



KANCELARIA  
SENATU

BIURO ANALIZ  
I PETYCJI

Ochrona przez polskie  
i niemieckie instytucje  
i bezpieczeństwo  
socjalne na niemieckim  
ryнку pracy obywateli  
Unii Europejskiej  
posiadających polskie  
obywatelstwo

Opinie  
i ekspertyzy

OE-493

WARSZAWA 2024

Biuro Analiz i Petycji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.  
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.  
Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2024

Biuro Analiz i Petycji

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska  
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,  
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz  
tel. 22 694 93 21,  
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych  
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28  
Redaktor prowadzący – Urszula Lewandowska

Opracowanie graficzno-techniczne  
Biuro Edukacji, Promocji i Wydawnictw,  
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu  
kwiecień 2024

**Dr Kamila Schöll-Mazurek, Centrum Interdyscyplinarnych  
Studiów o Polsce Europejskiego Uniwersytetu Viadrina /  
Viadrina Center of Polish and Ukrainian Studies**

**Joanna Szymańska, Wydział Nauk Politycznych,  
Politechnika w Akwizgranie**

**Prof. Robert Socha, Wydział Nauk Społecznych  
Akademii WSB w Dąbrowie Górniczej**

# **Ochrona przez polskie i niemieckie instytucje i bezpieczeństwo socjalne na niemieckim rynku pracy obywateli Unii Europejskiej posiadających polskie obywatelstwo<sup>1</sup>**

## **1. Wprowadzenie**

Wraz ze wstąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej (RP) do Unii Europejskiej (UE) 1 maja 2004 roku polscy obywatele otrzymali status obywateli Unii Europejskiej, co zmieniło ich pozycję prawną w krajach członkowskich Wspólnoty przez nadanie im dodatkowych praw, obowiązków i przywilejów. Jednym z tych praw jest swoboda przepływu osób i usług. Pełna swoboda przemieszczania się ma zastosowanie do państw UE-8<sup>2</sup> w RFN od 1 maja 2011 r. W ekspertyzie zostaną ukazane konsekwencje i negatywne zjawiska dla bezpieczeństwa socjalnego oraz na rynku pracy dla obywateli polskich wynikające z korzystania przez nich z tych swobód. Z uwagi, iż swoboda ta odnosi się głównie do mobilności wewnątrz UE podejmowanej przez jej obywateli w celach zarobkowych analizie poddane zostaną

---

1 Autorzy składają podziękowania prof. Pawłowi Kaczmarczykowi (Ośrodek Badań nad Migracjami UW) za konsultację.

2 Pojęcie Państwa UE-8 stosuje się w języku urzędowo-administracyjnym w odniesieniu do państw rozszerzenia UE w 2004 bez Cypru i Malty, czyli do Polski, Litwy, Łotwy, Estonii, Czech, Słowacji, Słowenii i Węgier.

przede wszystkim najważniejsze aspekty bezpieczeństwa (i zagrożenia dla niego) na niemieckim (i polskim) rynku pracy.

Celem ekspertyzy jest udzielenie odpowiedzi na pytanie jakie są główne instytucje w Niemczech i w Polsce posiadające kompetencje w ww. zakresie i czy ich działania odpowiadają na potrzeby wynikające ze swobody przepływu osób i usług w Unii Europejskiej polskich obywateli w RFN? W jakim stopniu niemieckie i polskie instytucje zapewniają w praktyce bezpieczeństwo (socjalne), opiekę oraz ochronę obywatelom Unii Europejskiej posiadającym polskie obywatelstwo w Niemczech?

Niniejsza ekspertyza nie wyczerpuje wszystkich wątków, ma na celu rzucenie światła na ten ważny aspekt wynikający z członkostwa Polski w UE i rozpoczęcie publicznej debaty w tym obszarze. Przedmiotem badania jest nie tyle stan prawny, co analiza praktycznego wymiaru wdrożenia wybranych przepisów prawnych i działania wybranych instytucji. Nie jest to analiza prawna, lecz przegląd najważniejszych mechanizmów, instrumentów i instytucji w Polsce, w Niemczech oraz w relacjach bilateralnych pod kątem ich kompetencji i funkcjonalności w przedmiotowym zakresie. W efekcie autorzy wskazują jakie zmiany powinny zostać wprowadzone, aby bezpieczeństwo obywateli polskich na niemieckim rynku pracy mogło zostać zapewnione w lepszy sposób. Omawiają funkcje wybranych instytucji wskazując, czy stan ich działań można uznać za zadowalający i podają kierunki zmian. Analiza ta jest ważna z perspektywy przypadającego na 2024 rok dwudziestolecia członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Sytuacja obywateli polskich na europejskim rynku pracy oraz w wymiarze socjalnym powinna stanowić ważny element bilansu polskiego członkostwa w UE w następnym roku.

## **2. Bezpieczeństwo socjalne obywateli polskich na niemieckim rynku pracy jako obywateli Unii Europejskiej**

W latach 2005-2021 liczba wszystkich imigrantów w Niemczech wzrosła z 15,3 do 22,3 miliona. Oznacza to, iż obecnie imigranci stanowią oni około ¼ ludności Republiki Federalnej Niemiec. Polacy są drugą co do liczebności (po osobach o pochodzeniu tureckim) grupą imigrantów w Niemczech (2.201.000 osób). Udział obywateli UE bez niemieckiego obywatelstwa w całkowitym odsetku migracji wyniósł w 2022 roku 44%, z czego ok. 17% imigracji obywateli UE stanowili obywatele

Rumunii i 17,90% obywateli Polski<sup>3</sup>. Polacy są zatem największą grupą obcokrajowców posiadających status obywateli Unii Europejskiej zamieszkującą terytorium RFN.

W 2022 roku w Niemczech przebywało 874.295 osób z polskim obywatelstwem. Z tej liczby 518.270 polskich obywateli znajdowało się w stosunku pracy objętym obowiązkiem ubezpieczenia socjalnego. To 20,4% całości zatrudnienia obcokrajowców w Niemczech<sup>4</sup>. Jak wynika z najnowszego raportu Narodowego Banku Polskiego<sup>5</sup> migracje do Niemiec coraz częściej nabierają długookresowego charakteru oraz cech migracji osiedleńczej. W 2022 roku do Niemiec wyemigrowało 79.200 Polaków, saldo migracji wyniosło 23.300. Dane te wskazują na zjawisko podejmowania przez nich pracy w różnych formach zatrudnienia (praca delegowana, pracownicy transgraniczni, jednoosobowa działalność gospodarcza), umożliwiających tak znaczną mobilność<sup>6</sup>. Wyniki badań ankietowych Narodowego Banku Polskiego (NBP) z 2019 roku podają, iż „migracja w Niemczech jest (...) najstarsza i słabiej wykształcona, częściej są to osoby z małych miast i wsi”<sup>7</sup> a wyższy przeciętny wiek emigrantów w Niemczech jest zjawiskiem charakterystycznym dla tego kraju i był obserwowany już we wcześniejszych rundach badania<sup>8</sup>. Pojawiają się jednakże nowe tendencje. W badaniu z 2022 roku NBP podaje już, iż 28% osób, które wyemigrowały do Niemiec nie miało wcześniej doświadczenia w emigracji i że do Niemiec wyjeżdżają po 2018 roku głównie osoby młode<sup>9</sup>. Może to wskazywać na potencjalne trudności i brak wiedzy o funkcjonowaniu

---

3 J. Graf, *Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Staatsangehörigen nach Deutschland Halbjahresbericht 2022*, Berichtsreihen zu Migration und Integration – Reihe 2, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, (dostęp: 30.08.2022); [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/BerichtsreihenMigrationIntegration/Freizuegigkeitsmonitoring/freizuegigkeitsmonitoring-halbjahresbericht-2022.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=9](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/BerichtsreihenMigrationIntegration/Freizuegigkeitsmonitoring/freizuegigkeitsmonitoring-halbjahresbericht-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=9) (dostęp: 30.05.2023).

4 C. Burkert, *Die Arbeitsmarktintegration von Migrant\*innen aus Südosteuropa in Deutschland, Beschäftigung/4: Arbeitnehmer\*innen aus Südosteuropa häufig unterwertig beschäftigt – v.a. Frauen*, s. 15; *Materiały pokonferencyjne Zuwanderung aus Südosteuropa – eine Erfolgsgeschichte? Evangelische Akademie Loccum*, 11.-13.09.2023, Tabelle 5: Ausländische EU-Staatsangehörige mit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Deutschland nach Staatsangehörigkeiten.

5 Szerzej: I. Chmielewska-Kalińska, B. Dudek, P. Strzelecki, *Polacy pracujący za granicą w 2022 r., Raport z badania ankietowego*, Departament Statystyki NBP, Warszawa 2023.

6 J. Graf, *Freizügigkeitsmonitoring ...*

7 I. Chmielewska, A. Panuciak, P. Strzelecki, *Polacy pracujący za granicą w 2018 r. Raport z badania*, Departament Statystyki NBP, Warszawa 2019, s. 6.

8 Ibidem, s. 9.

9 I. Chmielewska-Kalińska, B. Dudek, P. Strzelecki, *Polacy pracujący za granicą w 2022 r...*, s. 10.

kraju celu emigracji. Ten potencjał zagrożeń widoczny jest w praktyce doradczej w niemieckich punktach informacyjnych. Wielu obywateli polskich przebywających na emigracji w Niemczech, wykazuje się brakiem wiedzy o własnych prawach wynikających z członkostwa Polski w UE.

Niemiecki rynek pracy stopniowo oferuje coraz korzystniejsze instrumenty dla Polaków jako obywateli Unii Europejskiej. Obecnie wystarczy przedłożyć podpisaną umowę o pracę w Niemczech na min. 7 godzin tygodniowo, aby mieć uprawnienia do otrzymywania świadczeń socjalnych zapewniających utrzymanie minimum egzystencji. Oznacza to dodatki do opłat za mieszkanie i wyżywienie. Osoby przyjeżdżające do Niemiec z Polski i zgłaszające się jako osoby poszukujące pracy w niemieckim urzędzie pracy są uprawnione do otrzymania wsparcia w jej znalezieniu, w postaci coachingu. Są także uprawnione do otrzymania skierowania na kursy doszkalające<sup>10</sup>.

W Niemczech w teorii istnieje szereg możliwości dających Polakom jako obywatelom Unii Europejskiej szanse na dobrą pozycję na niemieckim rynku pracy wpływającą na zapewnienie im bezpieczeństwa socjalnego. W praktyce mamy do czynienia z szeregiem mechanizmów, zjawisk, problemów oraz zagrożeń dla bezpieczeństwa socjalnego Polaków na niemieckim rynku pracy.

