilku procent wśród osób aktywnych zawodowo, co może wskazywać na stopniowo, ale systematycznie rozwijający się stan braku krajowego kapitału ludzkiego. Ten deficyt jest wspólny dla przeciwległych grup zawodowych. Z jednej strony chodzi o pracowników wykonujących proste prace, dorywcze, przygotowujących posiłki, sprzątających, robotników przemysłowych i rzemieślników. Na drugim końcu znaleźli się wykwalifikowani specjaliści, jak programiści aplikacji smartfonowych, operatorzy baz danych i sieci komputerowych, administratorzy systemów komputerowych, kierownicy w instytucjach finansowych i ubezpieczeniowych (Florczak 2019).

Pierwsza grupa zawodów i stanowisk pracy o niskich kwalifikacjach już jest uzupełniana migrantami ekonomicznymi z krajów trzecich i ma to

charakter dość intensywny. Trudniej jest w drugiej grupie zawodów wysoko kwalifikowanych, tam nie dochodzi do pełnej kompensacji ubytków w związku z imigracją wschodnią. Cudzoziemcy w niewielkim stopniu zadomowiają się w Polsce, jednocześnie deklarując w ankietach zadowolenie z warunków pracowniczych. Więcej niż połowa wyraża równoległe pełną gotowość do opuszczenia terytorium Polski w celu rozpoczęcia pracy na terenie Niemiec, traktując nasz kraj raczej jako formułę tranzytową. Dystynktywny jest tu fakt deklaracji bezpieczeństwa, którego poszukiwało w Polsce jedynie 10% pracowników, za to prawie wszyscy poleciliby nasz rynek pracy rodzinie i przyjaciołom. Podstawą tych twierdzeń są badania agencji pracy *WorkService* przeprowadzone na próbie 300 osób (Witucki, Kubisiak 2018). Warto dodać, że masowa imigracja pracowników Ukrainy do Polski jest procesem ciągłym i obserwowanym od kilku lat, szczęśliwie skumulowanym z okresem wysokiej koniunktury na krajowym rynku pracy. Według niedawnych analiz Ukraińskiego Banku Centralnego (NBU), w latach 2016–2017 z powodu emigracji zarobkowej, Ukraina straciła 5–8% siły roboczej, co pokazuje skalę zjawiska również z drugiej strony (Florczak 2019).

Celem uzupełnienia trzeba też dodać, że najbardziej aktualne analizy NBU zapowiadają zwrot w tej sytuacji. Chodzi o rozbieżności w zarobkach, które dotąd różniły się czterokrotnie na niekorzyść Ukrainy, a w 2020 r. ten proces zatrzymał się na wskazaniu 2,7, co jasno oznacza pozytywny dla Ukraińców rodzimy trend, łącznie ze zmniejszeniem salda migracyjnego (National Bank of Ukraine 2019).

## **Migranci z perspektywy wschodu i zachodu Europy. Krótka charakterystyka i przegląd stanowisk**

Z punktu widzenia Polski można stwierdzić, że różne instytucje – w tym państwowe – dbają o przyjazny klimat dla przyjmowania coraz większej liczby migrantów zarobkowych. Jednak działania tylko podmiotów polityki społecznej nie wystarczą, potrzebna jest pewna zmiana światopoglądu Polaków poparta pracą rządu w terenie, z pomocą mogą przyjść partnerzy społeczni i instytucje trzeciego sektora, a także odpowiedzialne media. Korzyści wydają się obopólne, z jednej strony migranci mogą zyskiwać nowe kwalifikacje i pracować na bardziej wymagających stanowiskach. Z drugiej

kompensują lukę demograficzną w Polsce. W związku z wysokim udziałem migrantów wschodnich w budownictwie i rolnictwie można podkreślić szczególną rolę związków zawodowych w Europie, które mogłyby zająć się ochroną socjalną pracujących w tych dolegliwych gospodarczo warunkach (Zakrzewska 2017). Sektor rolniczy jest zresztą zdominowany przez migrantów. W Europie jest 15 mln gospodarstw rolnych z 10 mln pracowników, z których ponad 4 mln – czyli ponad 40% zasobów kadrowych – to migranci (Zakrzewska 2017).

W odniesieniu do sektora budowlanego, który ma raczej niskie wskazania prestiżu, można wskazać cechę mobilności, która utrudnia wpływ związków zawodowych, co mogłoby pozytywnie wpłynąć na poprawę i wyrównanie różnic w wynagrodzeniach, często eksponowanych w mediach.

Z punktu widzenia państw przyjmujących Polaków można stwierdzić, że ich profil zawodowy charakteryzuje najczęściej młodość i wybór jako destynacji Irlandii, Holandii i Norwegii. Z kolei w podziale na płeć najwięcej polskich kobiet przybywa do Włoch, w pozostałych państwach europejskich występuje nieznaczna przewaga mężczyzn.