Polacy jako obywatele UE mają prawo do równego traktowania na niemieckim rynku pracy, jednak nadal występują trudności z zachowaniem tego prawa. Jednym z aspektów nierównego traktowania obywateli polskich wpływających na obniżenie ich poziomu bezpieczeństwa socjalnego jest praca poniżej kwalifikacji.

Dane z czerwca 2022 roku ukazują, iż w Niemczech z wymaganym poziomem kwalifikacji wśród mężczyzn i kobiet zatrudnionych i podlegających składkom na ubezpieczenie społeczne (z wyłączeniem stażystów) w zawodach o charakterze pomocnika (niem. *Helfer*) zatrudnionych jest 39,2% mężczyzn i 52,2% kobiet, zaś w zawodach o charakterze fachowca 54,4% mężczyzn oraz 35,3% kobiet, natomiast w charakterze specjalisty, eksperta zatrudnionych jest 6,4% mężczyzn i 11,8% kobiet<sup>11</sup>. Odsetek polskich pracowników podlegających składkom

---

10 Por. <https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/resource/blob/1888950/1992378/efff96d5d7981c502a39e1cea18do1b2/publikation-praxisleitfaden-de-data.pdf?download=1>.

11 C. Burkert, *Die Arbeitsmarktintegration von Migrant\*innen aus Südosteuropa in Deutschland, Beschäftigung/4: Arbeitnehmer\*innen aus Südosteuropa häufig unterwertig beschäftigt – v.a. Frauen*, s. 15; Materiały pokonferencyjne *Zuwanderung aus Südosteuropa – eine Erfolgsgeschichte? Evangelische Akademie Loccum*, 11.-13.09.2023.

na ubezpieczenie społeczne z uznanymi kwalifikacjami zawodowymi lub dyplomem uniwersyteckim wykonujących pracę w charakterze pomocnika, a zatem znacznie poniżej kwalifikacji w 2022 roku wyniósł 30% dla mężczyzn oraz aż 42,2% kobiet<sup>12</sup>.

Przy takich samych kwalifikacjach odsetek Niemców zatrudnionych w charakterze pomocników, którzy wykonują tę pracę mimo, iż mają wyższe kwalifikacje wyniósł 30,3%. W przypadku obywateli polskich wskaźnik ten wynosi 52,5%. W charakterze fachowców (niem. *Fachkraft*) zatrudnionych jest poniżej kwalifikacji 11,7% Niemców, a w przypadku Polaków odsetek ten wynosi 36,2%.

Zauważalne są różnice w wynagrodzeniach Niemców oraz Polaków. W sektorze niskich płac (2.431 Euro miesięcznie brutto) w 2022 roku znalazło się 30,3% niemieckich mężczyzn oraz 52,5% polskich mężczyzn, w przypadku kobiet różnice te są jeszcze wyższe: 48,7% dla niemieckich kobiet i aż 70,6% polskich kobiet. W przypadku fachowców 11,7% niemieckich mężczyzn otrzymuje płacę minimalną i 36,2% polskich mężczyzn, a w przypadku niemieckich kobiet to odsetek 22,8%, i 42,3% zatrudnionych Polek.

Polacy są zatrudniani o wiele częściej w sektorze niskich płac, aniżeli Niemcy o tych samych kwalifikacjach (niem. *Anforderungsniveau*). Odsetek zatrudnienia polskich obywateli w tych branżach kształtuje się następująco: pozostałe usługi gospodarcze 18,9%, transport, magazynowanie 19,9%, branża budowlana 19,1%, sektor produkcyjny 18,1%, handel, obsługa techniczna, naprawa pojazdów samochodowych 8,0%, rolnictwo i leśnictwo rybołówstwo 5,4%, branża hotelarska 2,0%, pozostałe sektory gospodarki 8,7%. W tych branżach najczęściej występuje zjawisko niskich płac, wykorzystywania przez pracodawców, segregacji mieszkaniowej, prekaryzacji pracy, zjawisko ukrytego samozatrudnienia.

Praca na miarę kwalifikacji oznacza adekwatne zaszeregowanie płacowe, w konsekwencji wyższą płacę oraz adekwatną do zaszeregowania (taryfy) wysokość składki emerytalnej. Wyższa składka emerytalna oznacza dla Polaków wyższą kwotę emerytury, a wyższa emerytura oznacza mniejsze zagrożenie dla bezpieczeństwa socjalnego dla Polaków pracujących poza granicami kraju po wejściu przez nich w wiek emerytalny.

Niepokojące w kontekście tematu bezpieczeństwa socjalnego oraz pozycji na niemieckim rynku pracy są dane o niskim odsetku obywateli polskich podnoszących swoje kwalifikacje oraz kompetencje językowe. Badania ankietowe NBP pokazują, iż aż 63% badanych nie kształciło się

---

12 Ibidem.

po przyjeździe do Niemiec, i jedynie 19% z nich odbyło kurs językowy<sup>13</sup>. 4% deklaruje brak znajomości tego języka, 20% wskazuje na znajomość podstawową na poziomie A1, A2, zaś 36% badanych szacuje znajomość języka niemieckiego na poziomie B1, B2. Jedynie 25% i 15% z tych osób posługuje się językiem niemieckim w stopniu zaawansowanym (C1 oraz C2)<sup>14</sup>. Oznacza to, że u 60% badanych znajomość języka niemieckiego uniemożliwia im wykonywanie w szerszym zakresie prac o charakterze specjalisty lub eksperta, nawet jeśli mieliby do tego odpowiednie kwalifikacje zdobyte na polskim rynku pracy (chyba że w ich wykonywaniu znajomość języka niemieckiego nie jest wymagana).

Warto podkreślić tutaj zależność braku integracji kulturowej (akulturacji)<sup>15</sup>, w tym przede wszystkim znajomości języka kraju przyjmującego, ze słabą pozycją wyjściową Polek i Polaków na niemieckim na rynku pracy. Brak kompetencji językowej skutkuje mocną ekspozycją na niekorzystne mechanizmy niemieckiego (i europejskiego) rynku pracy skutkujących pracą poniżej kwalifikacji, trudnościami z obroną obywateli polskich w przypadku łamania ich praw pracowniczych oraz przy dochodzeniu ich praw w dostępie do świadczeń społecznych.

Polscy obywatele – po zgłoszeniu się w niemieckim urzędzie pracy jako poszukujący pracy – mają prawo do otrzymania poradnictwa prawnego oraz przekwalifikowania. Doradztwo to jest jednak zazwyczaj związane z uczestnictwem w kursie integracyjnym lub poradnictwem w ramach doradztwa imigracyjnego. Zgodnie z prawem obywatele UE nie są uprawnieni do udziału w kursie integracyjnym. „Zgodnie z art. 44 ustawy o pobycie, obywatele UE nie mają prawnego prawa do uczestnictwa w kursie integracyjnym. Urząd Migracji i Uchodźców może ich jednak przyjąć na kurs integracyjny, jeśli lokalnie dostępne są wolne miejsca, a oni nie mówią jeszcze wystarczająco w języku niemieckim i szczególnie potrzebują instrumentów integracji, art. 44 (4) ustawy o pobycie. Osoby pobierające zasiłek dla bezrobotnych II lub pomoc społeczną mogą zostać zwolnione z opłaty za wnioski. Dotyczy to również osób, które miałyby szczególne trudności z opłaceniem składki ze względu

---

13 I. Chmielewska-Kalińska, B. Dudek, P. Strzelecki, *Polacy pracujący za granicą w 2022 r...*, s. 18.

14 I. Chmielewska-Kalińska, B. Dudek, P. Strzelecki, *Polacy pracujący za granicą w 2022 r...*, s. 19.

15 Por. z definicją zawartą w przewodniku M. Siciarek, *Integracja imigrantów i imigrantek. Przewodnik pomorski*, na: [https://www.metropoliagdansk.pl/upload/files/58\\_%20Przewodnik%20integracja%20imigrantek%20i%20imigrantów\(1\).pdf](https://www.metropoliagdansk.pl/upload/files/58_%20Przewodnik%20integracja%20imigrantek%20i%20imigrantów(1).pdf) (dostęp: 20.08.2023).



na swoją sytuację ekonomiczną lub osobistą<sup>16</sup>. Możliwość ta jest jednak mało znana wśród Polaków, a brak znajomości języka niemieckiego przy słabej ofercie państwowych kursów językowych języka niemieckiego wyklucza osoby polskiego pochodzenia z korzystania z tej oferty. Poza tym dla obywateli polskich formuła kursów jest niedopasowana. Powinny one się odbywać w trybie weekendowym lub w wieczorowym, a więc po pracy.

W działaniach na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony obywateli polskich w Niemczech dużą rolę odgrywa znajomość języka niemieckiego. Obywatele UE mają prawo do uczęszczania na kursy integracyjne, w ramach których oferowane są kursy języka niemieckiego. Z praktyki wynika, że prawa te nie są znane obywatelom polskim, a w punktach doradczych znane są przypadki odmowy przydzielenia obywatelom polskim miejsca na takim kursie. Z kursów integracyjnych, zapewniających migrantom naukę języka niemieckiego skorzystało przykładowo w Dolnej Saksonii tylko 1% uprawnionych.

Z uwagi na fakt, iż nauka języka niemieckiego wiąże się z inwestycją czasową należy zapewnić obywatelom polskim otrzymywanie dokumentów w dwóch wersjach językowych oraz stworzyć możliwość opłacania tłumaczenia dokumentów ze środków projektowych, a nie z własnych środków.

Trzy ważne aspekty jawią się w tym kontekście. Po pierwsze otrzymywanie niższego wynagrodzenia ma wpływ na wysokość transferów pieniężnych do Polski. Po drugie wykonywanie pracy przez obywateli polskich poniżej kwalifikacji w Niemczech ma duże znaczenie w kontekście zasad spójności społecznej UE. Po wtóre na wykształcenie tych osób wydatkowane zostały środki publiczne, także ze środków UE. Ich praca poniżej kwalifikacji działa kontrproduktywnie w kontekście efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich w ramach działania jednolitego rynku Unii Europejskiej i prowadzi do deprecjacji kapitału ludzkiego obywateli polskich w Niemczech.

Pomimo szeregu praw dla polskich obywateli wynikających z członkostwa Polski w UE, państwa narodowe mogą niektóre z nich ograniczyć, w szczególności w obszarze praw socjalnych. Niemcy z tego prawa skorzystały kilkakrotnie odbierając lub ograniczając dostęp do różnorodnych instrumentów zabezpieczenia społecznego oraz do instrumentów integracji na niemieckim rynku pracy dla obywateli UE. Jednym z nich było tzw. zabezpieczenie podstawowe (niem.

---

16 Por.: [https://minor-kontor.de/wp-content/uploads/2019/07/Minor\\_FE\\_Kapitel-4-Sprachförderung-und-Erwerb-für-EU-Zugewanderte.pdf](https://minor-kontor.de/wp-content/uploads/2019/07/Minor_FE_Kapitel-4-Sprachförderung-und-Erwerb-für-EU-Zugewanderte.pdf) (dostęp: 22.06.2023).

*Grundsicherung*). Prawo to zostało przyznane Traktatem z Maastricht z 1992 roku i zapewniało zabezpieczenie podstawowe obywatelom UE po przyjeździe do innego kraju członkowskiego. Prawo to nie zostało wpisane w przepisy dyrektywy 38/2004 określającej zasady przystąpienia Polski do UE.

W 2016 roku na mocy *ustawy o uregulowaniu roszczeń osób zagranicznych w ramach podstawowego zabezpieczenia dla osób poszukujących pracy zgodnie z drugą księgą kodeksu socjalnego oraz w ramach pomocy społecznej zgodnie z dwunastą księgą kodeksu socjalnego*<sup>17</sup> odebrano obywatelom UE prawo do niektórych świadczeń. Ustawa mówi, iż aby otrzymać wsparcie socjalne cudzoziemcy, a więc w tym także obywatele polscy, powinni potwierdzić swoje nieprzerwane zameldowanie na terenie Niemiec przez co najmniej pięć lat. Instytucje niemieckie weryfikują ciągłość zameldowania w Niemczech w przypadku ubiegania się o świadczenia socjalne lub pomostowe na mocy SGB II i SGB XII – Kodeks prawa socjalnego. Obywatele polscy często mają problemy z udowodnieniem pobytu, z uwagi na wahadłowy charakter ich migracji zarobkowych, jak również liczbę oszustw meldunkowych i nadużyć w zakresie prawa pracy wobec nich.

Zgodnie z literą ustawy „istnienie zameldowania” jest wymagane do udowodnienia pięcioletniego okresu pobytu w Niemczech. Rozporządzenie § 30 SGB I (Kodeks Prawa Socjalnego I) stanowi jednak, że w celu uzyskania prawa do świadczeń z kodeksów socjalnych potwierdzenie zameldowania nie jest obligatoryjne, wystarczy wskazanie «miejsca pobytu», czyli określenie okoliczności, które potwierdzają zamieszkanie i utrzymywanie danego mieszkania. Co więcej, brak zameldowania jest jedynie wykroczeniem i trudno uzależnić od niego dostęp do podstawowych praw socjalnych, co jednak znajduje regularne zastosowanie w sytuacjach urzędowych.

Niektóre grupy obywateli UE są wykluczone przez ustawodawcę z otrzymywania świadczeń, a w związku z tym są oni wykluczeni z wszelkich roszczeń o świadczenia socjalne. Wykluczenie ze świadczeń w podstawowym systemie wsparcia dochodu dotyczy: obywateli UE, którzy nie są zatrudnieni ani samozatrudnieni, obywateli UE, którzy przebywają w Niemczech wyłącznie w celu poszukiwania pracy.

---

17 Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch vom 16.12.2016, 18. Wahlperiode, na: <https://dip.bundestag.de/vorgang/.../77237> (dostęp: 14.08.2023). Więcej o przebiegu sprawy na: <https://netzwerk-sozialrecht.net/grundsicherungsleistungen-nicht-fuer-alle-eu-buergerinnen-in-deutschland/> (dostęp: 14.08.2023).

Decydującą rolę odgrywa w ww. przypadku art. 7 ust. 1 zdanie 2 nr 2 SGB II. „Cudzoziemcy, którzy nie są uprawnieni do swobodnego przemieszczania się jako pracownicy lub osoby prowadzące działalność na własny rachunek, ani nie zachowują prawa do swobodnego przemieszczania się w przypadku jedynie tymczasowego ograniczenia ich pracy zarobkowej (np. z powodu choroby) lub w przypadku niezawinionego bezrobocia, są wykluczeni z prawa do świadczeń na podstawie księgi II kodeksu socjalnego (niem. *Grundsicherung*, zabezpieczenie podstawowe) (§ 7 ust. 1 zdanie 2 nr 1 SGB II). Uprawnienie jest również wykluczone, jeżeli cel pobytu wynika wyłącznie z celu poszukiwania pracy”<sup>18</sup>.

„Obywatele UE, którzy legalnie przebywają w RFN od ponad pięciu lat, mają stałe prawo pobytu, a tym samym roszczenie do świadczeń jak obywatele niemieccy. Jednak wiele organów ds. cudzoziemców wysyła również pisma o przesłuchanie w celu ustalenia utraty prawa wjazdu i pobytu zgodnie z § 5 ust. 4 w związku z § 2 ust. 1 i 2 aktualnej wersji ustawy o ogólnej swobodzie przemieszczania się obywateli UE (ustawa o swobodzie przemieszczania się / UE z dnia 30 lipca 2004 r.) oraz w celu przymusowej deportacji osób, wyznaczając termin ich wyjazdu. Ta – często nielegalna – praktyka władz ds. cudzoziemców jest obserwowana, gdy zainteresowane osoby ubiegają się o świadczenia socjalne zgodnie z SGB II (przede wszystkim o zasiłek obywatelski, niem. *Bürgergeld*) lub zabezpieczenia podstawowe SGB XII (niem. *Grundsicherung*), a ich pobyt jest krótszy niż pięć lat. Większość poszkodowanych unika szukania pomocy prawnej ze względu na koszty, chociaż bezprawność groźby może zostać wyjaśniona już podczas procedury przesłuchania. Jeśli poszkodowany nie reaguje podczas procedury przesłuchania, organ wydaje natychmiast wykonalną decyzję, od której można uzyskać jedynie pomoc sądową ze strony sądu administracyjnego – w ciągu jednego miesiąca. Jeżeli jednak środki prawne nie zostaną wykorzystane w ciągu jednego miesiąca, decyzja organu ds. cudzoziemców (niem. *Ausländerbehörde*) staje się ostateczna, a dana osoba jest zobowiązana do opuszczenia Niemiec. Może to być również egzekwowane poprzez deportację. Jest to tragiczne w skutkach, gdy wśród poszkodowanych znajdują się nieletnie dzieci.

Ostatecznie wysiłek podejmowany przez władze nie jest zrozumiały w sensie ekonomicznym, jeśli osoby zobowiązane do opuszczenia kraju mogą w każdej chwili podjąć pracę w niepełnym wymiarze godzin (Minijob) lub wjechać do RFN już następnego dnia po deportacji”<sup>19</sup>.

---

18 *Ocena sytuacji doradczej* cytowana za mecenasem (RA) Martin Paprotny (opracowanie własne, tłumaczenie z języka niemieckiego).

19 *Ibidem*.

Urząd ds. Cudzoziemców (niem. *Ausländerbehörde*) może stwierdzić utratę prawa do swobodnego przemieszczania się na podstawie art. 5 ust. 4 FreizügG/UE<sup>20</sup>; w szczególności w ciągu pierwszych pięciu lat pobytu, jeżeli istnieją przesłanki do braku korzystania z tego prawa na terenie Niemiec, tj. Jeżeli sytuacja socjalna, w tym zdrowotna i majątkowa nie stanowią zabezpieczenia dla pobytu obywatela UE bez obywatelstwa niemieckiego w Niemczech. W takim przypadku cudzoziemiec, a więc w tym również obywatel polski, może być deportowany.

Odmowa świadczeń może mieć bardzo poważne konsekwencje. Należy zwrócić uwagę, iż prawie 60% ośrodków zgłasza przypadki bezdomności lub przynajmniej zagrożenia bezdomnością z powodu wykluczenia ze świadczeń SGB II lub SGB XII. Problem ten dotyczy polskich obywateli bez własnego mieszkania oraz bezdomnych (niem. *Wohnungslose / Obdachlose*) i wymaga odrębnego opracowania. Warto jednak wspomnieć, iż niemieckie instytucje podejmują już działania na rzecz spełnienia celu UE, jakim jest zlikwidowanie bezdomności do 2030 roku. W tym obszarze instytucje Polski i Niemiec powinny ściśle współpracować.

Kolejnym zjawiskiem zagrażającym bezpieczeństwu obywateli polskich na niemieckim rynku pracy jest utrudniony dostęp do świadczeń społecznych. Federalna Wspólnota Robocza Związków Wolnej Opieki Społecznej<sup>21</sup> jako federalne i niezależne gremium zarówno opiniotwórcze jak i doradcze, na podstawie przeprowadzonej w 2019 roku ankiety wskazuje na nieproporcjonalnie wysokie wymagania jakie stawiane są obywatelom UE nieposiadającym obywatelstwa RFN w zakresie zapewnienia dostępu do podstawowych świadczeń socjalnych i społecznych (rodzinnych), uważając takie praktyki za niedopuszczalną dyskryminację obywateli UE. Innym wynikiem badania jest to, że osobom pracującym w sektorze niskich płac (a w tym sektorze w bardzo dużej liczbie pracują obywatele polscy) odmawia się dodatkowych świadczeń SGB II. Należy jednocześnie odwołać się do regulacji zawartych w SGB I (księga 1 niemieckiego kodeksu socjalnego) w szczególności Art. 13, 14 i 15 stanowiących o prawie każdego obywatela do kompleksowej (indywidualnej)

---

20 Ustawa o ogólnej swobodzie przemieszczania się obywateli Unii (ustawa o swobodzie przemieszczania się/UE – FreizügG/UE) § 5 Karty pobytu, zaświadczenie o prawie stałego pobytu, w: [https://www.gesetze-im-internet.de/freiz\\_gg\\_eu\\_2004/\\_5.html](https://www.gesetze-im-internet.de/freiz_gg_eu_2004/_5.html).

21 BAGFW to skrót od Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, zwana dalej BAGFW, w tłumaczeniu na język polski oznacza Federalna Wspólnota Robocza Związków Wolnej Opieki Społecznej.

porady fachowej na temat swoich praw i obowiązków wynikających z kodeksu socjalnego, wszystkich ksiąg<sup>22</sup>.

Zdarzają się przypadki, iż w Centrach Pracy (niem. JobCenter) wnioski nie są przyjmowane, a jeśli są przyjmowane to są bardzo długo opracowywane, co łamie prawo obywateli UE do wolnego od barier dostępu do urzędów pracy i na opracowanie wniosku (par 16 f. SGB I). Wyniki badań pokazują, iż 47% pytanych podaje, iż odsyłano ich już w strefie wejścia do JobCenter, a w 25% przypadków badani mówili, że odesłanie nie było odosobnionym przypadkiem<sup>23</sup>.