Przy okazji warto scharakteryzować szerzej sytuację migrantów w Europie. Włochy jako duże państwo mają wiele problemów z migrantami, np. Bułgarami (większość włoskich winogron i pomidorów zbieranych jest właśnie przez nich). Niestety warunki socjalne tych pracowników można opisać jako urągające jakimkolwiek standardom, łącznie z tworzeniem swoistych kilkusetosobowych gett pracowników z całymi rodzinami, egzystujących na południu Włoch. Dodatkowo kwestią społeczną praktycznie w całej Europie jest też handel ludźmi w celach zarobkowych. Jego wartość szacuje się na około 3,5 mld EUR. Bułgarzy chętnie migrują do Niemiec (ponad 50 tys. pracowników), w większości wykonują proste prace w branży budowlanej, gastronomii, transporcie i rolnictwie. Również Litwa zmaga się z trudną sytuacją migracji zarobkowej. Od powstania niepodległego państwa jej stan liczbowy zmniejszył się o czwartą część. W przeciwieństwie do Litwy zwiększone migracje pracownicze w Czechach determinują spadek wysokości wynagrodzeń. W Czechach pracuje ponad pół miliona cudzoziemców, z których połowa ma prawo stałego pobytu, a 240 tys. tylko czasowe pozwolenia na pobyt i pracę. Podobne konstatacje pochodzą z pozostałych państw. Na przykład przez ostatnie 20 lat z Rumunii wyjechało 3 mln osób, co w znacznym stopniu przełożyło się na duże braki kadrowe. W budownictwie tego kraju brakuje ok. 200 tys. pracobiorców, których częściowo zastępują migranci z Mołdawii, Ukrainy, Chin i Wietnamu (Zakrzewska 2017).

## Imigracja do Polski – dynamika procesu oraz prawo

Polska, mimo że nie doświadcza w tak ekstremalny sposób współczesnych międzynarodowych ruchów migracyjnych, jak Syria, Turcja, Jemen, Niemcy czy Grecja, które najchętniej zmieniłyby status naszego kraju z emigracyjnego na imigracyjny, to nie jest całkowicie od nich wolna. W oczywisty sposób skala zjawiska w naszym kraju jest zdecydowanie mniejsza, inne są również kierunki, z których przybywają migranci.

Napływ cudzoziemców do Polski przed 1990 r. był niewiele znaczącym statystycznie zdarzeniem. Chodziło wtedy o nieprzyjazną migrowaniu sytuację polityczną i opadającą koniunkturę gospodarczą. Na początku transformacji ustrojowej polska gospodarka stopniowo i nieśpiesznie zaczęła chłonąć nowe trendy społeczne. W pewnym sensie dynamiki nabierał charakter fluktuacji pracowników. Akcesja Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. uruchomiła nowe strumienie emigracyjne skierowane głównie do Wielkiej Brytanii, Irlandii, Niemiec i Holandii (Łukasiewicz 2017).

Pobyt cudzoziemców na terytorium Polski jest regulowany ustawą z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Ustawa o cudzoziemcach, 2013). Zawarte w przepisach ogólnych regulacje dopuszczają pobyt cudzoziemców na podstawie: wizy, zezwolenia na pobyt czasowy (związany z zatrudnieniem, prowadzeniem badań naukowych, prowadzeniem działalności gospodarczej) oraz zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej. W art. 1 cytowanej ustawy określono zasady i warunki wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ich przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu. W art. 2 cytowanej ustawy zapisano wyłączenia ustawowe dotyczące członków misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych oraz innych osób zrównanych z nimi na podstawie ustaw, umów lub powszechnych zwyczajów międzynarodowych pod warunkiem wzajemności i posiadania przez te osoby dokumentów potwierdzających pełnienie przez nie funkcji uprawniających do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pobytu na tym terytorium. Wyłączeni z ustawy są obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Szwajcarii oraz członków ich rodzin, którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają.

W zakresie dynamiki procesu imigracyjnego można stwierdzić, że najczęściej kart pobytu otrzymali obywatele Ukrainy (31% ogółem), następnie obywatele Niemiec (10%), Białorusini (4%) i w znacznie mniejszym stopniu



Rosjanie, Wietnamczycy, Włosi, Chińczycy, Francuzi, Brytyjczycy i Bułgarzy. Warto zaznaczyć, że zgodnie z art. 87 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Ustawa o promocji... 2004) cudzoziemiec-imigrant jest uprawniony do wykonywania pracy, jeżeli posiada status uchodźcy nadany w Rzeczypospolitej Polskiej, posiada zezwolenie na pobyt stały w Rzeczypospolitej Polskiej lub ewentualnie posiada zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej w Rzeczypospolitej Polskiej, a także jest obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, jest obywatelem państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego, nienależącego do Unii Europejskiej, jest obywatelem państwa niebędącego stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, który może korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umowy zawartej przez to państwo ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi. Zatem od obywateli spoza krajów Unii Europejskiej przebywających w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE nie wymaga się dodatkowych dokumentów uprawniających do wykonywania pracy zarobkowej.