W opracowaniu wniosków na SGB II odmowa jest argumentowana brakującą znajomością języka niemieckiego obywateli UE (pomimo, iż przecież warunkiem otrzymania świadczeń socjalnych nie jest znajomość języka niemieckiego, lecz istnienie uprawnienia do otrzymania świadczenia). Przyczynami odmowy są również brak zapewnienia tłumaczy ustnych. Proceder ten oznacza łamanie ogólnie obowiązujących przepisów prawa. Według art. 76 Abs. 7 rozporządzenia 883/2004 wnioski obywateli UE nie mogą być odrzucone z tego powodu, że urzędy te nie są przygotowane na przyjmowanie obywateli Unii Europejskiej. Stanowią o tym także przepisy unijne dotyczące zakazu dyskryminacji (Artikel 45 und Artikel 49 ueber die Arbeitsweise der EU art 4 VO 883/2004), mówiące o tym, iż dostęp do rynku pracy, do usług doradczych i społecznych Federalnej Agencji Pracy (niem. *Bundesagentur*) oraz do wnioskowania o zasiłek na dziecko oraz dodatek na dziecko nie powinien być utrudniony z powodu bariery językowej. Tutaj problemem jest niemiecki system federalny, ponieważ przepis ten dotyczy Federalnej Agencji Pracy, działającej na poziomie federacji, a obsługą polskich obywateli UE zajmują się urzędy na poziomie komunalnym, które niekoniecznie muszą postrzeżać te przepisy jako obligatoryjne<sup>24</sup>.

Zauważalne są przypadki dyskryminacji kobiet w ciąży oraz utrudnienia w dostępie do uprawnień otrzymywania zasiłku na dziecko. § 3 ustawy o ochronie macierzyństwa zwalnia kobiety sześć tygodni przed i osiem tygodni po porodzie z obowiązku wykonywania pracy. To nie oznacza, że stosunek pracy jest zakończony lub dochodzi do utraty statusu osoby zatrudnionej. Ochrona kobiet przed dyskryminacją na rynku

---

22 Por.: <https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de> (dostęp: 26.05.2023).

23 E. Tiefeler-Marenda, N. Bugaj-Wolfram, C. Voigt, *Auswertung der Umfrage zu Praxiserfahrungen der Mitarbeitenden in der Beratung: Schwierigkeiten von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern in der Durchsetzung von Leistungsansprüchen, Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (BAGFW)*, Berlin 2021, s. 6.

24 Ibidem, s. 17.

pracy oraz godzenie życia rodzinnego i zawodowego należą do głównych zasad niemieckiej i europejskiej polityki rynku pracy. Tymczasem 21% z badanych podaje, iż w okresie działania ochrony macierzyńskiej lub okresie urlopu wychowawczego status osoby zatrudnionej został im odebrany<sup>25</sup>. Ponadto rozpatrywanie wniosków o zasiłek dla dzieci trwa długo i są one też niekiedy nieprawnie odrzucane. 23% badanych podaje, że czas oczekiwania na opracowanie wniosku o zasiłek dla dzieci trwa sześć do dwunastu miesięcy<sup>26</sup>. Ponadto 27% badanych mówi o odrzuceniu wniosku o zasiłek na dziecko w ciągu trzech pierwszych miesięcy pobytu<sup>27</sup>, podczas gdy zasiłek ten nie jest świadczeniem z tytułu pomocy społecznej, lecz świadczenie rodzinne, dlatego ograniczenie braku wypłacania zasiłków socjalnych tutaj nie działa.

Jak podają badani w 84% przypadków długiego oczekiwania na decyzję w sprawie świadczeń lub odmowy przyznania zasiłku na dziecko wynikało z faktu, iż dokumenty z kraju pochodzenia nie były uzyskiwane z urzędu<sup>28</sup>. Jak wynika z dokumentów UE problem ten jest problemem ogólnoeuropejskim: „mimo inicjatyw podjętych w ostatnich latach w celu usprawnienia wymiany informacji instytucje zabezpieczenia społecznego, świadczeniodawcy opieki zdrowotnej i inspektoraty pracy również napotykają trudności w dostępie do danych i ich wymianie ze względu na niewystarczającą interoperacyjność między systemami krajowymi. Pociąga to za sobą również koszty, m.in. w związku z wydawaniem i weryfikacją dokumentów uprawniających do świadczeń, koniecznością ich okresowej wymiany oraz ryzykiem nadużyć i błędów związanych z dokumentami przenośnymi oraz nieprawidłowym korzystaniem z EKUZ”<sup>29</sup>. Tutaj pewną szansę widzą autorzy w dalszych pracach nad cyfryzacją koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wewnątrz Unii Europejskiej<sup>30</sup> i tutaj Polska i Niemcy powinny ściśle ze sobą współpracować we wdrażaniu tego systemu.

---

25 Ibidem, s. 12.

26 Ibidem, s. 26.

27 Ibidem, s. 30.

28 Ibidem, s. 29.

29 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0501> (dostęp: 12.06.2023).

30 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Cyfryzacja koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego: ułatwianie swobodnego przemieszczania się na jednolitym rynku*, Bruksela, dnia 6.9.2023 r., COM(2023) 501 final, Komisja Europejska, Bruksela 2023, na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0501> (dostęp: 26.09.2023).

Niemieckie Centra Pracy oraz kasa rodzinna (niem. *Familienkasse*) wymagają – w szczególności od osób z Bułgarii, Polski i Rumunii – dodatkowych dokumentów, co wydłuża procedurę weryfikacyjną. „Beneficjenci muszą spełnić dużą liczbę kryteriów testowych, które w rzeczywistości są trudne do spełnienia, wymaga przedłożenia szerokiej gamy dokumentów dotyczących aktualnych warunków życia, mieszkania i pracy. Wymaganych jest łącznie 18 różnych dokumentów, a także dodatkowe wyciągi bankowe w celu potwierdzenia wszystkich pozycji związanych z dochodami i wydatkami”<sup>31</sup>. Dyskryminacja jest szczególnie widoczna w przypadku osób bez domu (niem. *Wohnungslose*)<sup>32</sup>.

Dla obywateli UE, którzy są w Niemczech aktywni jako pracownicy lub jako osoby samozatrudnione<sup>33</sup> mają zastosowanie takie same świadczenia socjalne jak dla osób z niemieckim obywatelstwem. W praktyce jest to nieprawidłowo wdrażane. Badania pokazują, że występowały problemy z uzyskaniem lub uznaniem statusu zatrudnienia. 46% badanych punktów doradczych zna przypadki, w których Niemieckie Centra Pracy odmówiły przyznania świadczeń socjalnych, bo podawały w wątpliwość występowanie statusu zatrudnienia. Dotknięte tym procederem były przede wszystkim osoby, które zatrudnione były w niepełnych formach zatrudnienia. Kwestionowano zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin w formie Minijob oraz aktywności poniżej 10 godzin tygodniowo. Tymczasem decyzja o przyznaniu świadczeń socjalnych powinna być podejmowana na podstawie ogólnego obrazu sytuacji, a nie tylko na podstawie wysokości zarobków lub godzin tygodniowo. Ponadto według przepisów prawa wystarczające jest wykonywanie pracy w wymiarze siedmiu godzin tygodniowo i złożenie wniosku o świadczenia socjalne w ramach zapewnienia minimum egzystencji. Niemieckie Centra Pracy odmawiały statusu osoby zatrudnionej (niem. *Arbeitnehmerstatus*) osobom w niepełnym zatrudnieniu lub pracującym w pełnym wymiarze godzin, jeśli ich zarobki nie wystarczały na utrzymanie. Odmowy pojawiały się także w przypadku braku spełnienia formalnych kryteriów jak np. pisemnie uprawnienia

---

31 Por.: Interpelacja Frakcji Die Linke *Dyskryminacyjne zachowanie urzędów pracy i urzędów ds. świadczeń rodzinnych wobec cudzoziemców z UE*, na: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/278/1927863.pdf> (dostęp: 12.06.2023).

32 E. Tiefler Marena, *Rechte von EU-Bürger – in der Praxis mangelhaft*, in: *neue caritas* 8/2016, s. 20-23, Ch. Pfeffer-Hoffmann (red.), *Prekär in Berlin Zusammenhänge zwischen Arbeitsmarktintegration und Wohnungsnotfällen bei EU-Zugewanderten*, Berlin 2019, s. 68; N. Ratzmann, *We treat Everyone the same*, „DeZim Research Notes” 2022, nr 13.

33 Artykuł 18 AEUV, art. 24 Dyrektywy (RL) 2004/38/EG art. 4 VO 883/2004 paragraf 7 abs. 1, art. 2 SGB II.

urlopowe ustalone na piśmie. W przypadku samozatrudnionych 17% badanych obywateli UE podaje, iż przyznanie świadczenia społecznego zostało im odmówione<sup>34</sup>.

Poważnym problemem w obszarze utraty bezpieczeństwa socjalnego polskich obywateli jest utrata przez nich statusu pracownika i trudności w dostępie do świadczeń społecznych w Niemczech z tego tytułu. W przypadku osób samozatrudnionych, jeśli przestają być samozatrudnione, np. jeśli wyrejestrują swoją działalność, status pracownika nadal istnieje przez sześć miesięcy jako tak zwany wsteczny status pracownika. W przypadku utraty zatrudnienia, za którą odpowiedzialność ponosi pracownik, np. nadzwyczajne rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia lub rozwiązanie umowy o pracę przez samego pracownika, lub w niektórych przypadkach zawarcie porozumień o rozwiązaniu umowy o pracę, istnieje ryzyko utraty statusu pracownika, a tym samym również prawa do świadczeń na podstawie SGB II i SGB XII. Nie dotyczy to automatycznie świadczeń z innych obszarów i musi być rozpatrywane w sposób zróżnicowany.