Cudzoziemcy przebywający w Polsce na podstawie wizy lub zezwolenia na pobyt czasowy w celu podjęcia pracy powinni zdobyć stosowne zezwolenie. Statystycznie liczba ich wydań wciąż rośnie, a w 2015 r. nastąpił dynamiczny skok przekraczający 65 tys. Może to świadczyć o rosnącym popycie na pracowników ze strony polskich przedsiębiorców, co jest determinowane zmianą cyklu koniunkturalnego. Najwięcej zgód na pracę otrzymała grupa robotników wykwalifikowanych, następnie cudzoziemcy wykonujący proste prace, a stosunkowo najmniej zgód wydano cudzoziemcom zatrudnionym na stanowiskach kierowniczych (często w profilu ekspatriacji z branży informatycznej) (Łukasiewicz 2017). Pojęcie to warto przybliżyć z uwagi na rosnące umiędzynarodowienie działalności przedsiębiorstw i ich ekspansję na rynki zagraniczne oraz łatwość przemieszczania się między krajami. Coraz więcej pracowników poszukuje możliwości rozwoju własnej kariery zawodowej na międzynarodowym rynku pracy. Idea ta opiera się na ekspatriacji, czyli migracji pracownika przedsiębiorstwa międzynarodowego, zwykle wysokiej klasy specjalisty lub menedżera, który zostaje wysłany do jednostki zagranicznej stanowiącej filię lub inną formę organizacyjno-prawną centrali korporacji, z kraju trzeciego, lub też przemieszcza się pomiędzy tymi jednostkami. Osoba migrująca w ten sposób jest nazywana ekspatriantem (czasem ekspatem) i może wywodzić się z kraju pochodzenia centrali korporacji lub być innej narodowości niż ludność kraju macierzystego korporacji (Przytuła 2017).

Warto też scharakteryzować możliwość wykonywania pracy bez konieczności uzyskiwania zezwolenia, a jedynie na podstawie zarejestrowanego oświadczenia w powiatowym urzędzie pracy o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi. W rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, wyrażona została zgoda na zatrudnienie cudzoziemców z Republiki Armenii, Republiki Białorusi, Republiki Gruzji, Republiki Mołdawii, Federacji Rosyjskiej lub Ukrainy, wykonujących pracę przez okres nieprzekraczający sześciu miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy, niezależnie od liczby podmiotów powierzających im wykonywanie pracy (Rozporządzenie Ministra Pracy... 2015). W strukturze cudzoziemców zatrudnianych na podstawie oświadczeń najwięcej zatrudniana się obywatele Ukrainy, którzy wykonują proste zajęcia, ewentualnie jako robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy (Łukasiewicz 2017).

## **Tworzenie przedsiębiorstw przez cudzoziemców w Polsce**

Zmianę porządku prawnego w sferze działalności gospodarczej można rozpatrywać jako element polityki integracji ekonomicznej wobec cudzoziemców trochę obciążonej pejoratywną charakterystyką niepewnej legalności i dyskryminacji w dostępie do zatrudnienia. Cudzoziemcy zasadniczo prowadzą aktywność zawodową w formie samozatrudnienia w jednoosobowej działalności gospodarczej lub spółce, których zasady obejmują odnośne przepisy (Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej 2004; Ustawa o cudzoziemcach 2013).

W zakresie aktywności w formie jednoosobowej działalności warto stwierdzić, że w odniesieniu do ustawy poprzedzającej nastąpiła poprawa w dostępie podmiotów zagranicznych do rozwijania działalności gospodarczej w Polsce. Poprzednio aktywność zawodową cudzoziemców cechowała zasada wzajemności polegająca na wprowadzaniu podobnego zakresu ułatwień jak czyniły to sąsiednie kraje dla Polaków. Wejście do Unii Europejskiej umożliwiło zmianę w stopniu uprzywilejowania migrantów z tego regionu, ale ich odpowiednicy z byłych republik wschodnich musieli czekać na to do 2008 r. – do czasu wejścia w życie ustawy o Karcie Polaka.

Utrwalono w niej status migranta, który utożsamia się z Polską. W art. 2.1. Karty zapisano, że podmiotowo zainteresowaniem ustawodawcy jest osoba bezpaństwowa, która deklaruje przynależność do Narodu Polskiego i wykaże swój związek z polskością przez podstawową znajomość języka polskiego, naszej tradycji i zwyczajów, wykaże związki z narodowością polską (Ustawa o Karcie Polaka, 2007).

Imigranci w Polsce dzielą się na obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i EFTA oraz ich odpowiedników z państw trzecich. Ten podział został zapisany w normie o uprawnieniach do prowadzenia działalności gospodarczej przez imigrantów. Zgodnie z art. 13.1 w rozdziale drugim znajdziemy zapis, że cudzoziemcy z państw członkowskich Unii Europejskiej, z państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) mogą podejmować i wykonywać działalność gospodarczą na takich samych zasadach jak obywatele krajowi. W art. 13a można podkreślić, że przedsiębiorca, będący osobą fizyczną wykonującą we własnym imieniu działalność gospodarczą, może być przekształcony w spółkę kapitałową na zasadach określonych w Kodeksie spółek handlowych (Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej 2004).

Obywateli państw trzecich (niepochodzących z Unii Europejskiej i spoza EFTA) dotyczy dyspozycja oznaczająca, że imigrantom zezwala się na prowadzenie własnej działalności gospodarczej, jeśli kraj pobytu jest dla nich krajem osiedlenia (chodzi tu o zezwolenie na pobyt stały). *Per analogiam* takiej dyspozycji nie wprowadzono wobec obywateli Unii Europejskiej, gdyż migranci z tego regionu mogą bez względu na status pobytowy podejmować działalność gospodarczą (Andrejuk 2016).

Do tworzenia działalności gospodarczej uprawnia także status uchodźcy. W zakresie samozatrudnienia do zgody na tę aktywność gospodarczą kwalifikują ochrona czasowa, ochrona uzupełniająca, zgoda na pobyt ze względów humanitarnych lub zgoda na pobyt tolerowany. Reguluje je ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa o udzielaniu... 2003). W art. 1 ustawodawca określił zasady, warunki i tryb udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz organy właściwe do działania w tych sprawach. W art. 10 zawarto słowniczek pojęć związanych z uchodźstwem, określenia znane szerzej oraz nowe terminy, w tym uchodźca mandatoryjny, tzn. cudzoziemiec uznany za uchodźcę przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, zgodnie z jego mandatem wynikającym z Konwencji Genewskiej oraz Statutu Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw

Uchodźców. W dziale II tego aktu opisano zasady nadawania, odmowy nadania i pozbawiania statusu uchodźcy oraz udzielania i pozbawiania ochrony uzupełniającej. W art. 15 i 106 ustawy zapisano zasady ochrony uzupełniającej, której udziela się cudzoziemcom niespełniającym warunków do nadania statusu uchodźcy, ale ich odesłanie wiązałoby się z ryzykiem tortur, zagrożenia karą śmierci lub bycia ofiarą wewnętrznego konfliktu zbrojnego. Z kolei ochrony czasowej udziela się w przypadku masowego napływu imigrantów, którzy opuścili swój kraj np. z powodu wojny lub innych konfliktów.

Warte zainteresowania z perspektywy uniwersytetów jest prowadzenie działalności gospodarczej przez cudzoziemców podczas odbywania studiów, w tym na podstawie zezwolenia udzielonego na pobyt czasowy, w związku z odbywaniem studiów. Dopuszczenie do tworzenia zrębów przedsiębiorczości osób studiujących można uznać za proces *handicapowy* w tym sensie, że może on kompensować negatywny trend drenażu mózgow na rynku pracy. Główną barierą w ciągłości tego pozytywnego skądinąd stanu jest niepewna przyszłość przedsięwzięcia. Tok kształcenia jest bowiem ograniczony czasowo i trudno oczekiwać by cudzoziemcy utrzymywali status studenta tylko w celach gospodarczych (uzyskanie absolutorium kończy co do zasady pobyt czasowy). Tu w sukurs przyszła zmiana ustawowa wprowadzająca zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania działalności gospodarczej, udzielone ze względu na kontynuowanie prowadzonej już działalności gospodarczej na podstawie wpisu do ewidencji gospodarczej (Andrejuk 2016).

## Zasady prawne w zakresie zagranicznych pacjentów opieki zdrowotnej

Problemy i zagadnienia związane z pobytem cudzoziemców w Polsce rozwiązuje Urząd ds. Cudzoziemców, nadzorowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych na podstawie ustawy cudzoziemcach (2013). Ustawodawca poświęcił temu zagadnieniu dział II cytowanej ustawy, w którym w art. 16 znajduje się dyspozycja powołania Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców będącego jednocześnie centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach: wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nadawania statusu uchodźcy, udzielania ochrony uzupełniającej, zgody na pobyt tolerowany i azylu.

Z punktu widzenia interesu społecznego ważne jest zapewnienie dostępu do opieki zdrowotnej osobom, które jako cudzoziemcy czasowo lub stale przebywają na terenie Polski. W 2020 r. jest to jak najbardziej aktualne zagadnienie w związku z rozprzestrzenianiem się koronawirusa i choroby COVID-19. Osoby przybywające do Polski z terenów zagrożonych, czyli Wietnamu, Chin i Włoch, i nieleczące się, stanowią zagrożenie dla zdrowia publicznego, także w kontekście potencjalnie grożącej Europie pandemii.

Opiekę cudzoziemcom ubiegającym się o udzielenie ochrony międzynarodowej zapewnia Urząd ds. Cudzoziemców na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa o udzielaniu... 2003). Zgodnie z tym zapisem opieka medyczna obejmuje świadczenia opieki zdrowotnej w zakresie, w jakim osobom objętym obowiązkowym lub dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym przysługuje prawo do świadczeń (Ustawa o cudzoziemcach 2013). Dzieje się to na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych z wyłączeniem leczenia uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej (Ustawa o świadczeniach... 2004). W kolejnym punkcie określono zasady opieki medycznej, która jest wykonywana na podstawie umów cywilnoprawnych zawartych z kierownikiem Urzędu. Zgodnie z art. 74 opiekę medyczną zapewnia się w okresie postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, począwszy od dnia zgłoszenia się cudzoziemca w ośrodku, z tym że w sytuacjach szczególnych, związanych z zagrożeniem życia lub zdrowia cudzoziemca, opieka medyczna przysługuje od dnia złożenia przez cudzoziemca wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Ustawodawca przewidział odpowiednie wyłączenia. Opieki medycznej nie udziela się po upływie 14 dni od dnia doręczenia decyzji ostatecznej o umorzeniu postępowania, w przypadku gdy postępowanie w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej zostało umorzone. Okres udzielania opieki medycznej ulega przedłużeniu do dnia, w którym cudzoziemiec powinien opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku gdy cudzoziemiec złożył wniosek w sprawie przyznania pomocy w dobrowolnym powrocie. W przypadku gdy w stosunku do małżonków lub ich małoletnich dzieci, przebywających w ośrodku toczą się odrębne postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, okresy pomocy udzielanej małżonkom i ich małoletnim dzieciom kończą się jednocześnie z upływem tego okresu udzielania pomocy, który jest dłuższy (Ustawa o udzielaniu... 2003).