W tym kontekście często dochodzi jednak również do bezprawnej utraty zasiłku rodzinnego na podstawie § 62 ustawy o podatku dochodowym (EStG). Wyjątek ma jednak zastosowanie w odniesieniu do prawa pobytu zgodnie z art. 10 rozporządzenia (UE) nr 492/2011 (rozporządzenie w sprawie swobodnego przepływu) dla zwolnionych pracowników lub osób prowadzących działalność na własny rachunek, jeżeli dzieci mieszkające w gospodarstwie domowym uczęszczały do szkoły w momencie zatrudnienia lub samozatrudnienia. Wykluczenie świadczeń na podstawie SGB II (§ 7 ust. 1 zdanie 2 nr 2 lit. c starej wersji) nie ma wówczas zastosowania. ETS, wyrok z dnia 6 października 2020 r. w sprawie C 181/19 («J.D. przeciwko JobCenter Krefeld»)<sup>35</sup>. Ten przełomowy wyrok ETS stanowi precedens, jest jednak tylko poprawną interpretacją obowiązujących w UE, w tym w Niemczech, przepisów prawa. Co świadczy jednoznacznie o niedoinformowaniu obywateli UE pochodzenia polskiego odnośnie do własnych praw. Praktyka ta jest niestety stosunkowo powszechna, tak jak niedochodzenie własnych praw, sprzyja temu m.in. ruch bezwizowy, w tym kontekście

---

34 Hilfe für Unionsbürger/innen trotz Leistungsausschlüssen? Ausgabe 2/2023 – Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

35 Ocena sytuacji doradczej cytowana za mecenasem (RA) Martin Paprotny (opracowanie własne, tłumaczenie z języka niemieckiego).



w przypadku Niemiec brak adekwatnego doradztwa socjalnego i świadomej imigracji.

Zatrudnieni obywatele UE zachowują prawo do swobody przepływu osób, jeśli udokumentują niedobrowolną utratę pracy, którą wcześniej wykonywali przez min. 12 miesięcy<sup>36</sup>. Wówczas utrzymują statusu zatrudnienia na czas nieokreślony i mają takie same prawa jak aktywni pracujący<sup>37</sup>. Ale w tych badaniach 24% osób przyznawało, iż mimo spełnienia tych warunków świadczenia socjalne zostały im przyznane tylko na okres ograniczony. Ponadto osoby, które zakończyły stosunek pracy za porozumieniem stron, tracą prawo do zasiłku, jeśli zakończenie stosunku pracy nastąpiło za sprawą porozumienia stron, a taka praktyka jest często stosowana.

Jednakowo, jeżeli świadczenia w ramach SGB II, z różnych, wymienionych powyżej względów nie są zapewniane, skutkuje to utrudnionym dostępem do innych ofert. Należą do nich: kursy integracyjne, kursy językowe lub inne środki mające na celu integrację na rynku pracy. W przedmiotowym przypadku potencjalny dostęp do powyższych kursów reguluje jedynie przyznanie świadczeń zgodnie z SGB II. Jednocześnie narusza to zakaz dyskryminacji osób poszukujących pracy, pracowników i osób samozatrudnionych w zakresie dostępu do rynku pracy i środków promocji zatrudnienia (por. art. 45 i 49 TFUE, art. 4 rozporządzenia 883/2004)<sup>38</sup>.

Obok osób zatrudnionych na pełen etat, które jednak wykonują swoją pracę poniżej kwalifikacji, a co za tym idzie otrzymują niższe wynagrodzenie, powszechnym zjawiskiem w Niemczech, zagrażającym także bezpieczeństwu socjalnemu, jest zatrudnienie w niepełnym wymiarze osoby w sektorze płac minimalnych (niem. *geringfügig Beschäftigte und Mitarbeiter:innen im Niedriglohnsektor*) czyli Minijob. Osoby zatrudnione w formie Minijob otrzymują wynagrodzenie

---

36 Por. w: Art.7 § Dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, stanowi „w przypadku prawidłowo potwierdzonego niezamierzonego bezrobocia oddaje się do dyspozycji właściwego urzędu pracy po wygaśnięciu umowy o pracę na okres krótszy niż jeden rok lub w przypadku niezamierzonego bezrobocia występującego w ciągu pierwszych dwunastu miesięcy, w którym to przypadku jego status osoby zatrudnionej musi być utrzymany przez co najmniej sześć miesięcy; [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038R(01)).

37 Ibidem.

38 Por.: <https://www.bagfw.de/veroeffentlichungen/stellungnahmen/positionen/detail/auswertung-der-umfrage-zu-praxiserfahrungen-der-mitarbeitenden-in-der-beratung> (dostęp: 12.05.2023).

w wysokości do 520 euro i są zwolnione z opłacania składki na ubezpieczenie społeczne. Oznacza to, iż po ustaniu stosunku pracy w ramach Minijob taka osoba nie ma uprawnień do świadczeń z tytułu ubezpieczenia w przypadku bezrobocia.

Centrala Minijob podaje dane, iż ta forma pracy jest często w Niemczech nadużywana. Podczas kiedy obywatel polski powinien otrzymać umowę o pracę, dostaje ofertę Minijob. Na taką formę zatrudnienia decydują się często kobiety, co dodatkowo wskazuje na zagrożenie wielokrotną dyskryminacją (ze względu na płeć i ze względu na status migracyjny)<sup>39</sup>.

Osoby w atypowych formach zatrudnienia takich jak Minijob nie płacą składek na fundusz ubezpieczeń od bezrobocia. Jest to podstawowa wada Minijob: zatrudnieni w tej formie pracownicy nie mają prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Kolejne wady pojawiają się w ubezpieczeniach społecznych, a często także w prawie pracy.

Ci, którzy mają Minijob lub pracują na umowy o dzieło, podczas kiedy powinny mieć umowę o pracę (tzw. ukryte samozatrudnienie, niem. Scheinselbständigkeit) jako jedyną pracę zarobkową w dłuższej perspektywie, mają tylko bardzo niskie uprawnienia emerytalne na starość, ponieważ obowiązkowa składka jest bardzo niska, w zależności od niskiego wymiaru czasu pracy. Osoby, które pracowały wyłącznie w Minijob i były zwolnione z ubezpieczenia emerytalnego, nie mają żadnych uprawnień emerytalnych pod koniec życia zawodowego. W wielu przypadkach oznacza to, że zatrudnieni w formie Minijob są narażeni na wysokie ryzyko ubóstwa w starszym wieku. Chociaż pracodawca płaci zryczałtowaną stawkę składek na ubezpieczenie społeczne dla zatrudnionych w formie Minijob, zatrudnieni w formie Minijob nie są automatycznie objęci ubezpieczeniem zdrowotnym i opieką długoterminową. Dopiero gdy zarobią więcej niż 520 euro, pracownicy płacą składki na ubezpieczenie zdrowotne i opiekę długoterminową, a tym samym uzyskują ochronę ubezpieczeniową.

Zgodnie z tak zwaną zasadą równego traktowania, pracownicy Minijob są równi pracownikom pełnoetatowym w prawie wszystkich obszarach. Nie ma znaczenia, czy pracują w sektorze komercyjnym, czy w prywatnych gospodarstwach domowych. Jedyny wyjątek: jeśli istnieje obiektywny powód nierównego traktowania (§ 4 ustawy o zatrudnieniu w niepełnym wymiarze godzin i na czas określony). Obejmuje to

---

39 <https://dojczland.info/minijob-na-czym-polega-ten-rodzaj-umowy-o-prace-w-niemczech/> (dostęp: 23.05.2023).

na przykład wyniki pracy, kwalifikacje, doświadczenie zawodowe lub różne wymagania dotyczące pracy<sup>40</sup>.

Jak już wspomniano powyżej w przypadku ubiegania się przez te osoby o świadczenia społeczne w Niemczech wnioski są często odrzucane, lub nie spełniają oni wymogów za sprawą działania nieuczciwych pracodawców (zarówno polskich, jak i niemieckich).

Wiele osób przyjeżdża do Niemiec w charakterze pracowników delegowanych (branża budowlana, opiekunki). W 2021 r. więcej pracowników delegowanych pochodziło z Polski niż z innych krajów. Polska jest również krajem o największej liczbie pracowników delegowanych pod względem liczby firm delegujących<sup>41</sup>. Do tej grupy należą w przeważającej mierze opiekunowie i opiekunki osób starszych, kierowcy ciężarówek, pracownicy branży budowlanej.

Brak jest ostatecznych danych na temat liczby pracowników sezonowych, delegowanych, obywateli polskich pracujących na umowach o dzieło w ramach wolności usług, podwykonawców. Wiadomo jest jednak, że te grupy poddane są różnym formom wykorzystania (niem. *Ausbeutung*) oraz prekaryjnych (niem. *prekäre Arbeitsverhältnisse*). Otrzymują niskie płace lub nie są im one w ogóle wypłacane, nie są oni zgłoszeni przez pracodawców do niemieckiego ubezpieczenia społecznego, mają niewłaściwie naliczane wynagrodzenia, brak wypłacania dodatków (np. *Jahressonderzahlung* itp.), występowanie warunków przymusu/uzależnienia, lekceważenie przepisów bezpieczeństwa.

Podanie liczby opiekunów oraz opiekunek osób starszych w Niemczech jest zadaniem trudnym. Brak jest konkretnych danych na ten temat. Szczegółowe dane pochodzą z raportów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o liczbie wydanych formularzy A1, przy czym dotyczą one ogólnej kategorii opieka społeczna, a nie kategorii praca domowa. Oznacza to, że dane powyższe ukazują tylko wycinek zjawiska. Szacuje się, że rocznie do Niemiec wyjeżdża między 300-500 tysięcy opiekunów i opiekunek z Polski. W projekcie Euro Agency Care<sup>42</sup> liczbę firm opiekuńczych szacowano w latach 2017/2018 na 250. Istnieje kilka do kilkunastu dużych międzynarodowych korporacji

---

40 <https://www.arbeitsagentur.de/lexikon/minijob#:~:text=Wer%20einen%20Minijob%20ausübt%2C%20muss,und%20oft%20auch%20im%20Arbeitsrecht> (dostęp: 22.06.2023); *Information für Betriebsräte zu Handlungsmöglichkeiten beim Einsatz von Minijobbeschäftigten* na: <https://www.arbeitgestaltengmbh.de/assets/Uploads/Betriebsratsbroschuere-Neuaufgabe-2016-Druck2.pdf> (dostęp: 22.06.2023).

41 [https://www.soka-bau.de/fileadmin/user\\_upload/Dateien/Unternehmen/kennzahlen\\_2021.pdf](https://www.soka-bau.de/fileadmin/user_upload/Dateien/Unternehmen/kennzahlen_2021.pdf) (dostęp: 23.05.2023).

42 <https://www.uni-due.de/biwi/sozialpolitik/euroagencycare.php> (dostęp: 23.05.2023).

opiekuńczych i bardzo duża liczba małych firm rodzinnych. Do tego także jednoosobowe działalności gospodarcze. W tej branży działają także firmy niemieckie mające swoje oddziały (niem. *Niederlassung*) w Polsce. Ogólnie o skali działalności agencji zatrudnienia można mówić na podstawie danych Krajowego Rejestru Agencji Zatrudnienia – ok. 8, 9 tysięcy – są to wszystkie podmioty zarejestrowane w Polsce. Ale wiele podmiotów funkcjonuje nie tyle jako agencje zatrudnienia, choć w nazwie mają „agencja”<sup>43</sup>.