Pomoc medyczna obejmuje te same świadczenia, jakie przysługują osobom objętym obowiązkowym lub dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym, z wyłączeniem leczenia uzdrowiskowego i rehabilitacji uzdrowiskowej. Urząd zapewnia opiekę medyczną przez umowy ze świadczeniodawcami. Przez wiele lat obsługą cudzoziemców zajmował się Centralny Szpital Kliniczny MSW, ale teraz usługi świadczą też inne instytucje niepubliczne. Zakres opieki medycznej obejmuje: podstawową opiekę zdrowotną, szczepienia dzieci zgodnie z kalendarzem szczepień, konsultacje i badania specjalistyczne, hospitalizację, transport medyczny, organizację miejsca pobytu w specjalistycznych zakładach opieki długoterminowej oraz opiekę stomatologiczną (bez protetyki stomatologicznej).

Upowszechnienie dostępu cudzoziemców przebywających na terenie kraju do opieki zdrowotnej jest korzystne ze względów epidemiologicznych i społeczno-gospodarczych. Bariery w dostępie do ochrony zdrowia determinują sytuację, w której migranci późno podejmują leczenie lub korzystają ze znacznie bardziej kosztownej medycyny specjalistycznej (Strzemieczna, Imieła 2017).

## **Badania profilaktyczne pracowników zagranicznych**

W związku z zagadnieniami zdrowotnymi dotyczącymi mas pracujących w Europie wiodąca wydaje się potrzeba określenia ram prawnych przeprowadzania badań profilaktycznych pracowników. Celem tego działania jest otrzymanie orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy. Chodzi tu o orzeczenie o zdolności lub niezdolności pracownika do świadczenia pracy na danym stanowisku, a w tym kontekście istotne jest scharakteryzowanie źródeł regulacji uzyskania zdolności do pracy.

Podstawowe regulacje prawne dotyczą zapewnienia skutecznej ochrony zdrowia i życia pracowników. Na pracodawcy w tej węzłowej kwestii spoczywa obowiązek niedopuszczenia do świadczenia pracy przez osobę o wątpliwej kondycji zdrowotnej. Istotne zatem jest tu pojęcie zdolności do wykonywania obowiązków pracowniczych na konkretnym stanowisku w określonych warunkach. *In contrario* niezdolność do pracy jest stosowana w prawie zabezpieczenia społecznego i oznacza całkowitą lub częściową utratę zdolności do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i jest warunkiem przyznania

renty z tytułu niezdolności do pracy (Ustawa o emeryturach... 1998). W tej ustawie, w rozdziale 3 art. 12.1 osobą niezdolną do pracy jest ta, która całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu. Jest to też osoba całkowicie niezdolna do pracy, która utraciła zdolność do wykonywania jakiejkolwiek pracy. Takim pracownikiem jest też osoba w rozumieniu ustawowym, która jest częściowo niezdolna do pracy, ale która w znacznym stopniu utraciła zdolność do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji. Z kolei w art. 13.1 przy ocenie stopnia i przewidywanego okresu niezdolności do pracy w praktyce uwzględnia się stopień naruszenia sprawności organizmu oraz możliwości przywrócenia niezbędnej sprawności w drodze leczenia i rehabilitacji. Ma też możliwość wykonywania dotychczasowej pracy i istnieje jakaś celowość przekwalifikowania zawodowego, biorąc pod uwagę rodzaj i charakter dotychczas wykonywanej pracy, poziom wykształcenia, wiek i predyspozycje psychofizyczne. Zasadniczo status niezdolności do pracy orzeka się na okres nie dłuższy niż pięć lat. Jednak w wyjątkowych sytuacjach orzeka się go na okres dłuższy. Na przykład, jeżeli według wiedzy medycznej nie istnieją rokowania odzyskania zdolności do pracy przed upływem tego okresu (Ustawa o emeryturach... 1998).

Pojęcie niezdolności do pracy legislator zastosował też w dyspozycji ubezpieczenia chorobowego w ustawie z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, na mocy której oznacza ono czasową niezdolność do pracy z powodu choroby i stanowi podstawową przesłankę wypłaty zasiłku chorobowego. W art. 6.1 zasiłek chorobowy przysługuje ubezpieczonemu, który stał się niezdolny do pracy z powodu choroby w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego. Dodatkowo na równi z niezdolnością do pracy z powodu choroby traktuje się brak możliwości wykonywania pracy w wyniku zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych lub – co jest częściej spotykane – z powodu przebywania w stacjonarnym zakładzie leczenia odwykowego lub leczenia uzależnienia od środków odurzających lub substancji psychotropowych (Ustawa o świadczeniach... 1999).