W tej branży w praktyce występuje wiele problemów, a ich rozmiar wskazuje na konieczność przygotowania odrębnego opracowania. Najważniejsze z nich to sprawa kontroli polskich agencji zatrudnienia. Kolejnym, bardzo ważnym aspektem jest fakt nietykalności własności prywatnej niemieckich mieszkań. Nawet jeśli w stosunku do polskiego obywatela zatrudnionego w opiece dochodzi do nieprawidłowości w przepisach prawa pracy, zachodzi ogromna trudność kontroli nieprawidłowości, ponieważ służby kontrolujące musiałyby mieć podstawy oraz pozwolenia do skontrolowania danego mieszkania w którym dochodzi do nadużyć<sup>44</sup>.

Odrębną grupą, która powinna znaleźć się na agendzie działania instytucji obu państw są polscy pracownicy sezonowi. Statystyki Federalnej Agencji Pracy (niem. *Bundesagentur für Arbeit*) nie zawierają informacji na temat pracowników sezonowych. Przedstawiane są dane dotyczące zatrudnienia krótkoterminowego<sup>45</sup>, ponieważ jest ono często wykorzystywane jako forma zatrudnienia w przypadku zatrudnienia sezonowego. Nie jest jednak możliwe rozróżnienie, czy ta forma zatrudnienia jest wykorzystywana do zatrudnienia sezonowego. „Pracownicy sezonowi pracują w sektorach, w których poziom płac jest znacznie niższy niż ogólna średnia w Niemczech<sup>46</sup>. Ponadto pracownicy

---

43 Korespondencja własna, Opinia Kamil Matuszczyk, Ośrodek Badan nad Migracjami.

44 24-Pflege (opieka całodobowa).

45 Zatrudnienie krótkoterminowe ma miejsce, jeśli zatrudnienie jest ograniczone od samego początku do nie więcej niż trzech miesięcy lub łącznie 70 dni roboczych w roku kalendarzowym i – jeśli wynagrodzenie przekracza 520 euro miesięcznie – nie jest wykonywane zawodowo. Dotyczy to również pracowników sezonowych. Zatrudnienie musi być jednak ograniczone umową lub charakterem stosunku pracy. W przypadku zatrudnienia krótkoterminowego ani pracodawca, ani pracownik nie są zobowiązani do opłacania składek na ubezpieczenie chorobowe, opiekuńcze, emerytalne i na wypadek bezrobocia. Pracodawca musi jednak opłacać składki na ubezpieczenie wypadkowe (por.: <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Sozialversicherung/Geringfuegige-Beschaeftigung/kurzfristige-beschaeftigung-art.html#:~:text=Eine%20kurzfristige%20Beschaeftigung%20liegt%20vor,Dies%20gilt%20auch%20fuer%20Saisonarbeitskraefte> ((dostęp: 24.05.2023).

46 Statystyki Federalnej Agencji Pracy 2021.

z nowych państw członkowskich UE i krajów trzecich zarabiają w tych sektorach znacznie mniej niż ich koledzy z obywatelstwem niemieckim lub ze starych krajów UE<sup>47</sup>, co wskazuje na nierówne traktowanie obywateli UE. Obywatele nowych państw członkowskich UE pracują również częściej na stanowiskach niewymagających formalnych kwalifikacji, gdzie mogą być szczególnie łatwo zastąpieni przez innych pracowników<sup>48</sup>. Należy zwrócić uwagę, że praca sezonowa ma charakter powtarzalny, co wiąże się z nabywaniem stażu pracy i kwalifikacji, co jednak nie znajduje odzwierciedlenia w podwyżkach płacowych, które są konsekwencją wypracowanych lat pracy oraz nabytego doświadczenia na danym stanowisku pracy.

Zgodnie ze statystykami Federalnej Agencji Pracy osoby zarejestrowane w charakterze „pracownika sezonowego”, to osoby zatrudnione w danym przedsiębiorstwie na koniec każdego miesiąca. Według tych statystyk większość zagranicznych pracowników krótkoterminowych pochodzi z Unii Europejskiej, zwłaszcza z Polski i Rumunii. W szczególności prekaryjna sytuacja zagranicznych pracowników sezonowych w rolnictwie, najpóźniej od wybuchu pandemii koronawirusa i brak ubezpieczenia zdrowotnego dla tej grupy osób jest przedmiotem ostrej krytyki<sup>49</sup>. Zgodnie z art. 11 ust. 3 lit. a) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, osoba co do zasady podlega systemowi zabezpieczenia społecznego państwa, w którym jest zatrudniona. Osoba zatrudniona w Niemczech przez niemieckiego pracodawcę jako pracownik sezonowy podlega zatem co do zasady niemieckiemu systemowi zabezpieczenia społecznego, w tym przepisom o ubezpieczeniu zdrowotnym. Nie dotyczy to sytuacji, gdy dana osoba jest uznawana za zatrudnioną w wielu miejscach w rozumieniu art. 13 ww. rozporządzenia, tj. oprócz zatrudnienia w Niemczech jest również (nadal) zatrudniona w kraju ojczystym lub jest delegowana z kraju ojczystego w rozumieniu art. 12 rozporządzenia<sup>50</sup>. Pracownicy sezonowi, którzy nie są zatrudnieni ani

---

47 Statystyki Federalnej Agencji Pracy 2021.

48 H. Kolb, *Niepewne zatrudnienie – niepewana partycypacja. Pracownicy zagraniczni w niemieckim sektorze niskich płac*, SVR-Studie 2023-1, Sachverständigenrat für Integration und Migration, na: [https://www.stiftung-mercator.de/content/uploads/2023/06/SVR-Studie\\_Prekaere-Beschaefigung\\_Prekaere-Teilhaber.pdf](https://www.stiftung-mercator.de/content/uploads/2023/06/SVR-Studie_Prekaere-Beschaefigung_Prekaere-Teilhaber.pdf) (dostęp: 26.05.2023).

49 Por. z interpelacją Frakcji Die Linke, na: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/076/2007659.pdf> (dostęp: 26.05.2023).

50 Ibidem.

samozatrudnieni w swoim kraju zamieszkania, podlegają niemieckim przepisom dotyczącym zabezpieczenia społecznego<sup>51</sup>. Z praktyki wynika, iż zasada ta niejednokrotnie jest nadużywana przez polskie i niemieckie agencje delegujące polskich obywateli do pracy sezonowej do Niemiec.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na nagminne wykorzystywanie przez pracodawców, w szczególności w sektorze niskich płac, braku znajomości języka niemieckiego przez migrantów zdeterminowanych, aby utrzymać swoje miejsce pracy, za cenę dyskryminacji, braku wynagrodzeń adekwatnych do czasu pracy, w tym gwarantowanej płacy minimalnej – chociażby poprzez notoryczne doliczanie dodatkowych obciążeń w postaci nieproporcjonalnego i zawyżonego czynszu, potrąceń za narzędzia do pracy, jak również ostatecznie niedotrzymywania określonego w umowie o pracę terminu wypowiedzenia.

Zjawiska te występują szczególnie często w tych branżach, w których obywatele polscy w Niemczech w przeważającej liczbie są zatrudniani, co zwiększa dodatkowo prawdopodobieństwo narażenia ich na te zjawiska. W tym ujęciu w szczególności Polki są szczególnie narażone na niższe płace, prace poniżej kwalifikacji, a w konsekwencji mniejsze świadczenia socjalne oraz niższe świadczenia emerytalno-rentowne. Rozwój tych zjawisk ma negatywne konsekwencje na inne aspekty życia polskich obywateli, nie obejmujących wprost spraw rynku pracy: mieszkanie, zdrowie, szkoły, segregacja, transfery do Polski.

Pracownicy wyjeżdżający do Niemiec nie mają wiedzy na temat przepisów prawa pracy, prawa socjalnego, za małą wiedzę mają również pracownicy zajmujący się wysyłaniem pracowników. Dezorientacja ta pogłębiona jest przez chaos informacyjny w mediach społecznościowych – jak wskazują badania większość informacji na temat niemieckiego systemu przekazywana jest za pomocą facebooka. Odbiorcy nie różnicują otrzymanej wiedzy na kraje związkowe. Polacy wyjeżdżający do Niemiec mają mały poziom wiedzy na temat niemieckiego prawa pracy i spraw socjalnych, jak również niski poziom wiedzy z przysługujących im praw jako obywatele UE.

---

51 Por. <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/agrarsozialpolitik/saisonarbeitskraefte-landwirtschaft.html> (dostęp: 26.05.2023).

### 3. Ochrona przez polskie instytucje i bezpieczeństwo socjalne obywateli polskich jako obywateli Unii Europejskiej

Instrumenty prawne w zakresie polityki Rzeczypospolitej Polskiej wobec Polonii i Polaków za granicą, w tym w Republice Federalnej Niemiec, wyznaczają Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz stosowne ustawy. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>52</sup> do kwestii pomocy Polakom zamieszkałym za granicą oraz do osób pochodzenia polskiego odnosi się bezpośrednio w art. 6 ust. 2<sup>53</sup>, art. 36. Nie bez znaczenia pozostaje także fragment zawarty w Preambule do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o złączeniu „wiązami wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie”. Z perspektywy przedmiotu ekspertyzy szczególnego znaczenia nabiera art. 36, który stanowi, że „Podczas pobytu za granicą obywatel polski ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej”.

Jak wynika z treści art. 36 obowiązek opieki nad obywatelami polskimi podczas pobytu za granicą spoczywa na Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazanie na Rzeczpospolitą Polską, jako adresata zobowiązania utrudnia zarówno konkretyzację powinności, jak i ich podział pomiędzy organy i instytucje państwa. Ponadto, jak podaje Rzecznik Praw Obywatelskich „Artykuł 36 nie precyzuje, na czym ma polegać opieka. Pozostawia to ustawodawcy, dlatego trudno sprecyzować katalog uprawnień i obowiązków”<sup>54</sup>.

Można przyjąć, że zakres realizowanych zadań predestynuje do pierwszeństwa w wypełnianiu obowiązków, mających na celu pomoc obywatelom polskim, podmioty sfery zagranicznej działalności państwa, tj. w pierwszej kolejności placówki dyplomatyczne i konsularne<sup>55</sup>. W kontekście zakresu podmiotowego ekspertyzy, tj. obywateli Unii Europejskiej pochodzenia polskiego, zapis art. 36 Konstytucji RP sprawia, że podmiotem prawa ujętego w tym unormowaniu jest „obywatel polski”, tj. osoba fizyczna posiadająca obywatelstwo polskie<sup>56</sup>.