Podobne zapisy można znaleźć w rozdziale III Kodeksu pracy, w tym dotyczące świadczeń przysługujących w okresie czasowej niezdolności do pracy. W art. 92. § 1 za czas niezdolności pracownika, za którą zachowuje prawo do pełnego lub czasem częściowego wynagrodzenia uznano chorobę lub odosobnienie w związku z chorobą zakaźną – trwającą łącznie do 33 dni w ciągu roku kalendarzowego. Powodem może być też wypadek w drodze do pracy lub powrotnej albo choroby przypadającej w czasie ciąży. W przedmiocie tej

dyspozycji prawnej ustawodawca przewidział też poddanie się niezbędnym badaniom lekarskim przewidzianym dla kandydatów na dawców narządów. Komplementarnie znalazła się tam formuła obliczania analizowanego wynagrodzenia przysługującego w okresie czasowej niezdolności do pracy. Oblicza się je według zasad obowiązujących przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego i wypłaca za każdy dzień niezdolności do pracy, nie wyłączając dni wolnych od pracy. W kolejnym paragrafie znalazła się informacja, o tym że świadczenie to nie ulega obniżeniu w przypadku ograniczenia podstawy wymiaru zasiłku chorobowego. W art. 229–231 Kodeksu pracy znalazły się też przedmiotowe ustalenia dotyczące badań lekarskich stosowane wobec pracowników młodocianych i osób nowo przyjmowanych do pracy. Są też tam zdefiniowane obowiązki przeniesienia pracownika niezdolnego do pracy na inne stanowisko w przypadku stwierdzenia u niego objawów choroby zawodowej oraz w razie niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową (Ustawa Kodeks pracy 1974).

## Wnioski

### 1. Zatrudnianie w Polsce migrantów spoza Unii Europejskiej

Migracje pracowników oraz proces ich integracji stały się wyzwaniem dla większości krajów europejskich. Istnieją kraje mające większą tradycję w zarządzaniu migrantami, ale na poziomie regionalnym i lokalnym zarysowali się nowi liderzy. Problemy związane z zatrudnianiem cudzoziemców spoza Unii Europejskiej na rodzimym rynku pracy mają charakter właściwie konstytutywny. Są one w wysokim stopniu skojarzone z kwestiami społecznymi, choćby determinując zmiany na polskim rynku pracy łącznie z jego regulacjami prawnymi. Wspomniane czynniki reformujące wymagają jednak ciągłego odwoływania się do sytuacji społecznych. One skądinąd determinują realia gospodarcze, których potrzeby uwzględnia kodeks prawny. Zatrudnianie cudzoziemców, np. z Ukrainy, spowodowało zmiany o charakterze konkurencyjnym na rynku pracy, ale tylko wśród podaży zawodów o niskim statusie. Obywatele spoza UE wyrażają powszechnie zadowolenie z pracy w Polsce, dobrze oceniając polskich współpracowników. Trzeba skonstatować, że migracja do krajów Unii Europejskiej osób spoza regionu będzie się



utrzymywała, pojawią się zatem nowe polemiki i uzgadnianie stanowisk związane z ich interesami. Z pewnością wyzwaniem stanie się określenie wspólnych celów i obszarów działania możliwych do zaakceptowania przez strony i interesariuszy.

Rodzi się w związku z tym pytanie o istnienie potrzeby harmonizowania prawa i skupienia zbioru dyspozycji w jednej ustawie. Dotychczasowy porządek prawny obejmujący problemy migrantów zawarto w ustawie z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, ustawie z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ustawie z 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W analizie zwraca uwagę znaczne rozproszenie przepisów, które wskazują na potrzebę uchwalenia nowego aktu w przedmiotowej kwestii. W Polsce zagadnienie to jest jeszcze bardziej nadbudowane. W ogólnym odniesieniu problemy związane z cudzoziemcami regulują jeszcze ustawy o pomocy społecznej, o repatriacji, o systemie oświaty, prawo o szkolnictwie wyższym, a także ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Lokalnie warto podjąć działania prawne służące silniejszej integracji migrantów ukraińskich. Dotąd ich kompetencje – zdobyte skądinąd we wschodniej kulturze – mogą być przydatne. W niewielkim stopniu aprobatywna wydaje się sytuacja, w której pracownicy pochodzący ze Wschodu z wykształceniem wyższym pełnią funkcję robotników budowlanych lub pomocników w rolnictwie. Korzyść dla Polski byłaby tutaj bezsporna, gdyż cudzoziemcy z krajów trzecich potencjalnie uzupełnią niedobory rynku pracy specjalistów w różnych zakresach działalności i domenach. Na razie daleki od spełnienia jest przeciwstawny proces zastępowalności, w którym cudzoziemcy z krajów trzecich stanowią konkurencję dla pracowników miejscowych. W branży akademickiej następuje pewna integracja i można z jej dorobku skorzystać. Bez specjalnych barier pracują w Polsce wykładowcy oraz studiuje młodzież akademicka znakomicie integrując się z autochtonami.

## **2. Migranci z perspektywy wschodu i zachodu Europy**

Warto przyjąć, że są też niespodziewane, czasem sceptyczne wnioski płynące z doświadczeń migracji wschodniej i zachodniej. Przede wszystkim proces ten

jest zmienny i czasem wiąże się z wyzyskiwaniem pracowników, co na poziomie państwowym powinno być wydajnie kompensowane. Postulat ten może być zrealizowany także z akumulacją zasobów ukraińskich, choćby w postaci stowarzyszenia dbającego o równość rynkową w zatrudnieniu tej grupy migrantów. Na pewno na początku takich działań pomocny będzie proces wykorzystania lokalnych doświadczeń w mediach krajowych, choć i to będzie poczytywane za dążenia nacjonalistyczne Ukraińców.