---

52 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) (dalej Konstytucja RP).

53 „Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym”.

54 <https://bip.brpo.gov.pl/pl/kategoria-konstytucyjna/art-36-opieka-dyplomatyczna> (dostęp: 22.05.2023 r.).

55 M. Grzybowski, Obywatelskie prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej podczas pobytu za granicą (na europejskim tle porównawczym), „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, tom XL, s.198.

56 Art. 2. ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 406 z późn. zm.).

Mechanizm opieki, o jakiej mowa w art. 36 Konstytucji RP zostaje uruchomiany w razie potrzeby i podczas pobytu obywatela polskiego poza granicami kraju, bez względu na charakter jego pobytu, przy czym nie dotyczy on zamieszkujących na stałe za granicą osób polskiego pochodzenia bez polskiego obywatelstwa.

Z przedmiotowego zakresu ekspertyzy, do aktów prawnych rangi ustawy, które stanowią instrumentarium realizacji polityki Rządu Rzeczypospolitej Polskiej wobec Polonii i Polaków za granicą, należy w szczególności zaliczyć:

- ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>57</sup>,
- ustawę z 25 czerwca 2015 r., Prawo konsularne<sup>58</sup>,
- ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>59</sup>,
- ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>60</sup>,
- ustawę z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej<sup>61</sup>.

Zgodnie z art. 149 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów. Zakres działań administracji rządowej oraz właściwość ministra kierującego danym działem została określona w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Z punktu widzenia bezpieczeństwa i ochrony obywateli polskich jako obywateli Unii Europejskiej w Niemczech przez polskie instytucje kluczową rolę odgrywa dział sprawy zagraniczne, który obejmuje m.in. sprawy reprezentowania i ochrony interesów polskich obywateli oraz polskich osób prawnych za granicą,

---

57 Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2512) (dalej: ustawa o działach administracji rządowej).

58 Ustawa z 25 czerwca 2015 r., Prawo konsularne (t.j. Dz.U. z 2023 poz. 199 z późn. zm.) (dalej: ustawa prawo konsularne).

59 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571) (dalej: ustawa DPPiW).

60 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 735) (dalej: ustawa o promocji zatrudnienia).

61 Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 945) (dalej: ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej).



a także współpracy z Polakami zamieszkałymi za granicą<sup>62</sup>. Działem administracji rządowej – sprawy zagraniczne kieruje Minister Spraw Zagranicznych<sup>63</sup>, jako naczelny organ administracji publicznej, któremu obsługę zapewnia Ministerstwo Spraw Zagranicznych, będące jednostką budżetową.

Minister właściwy do spraw zagranicznych w zakresie koordynacji polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej koordynuje działalność organów administracji rządowej oraz podległych im jednostek, m.in. przez coroczne opracowywanie, uzgadnianie i wnoszenie do rozpatrzenia przez Radę Ministrów dokumentu rządowego określającego kierunki i cele polskiej polityki zagranicznej. Zgodnie z „Planem działalności Ministra Spraw Zagranicznych na rok 2023 dla działu administracji rządowej: sprawy zagraniczne”<sup>64</sup> wśród najważniejszych celów do realizacji w roku 2023 wskazano wzmocnienie wizerunku Polski na arenie międzynarodowej w obszarach priorytetowych między innymi z zakresu dyplomacji publicznej i kulturalnej oraz zapewnienie dostępności usług konsularnych dla obywateli RP. Do najważniejszych zadań służących realizacji wymienionych celów zaliczono reprezentowanie i ochronę interesów RP i Polaków za granicą, w tym pomoc i obsługę konsularną dla obywateli polskich i polskich osób prawnych. Znajduje to potwierdzenie w art. 1. ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne, z którego wynika, że zadaniem konsula Rzeczypospolitej Polskiej jest ochrona interesów Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli za granicą, tzn. osób posiadających obywatelstwo polskie. Przy czym zgodnie z treścią analizowanego artykułu, do zadań konsula Rzeczypospolitej Polskiej należy również umacnianie więzi między Rzeczpospolitą Polską a jej obywatelami i osobami pochodzenia polskiego zamieszkałymi w państwie przyjmującym<sup>65</sup>, a także popieranie rozwoju współpracy gospodarczej, naukowej, technicznej i kulturalnej między Rzeczpospolitą Polską a państwem przyjmującym<sup>66</sup>.

W skład Ministerstwa Spraw Zagranicznych wchodzi komórki organizacyjne o nazwach Departament Konsularny oraz Departament

---

62 Art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o działach administracji rządowej.

63 § 1 ust. 2. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz. U. poz. 1469).

64 Plan działalności Ministra Spraw Zagranicznych na rok 2023 dla działu administracji rządowej: sprawy zagraniczne, L.dz. BPZZ.018.2.2022/1.

65 Państwo przyjmujące to państwo przyjmujące w rozumieniu Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, sporządzonej w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r. (Dz. U. z 1982 r. poz. 98).

66 Art. 1 ustawy prawo konsularne.

Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą<sup>67</sup>. Departament Konsularny nadzoruje m.in. urzędy konsularne będące placówkami zagranicznymi w rozumieniu ustawy o służbie zagranicznej<sup>68</sup> oraz koordynuje udzielanie pomocy konsularnej, w tym w szczególności w sytuacjach nadzwyczajnych<sup>69</sup>. Z kolei do zadań Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą należy m.in.<sup>70</sup>:

- analiza zjawiska i procesów zachodzących w społecznościach polonijnych i polskich za granicą;
- opracowywanie głównych kierunków polityki polonijnej oraz materiałów informacyjnych dotyczących problematyki polonijnej w ujęciu bilateralnym;
- prowadzenie spraw związanych z ochroną praw mniejszości polskich i Polonii za granicą, w tym konsultacji i negocjacji z partnerami zagranicznymi w zakresie spraw dotyczących sytuacji i praw Polonii i Polaków za granicą;
- koordynowanie pracy placówek zagranicznych i określanie ich zadania w sferze współpracy z Polonią i Polakami za granicą;
- współpracowanie z organizacjami polonijnymi oraz krajowymi organizacjami pozarządowymi;
- rozwijanie działań informacyjnych i promocyjnych celem spopularyzowania problematyki polonijnej w kraju, jak i działań ministerstwa w sferze współpracy z Polonią i Polakami za granicą.

Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą koordynuje ponadto prace nad opracowaniem i modyfikacją Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą<sup>71</sup> oraz jego realizację przez urzędy centralne i placówki zagraniczne. Za opracowywanie projektu Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą odpowiedzialny jest z kolei Międzyresortowy Zespół ds. Polonii

---

67 § 2 pkt 8 i 18 zarządzenia nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Zagranicznych (Monitor Polski z 2023 r. poz. 498).

68 Minister właściwy do spraw zagranicznych ustala organizację i kieruje działalnością placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, w rozumieniu ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 406).

69 § 40 zarządzenia nr 31 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 30 września 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych (Dz. Urz. MSZ z 2020 r. poz. 72 z późn. zm.), (dalej: zarządzenie nr 31 MSZ).

70 § 50 zarządzenia nr 31 MSZ.

71 Ostatnim przyjętym rządowym programem współpracy z Polonią i Polakami za granicą był Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą w latach 2015-2020 z lipca 2015 r.

i Polaków za Granicą, który został powołany w 2008 r., jako organ pomocniczy Rady Ministrów. Do zadań Zespołu należy<sup>72</sup>:

- analiza stanu realizacji spraw przedstawionych organom administracji rządowej przez środowiska polonijne na świecie;
- inicjowanie badań o sytuacji mniejszości polskiej na świecie;
- zapewnienie wymiany informacji w zakresie problematyki polonijnej;
- rozpatrywanie innych spraw zleconych przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów w zakresie realizacji polityki rządu wobec Polonii i Polaków za granicą.

Zespół odpowiedzialny jest także za udzielanie wsparcia Pełnomocnikowi Rządu do spraw Polonii i Polaków za Granicą w wykonywaniu jego zadań. Do zadań Pełnomocnika należy m.in.: opracowywanie propozycji działań i inicjatyw Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów na rzecz Polonii i Polaków za granicą; realizowanie zleconych przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów działań w zakresie pomocy Polonii i Polakom za granicą; realizowanie działań, w szczególności dotyczących promocji tematyki polonijnej, zleconych przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów<sup>73</sup>. Za obsługę merytoryczną oraz organizacyjną pracy Pełnomocnika, a także za zapewnienie realizacji podejmowanych przez niego działań w zakresie pomocy Polonii i Polakom poza granicami kraju, odpowiada Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM).

Analiza jego zadań oraz dotychczasowej działalności wykazała, iż główne tematy jakimi zajmował się Pełnomocnik to pomoc Polakom na Wschodzie, sprawy języka polskiego, utrzymania pozycji środowisk polskich na świecie. W sprawozdaniu z 2022 r. temat migracji zarobkowych nie pojawia się ani razu<sup>74</sup>.

Jak wynika z danych zebranych przez wymieniony Departament KPRM, dotyczących nakładów państwa polskiego na współpracę z Polonią, działania związane z opieką i współpracą z Polonią i Polakami poza granicami prowadzi 13 resortów oraz 7 instytucji podległych i nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów.

---

72 § 2 zarządzenia nr 230 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 października 2021 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Polonii i Polaków za Granicą (Monitor Polski poz. 1004).

73 § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polonii i Polaków za Granicą (Dz. U. poz. 2440).

74 <https://www.gov.pl/web/polonia/sprawozdanie-pelnomocnika-rzadu-do-spraw-polonii-i-polakow-za-granica-za-2022-rok> (dostęp: 25.05.2023).

W 2022 r. budżet tych podmiotów przeznaczony na działania dla Polonii wyniósł ponad 580 mln zł (wzrost o 50% wobec 2021 r.). Państwo polskie inwestuje najwięcej we wspieranie polskiej oświaty poza granicami (MEiN, KPRM, MSZ), działalność polonijną w różnych formach poprzez konkursy dotacyjne „Polonia i Polacy za granicą” (KPRM) oraz „Infrastruktura polonijna” (MSZ), zadania wynikające z ustaw o repatriacji i Karcie Polaka (MSWiA) a także ochronę polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą (MKiDN).