### 3. Prawo i dynamika imigracji do Polski

Należy powtórzyć, że migracje są procesem dość trudnym w analizie i weryfikacji stanowisk stron. Chodzi tu o wielu aktorów tego procesu skupionych w ramach strony przyjmującej, imigrantów i instytucji zatrudniających. Większość problemów w funkcjonowaniu tych znaczących uczestników międzynarodowego i bardzo mobilnego rynku pracy wynika ze znacznego nagromadzenia kapitału ludzkiego w tradycyjnie popularnych skupiskach masy migracyjnej. Należy dopilnować by napływ cudzoziemców do Polski był zgodny z jej priorytetami rozwojowymi, takiego procesu nie można pozostawić bez nadzoru. Chodzi o to by np. zachęcać ich do osiedlania. Z punktu widzenia gospodarki dobrze by były to osoby młode i wykształcone. Warto tworzyć ramy prawne i całe systemy premiowania skutkujące deklaracją o chęci pozostania w naszym kraju na stałe. Niestety wiadomo już, że Polska ma charakter państwa tranzytowego na drodze do Niemiec i Holandii, dzieje się tak przynajmniej w opinii Ukraińców, a są oni nam najbliżsi w odniesieniu do wspólnego kręgu kulturowego. Możliwe jest też istnienie jakiejś części uchodźców, azylantów lub ekspatów, którzy w swojej determinacji przychylnie spojrzeliby w stronę asymilacji. Stworzenie w związku z tym jakiejś zachęty w postaci rozwiązania prawnego powinno spowodować – w krótszej niż dziesięciolecia perspektywie czasowej – stałe osiedlenie większej grupy migrantów. Wtedy można byłoby zainwestować w nich więcej czasu i środków, uzyskując ostatecznie zasymilowaną grupę wyżej kwalifikowanej kadry, np. dla sektora informatycznego. Jako uzupełnienie można w formule *ad hoc* spróbować wprowadzić rozwiązanie podobne do wykonywania pracy bez konieczności uzyskiwania zezwolenia, a jedynie na podstawie zarejestrowanego oświadczenia w powiatowym urzędzie pracy o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi. Jednak rozszerzając

znacznie zakres uczestników tego procesu, chodzi o to by nie ograniczać napływu tylko do obywateli kilku byłych republik radzieckich.

#### **4. Tworzenie przedsiębiorstw przez cudzoziemców w Polsce**

Konstatując trzeba uwzględnić korzystnie sformułowaną regulację zrównującą w zasadzie prawa imigrantów ze Wschodu w odniesieniu do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie rozwijania działalności gospodarczej. Warto podkreślić, że jej prowadzenia nie warunkuje nawet osiedlenie się w Polsce. Takie przedsięwzięcie co do zasady może być realizowane w formie jednoosobowej działalności gospodarczej i jest dostępne dla obywateli Unii Europejskiej, posiadaczy Karty Polaka, migrantów z kartą stałego pobytu lub uprawnieniem rezydenta długoterminowego. W gruncie rzeczy prowadzenie aktywności w formie spółek nie ma żadnych obostrzeń i zastrzeżeń, choć jak wiadomo także dla rodzimych przedsiębiorców jest wystarczająco uciążliwe, a obcokrajowiec musi jeszcze dowieść, że tworzy nowe miejsca pracy i jest gotowy do inwestowania kapitałowego. Chodzi tu o utrudnienie w dostępie dla małych przedsiębiorców, których aktywność jest pod każdym względem ryzykowna (większość krajowych jednoosobowych przedsięwzięć kończy się fiaskiem). Ledwie dostrzegalne działania nowelizujące ten zakres ryzyka zostały skompensowane w ustawie o cudzoziemcach, a inne utrwaliły utrudnienia.

W tym miejscu istotnym zagadnieniem wartym konstatacji jest perspektywa uniwersytetów w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej podczas odbywania studiów przez cudzoziemców. Można wykorzystać w tym kontekście rozsądny skądinąd argument o potrzebie dynamizowania imigracji cudzoziemców chcących podejmować studia w Polsce w związku ze stagnacją demograficzną. Chodzi tu o ujemny przyrost naturalny, którego odzwierciedleniem są braki rekrutacyjne. Można zatem zwiększyć atrakcyjność polskiego szkolnictwa wyższego dla cudzoziemców przez wsparcie uczelni w prowadzeniu kształcenia w językach obcych. Częściowo już się to dzieje, wiele szkół niepublicznych nastawiło się już tylko na cudzoziemców. Muszą się też rozwinąć programy stypendialne dla kierunków istotnych z uwagi na znaczenie realizowanych przez uczelnie badań naukowych lub potrzeby rynku pracy. Ważne wydaje się wzmocnienie programu Erasmus, którego beneficjenci nie są w żaden sposób dodatkowo motywowani (nie ma trendu wzrostowego), a dowodzi tego zmienna dynamika rekrutacji. Być może korzystnym

rozwiązaniem byłoby wprowadzenie praktyki stałego rezydenta w państwach, z których obywatele jest najwięcej chętnych do studiowania za granicą.

## **5. Zasady prawne dotyczące zagranicznych pacjentów opieki zdrowotnej**

Migracja ludności to jedna z najbardziej charakterystycznych tendencji społecznych, a przemieszczanie się stało się łatwiejsze niż kiedykolwiek. Wiele osób migruje z rozmaitych powodów, jednak niezależnie od sytuacji demograficznej, wyboru destynacji, przyczyn opuszczenia macierzystego kraju, niezbędna jest orientacja w zasadach prawnych dotyczących zagranicznych pacjentów i ich opieki zdrowotnej. Konwencjonalnie można skonstatować, że są one złożone i zależne od kraju pochodzenia imigranta i jego statusu. Na pewno w związku z ograniczeniami w orientacji przepisów nawet samego personelu medycznego w zakresie choćby podstaw refundacji świadczeń należy ułatwić i znacznie rozszerzyć możliwości dotarcia do tych informacji. Chodzi tu oczywiście o zagrożenie ponoszenia kosztów przez zakłady ratujące zdrowie osobom nieubezpieczonym. Dotyczy to także samych zainteresowanych, którzy szczególnie w pierwszych miesiącach pobytu nie mogą zorientować się w zawiłościach polskiej ochrony zdrowia. W ostatecznym rozrachunku prowadzi to do dysharmonii i dezorganizacji w udzielaniu pomocy medycznej.

## **6. Badania profilaktyczne pracowników zagranicznych**

Obowiązujące przepisy prawne charakteryzują się pewnymi rozwiązaniami, które niejako odbiegają od dyspozycyjnych właściwości. Chodzi o to, że normatywnie profilaktyczna opieka zdrowotna nad pracownikami nie zawsze jest rzetelnie realizowana, istnieją bariery w zawieraniu umowy pisemnej z jednostką medycyny pracy i brakuje nadzoru w kierowaniu pracownikami na badania w odpowiednich terminach. Oczywiście w wielu regionach czy grupach instytucji pracownicy są też regularnie kierowani na badania, jednak dzieje się to w pewnym sensie zbiorowo i z powszechnie przyznanym orzeczeniem o nieistnieniu przeciwwskazań do wykonywania pracy. Brakuje zaangażowania w podejściu niektórych lekarzy do stosownej oceny zdolności zdrowotnej pracowników. Zdarza się – zgodnie z doniesieniami medialnymi,

ale i w odniesieniu do własnej praktyki – że cudzoziemcy niejako hurtowo zdobywają oświadczenia o zdolności do wykonywania pracy.

## Bibliografia

- Andrejuk K. (2016), *Prawne uwarunkowania tworzenia i rozwijania przedsiębiorstw przez cudzoziemców w Polsce*, „Polityka Społeczna”, nr 3.
- Florczak I. (2019), *Zatrudnianie cudzoziemców z krajów trzecich z perspektywy prawa krajowego i realiów rynku pracy – panorama zjawiska*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 2.
- Łukasiewicz G. (2017), *Imigracja do polski jako potencjalne źródło zwiększania konkurencyjności polskich przedsiębiorstw w świetle koncepcji zarządzania różnorodnością*, „Polityka Społeczna”, nr 2.
- National Bank of Ukraine (2019), *The Financial Stability Report*, Kijów.
- Przytuła S. (2017), *Ekspatriacja tradycyjna i samoinicjowana jako formy migracji transnarodowej*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny”, z. 1(163).
- Strzemieczna M., Imiela J. (2017), *Cudzoziemcy jako pacjenci w polskim systemie opieki zdrowotnej – sytuacja prawna*, „Polityka Społeczna”, nr 11–12.
- Witucki M., Kubisiak A. (2018), *Postawy obywateli Ukrainy wobec polskiego rynku pracy*, Work Service, Warszawa.
- Zakrzewska I. (2017), *Pracownicy migracyjni na rynku pracy – ocena sytuacji z perspektywy wschodniej i zachodniej Europy*, „Polityka Społeczna”, nr 11–12.

### Akty prawne

- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (tekst jednolity Dz.U. 2018 poz. 2273).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jednolity Dz.U. 2019 poz. 1040, 1043, 1495).
- Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity Dz.U. 2020 poz. 53, 252).
- Ustawa z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jednolity Dz.U. 2019 poz. 645, 1590).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. 2019 poz. 505, 1543, 1655, 1798, 2217).

Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz.U. 2019 poz. 1666, 2020).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity Dz.U. 2019 poz. 1482, 1622, 1818, 2473).

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jednolity Dz.U. 2017 poz. 2168, 2290, 2486; 2018 poz. 107, 398).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jednolity Dz.U. 2019 poz. 1373, 1394).

Ustawa z 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobytku oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (tekst jednolity Dz.U. 2019 poz. 293).

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz.U. 2019 poz. 1598).

Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (tekst jednolity Dz.U. 2020 poz. 35).

**Afiliacja: dr hab. Marcin Skinder**

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Pl. Weysenhoffa 11

85-072 Bydgoszcz

e-mail: skinder@ukw.edu.pl