Jako przykłady wsparcia dla Polonii i Polaków za granicą wskazać należy następujące projekty realizowane przez poszczególne podmioty:

- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów: konkurs „Polonia i Polacy za Granicą 2023”, program dotacyjny wspierający rozwijanie struktur organizacji polonijnych na świecie, mediów polonijnych, budowanie dobrego wizerunku Polski przez organizacje polonijne i wsparcie Polonii dla uzyskania odszkodowań wojennych przez Polskę.
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych: „Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą – Infrastruktura Polonijna 2023” – środki na podniesienie jakości edukacji w szkołach polskich i polonijnych, a także wsparcie pracy Domów Polskich i innych instytucji polonijnych
- Ministerstwo Edukacji i Nauki: dofinansowanie seminariów, konferencji, wykładów, kursów on-line, praktyk metodycznych dla nauczycieli języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej oraz innych przedmiotów nauczanych w języku polskim za granicą; organizowanie kolonii i innych form letniego wypoczynku dzieci i młodzieży polonijnej; organizowanie pracy placówek oświaty funkcjonujących w systemach oświaty innych państw.
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego: „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” – program przyznający dotacje na prace remontowo-budowlane w obiektach polskich lub z Polską związanych poza granicami kraju: Miejsca pamięci narodowej za granicą – zapewnienie godnego miejsca spoczynku poległym, pomordowanym oraz zmarłym żołnierzom polskich formacji wojskowych oraz cywilnym obywatelom RP oraz opieka nad tymi obiektami; Promocja kultury polskiej za granicą – kreowanie pozytywnego wizerunku Polski poza granicami kraju, propagowanie dorobku artystycznego i intelektualnego Polaków; Wspieranie Archiwów, Bibliotek i Muzeów
- Instytut Pamięci Narodowej (IPN): Szlak Nadziei. Odyseja Wolności – realizowany w 50 państwach projekt edukacyjny z okazji 80. rocznicy rozpoczęcia wędrówki armii gen. Władysława Andersa (na lata 2022-2025); Polonijne Spotkania z Historią

Najnowszą – wsparcie merytoryczne i metodyczne w nauczaniu historii najnowszej dla nauczycieli polonijnych; Niezwyciężone. Bohaterki Niepodległej – konkurs polegający na stworzeniu filmu o kobiecie, która brała udział w walce o niepodległą Polskę.

W ramach działającego obecnie programu naboru wniosków w programie „Współpraca z Polonią i Polakami poza granicami kraju” projekty społeczne wspierane są jedynie w sposób ograniczony. Jeśli się pojawiają to nie stanowią skoncentrowanego planu działania. Dlatego ważnym działaniem jest stworzenie rządowego planu oraz odpowiedniego naboru na projekty wspierające migrujących Polaków do Niemiec. Dotychczasowy plan rządowy koncentruje się na sprawach języka polskiego oraz zachowaniu tożsamości narodowej.

Zaznaczyć należy, że w Niemczech działają Instytuty Polskie w Berlinie z filią w Lipsku oraz w Düsseldorfie, jako jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Zagranicznych<sup>75</sup>, przy czym realizują one tylko zadania z zakresu dyplomacji publicznej, zajmując się promocją kultury, nauki i sztuki polskiej w Niemczech oraz działają na rzecz bilateralnej współpracy kulturalnej, naukowej i technicznej.

W strukturze Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej szczególną rolę w zakresie wsparcia Polonii i Polaków za granicą odgrywa Departament Współpracy Międzynarodowej, odpowiedzialny za realizację i koordynację spraw wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej oraz za realizację międzynarodowej współpracy dwustronnej i wielostronnej. Do głównych obszarów działalności Departamentu należy zaliczyć: koordynację udziału Ministerstwa w procesie decyzyjnym UE, koordynację współpracy dwustronnej i wielostronnej Ministerstwa, w tym opiniowanie umów międzynarodowych zawieranych przez Ministerstwo, a także koordynację współpracy Ministerstwa z ONZ i Radą Europy w sprawach społecznych.

Kolejnym działem administracji rządowej, ważnym z punktu widzenia przedmiotu ekspertyzy jest dział sprawiedliwość, którym kieruje Minister Sprawiedliwości, obejmujący sprawy<sup>76</sup>: nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, o których mowa w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Obsługę ministra zapewnia Ministerstwo Sprawiedliwości, w ramach którego funkcjonuje

---

75 Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych lub przez niego nadzorowanych (MP poz. 265.).

76 Art. 24 ust. 1 pkt 5 ustawy o działach administracji rządowej.

Departament Zawodów Prawniczych<sup>77</sup>, do zadań którego należy prowadzenie spraw związanych z wykonywaniem uprawnień i obowiązków Ministra Sprawiedliwości wynikających z ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r.<sup>78</sup>, z zastrzeżeniem że koordynowanie działań z zakresu edukacji prawnej dzieci i młodzieży należy do kompetencji Biura Komunikacji i Promocji<sup>79</sup>.

Wymieniając Ministerstwo Sprawiedliwości, jako podmiot realizujący zadania na rzecz Polonii i Polaków za granicą należy również wskazać na rolę Prokuratury. Prokuraturę stanowią Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy, pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. Zadania w ramach współpracy międzynarodowej realizuje Biuro Współpracy Międzynarodowej Prokuratury Krajowej, w ramach którego działa Wydział Spraw Międzynarodowych i Wydział Obrotu Prawnego z Zagranicą. Do podstawowych zadań Biura należy m.in.: analiza formalna, ekspedycja i nadzorowanie realizacji kierowanych za granicę wniosków o pomoc prawną w sprawach karnych prowadzonych w jednostkach i w innych uprawnionych organach i nadzór nad realizacją europejskich nakazów dochodzeniowych i wniosków o pomoc prawną nadsyłanych do Rzeczypospolitej Polskiej z zagranicy, nadzorowanie i koordynacja działań podejmowanych przez jednostki w zakresie realizacji i wdrażania procedur związanych z europejskimi nakazami aresztowania oraz nadzorowanie postępowań ekstradycyjnych realizowanych w Rzeczypospolitej Polskiej, a także wykonywanie zadań związanych ze współpracą z przedstawicielstwami dyplomatycznymi, organami państw obcych i organizacji międzynarodowych<sup>80</sup>.

---

77 § 2 pkt 14 zarządzenie nr 91 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2018 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sprawiedliwości (M.P. poz. 524 z późn. zm.).

78 § 25 pkt 17 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS poz. 187 z późn. zm.) (dalej: regulamin organizacyjny MS).

79 §30 regulaminu organizacyjnego MS.

80 Historia współpracy prokuratorów z Polski i Niemiec sięga do 1993 r. Wtedy to rządy obu państw podpisały porozumienie o współpracy. Wcześniej oba kraje współpracowały tylko na drodze wzajemności, a kontakty odbywały się na drodze dyplomatycznej i to w sprawach najwyższej wagi. 1993 jest rokiem przełomowym, ponieważ nastąpiła decentralizacja obrotu prawnego w sprawach karnych. Kolejnym etapem było wejście Polski do Unii Europejskiej oraz implementacja prawa europejskiego.

Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej określa zasady udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, a także zasady realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej. Zgodnie z ustawą edukacja prawna obejmuje działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, dotyczące w szczególności upowszechniania wiedzy o działalności krajowych i międzynarodowych organów ochrony prawnej<sup>81</sup>. Zadanie, o którym mowa może być realizowane w formach, które w szczególności polegają na opracowaniu informatorów i poradników, prowadzeniu otwartych wykładów i warsztatów oraz rozpowszechnianiu informacji za pośrednictwem środków masowego przekazu i innych zwyczajowo przyjętych form komunikacji, w tym prowadzeniu kampanii społecznych<sup>82</sup>. Zadania z zakresu edukacji prawnej realizują organy administracji publicznej, przy czym mogą być realizowane również przez organizacje pozarządowe oraz inne podmioty uprawnione do prowadzenia działalności pożytku publicznego. Zadania z zakresu edukacji prawnej mogą być także realizowane przez uczelnie prowadzące studia wyższe na kierunku prawo oraz samorządy zawodowe adwokatów, radców prawnych, notariuszy, komorników sądowych oraz doradców podatkowych.

W tym miejscu należy odnieść się do ustawy DPPiW, która reguluje m.in. zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych, współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz współpracy w zakresie pomocy Polonii i Polakom za granicą. Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych, która obejmuje m.in. zadania w zakresie pomocy Polonii i Polakom za granicą<sup>83</sup>.

Opiekę nad Polonią i Polakami za granicą, w zakresie pomocy Polonii i Polakom za granicą sprawują Senat Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prezes Rady Ministrów. Opieka taka jest realizowana w szczególności poprzez współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami uprawnionymi do prowadzenia działalności pożytku publicznego i polega na zleceniu realizacji zadań publicznych finansowanych z części budżetu państwa dotyczących, odpowiednio, Kancelarii Senatu,

---

81 Art. 3b ust. 1 pkt b ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej.

82 Art. 3b ust. 2 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej.

83 Art. 4 ust. 1 pkt 28 ustawy DPPiW.

Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra<sup>84</sup>. Zaznaczyć przy tym należy, że przepisów dotyczących prowadzenia działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych nie stosuje się do zlecenia realizacji zadań w zakresie opieki nad Polonią i Polakami za granicą finansowanych ze środków budżetu państwa w części, której dysponentem jest Szef Kancelarii Senatu<sup>85</sup>.

W ramach Senatu RP działa komisja senacka o nazwie Komisja Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą. Przedmiotem działania komisji są: opieka nad Polonią i Polakami za granicą, migracja obywateli polskich, w szczególności do państw członkowskich Unii Europejskiej, więzi z krajem Polaków i osób polskiego pochodzenia zamieszkałych za granicą i ich sytuacja prawna, inicjowanie i koordynacja współpracy środowisk polonijnych, a także ochrona dziedzictwa polskiej kultury i historii za granicą<sup>86</sup>. Z kolei w ramach Sejmu RP funkcjonuje Komisja Łączności z Polakami za Granicą, do zakresu działania której należą sprawy więzi z krajem Polaków i osób pochodzenia polskiego zamieszkałych za granicą na stałe lub czasowo<sup>87</sup>.

W oparciu o ustawę o działach administracji rządowej należy wymienić również dział praca, obejmujący m.in. sprawy zatrudnienia, stosunków pracy i warunków pracy<sup>88</sup>, a także dział rodzina, obejmujący sprawy współpracy międzynarodowej dotyczącej realizacji i ochrony praw rodziny i dziecka<sup>89</sup>. W strukturze Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej szczególną rolę w zakresie wymienionych działów administracji rządowej odgrywa Departament Współpracy Międzynarodowej, odpowiedzialny za realizację i koordynację spraw wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej oraz za realizację międzynarodowej współpracy dwustronnej i wielostronnej. W kontekście rozpatrywanego zagadnienia szczególną rolę odgrywają publiczne służby zatrudnienia oraz agencje zatrudnienia<sup>90</sup>, gdyż podejmowanie pracy za granicą, prócz bezpośrednich uzgodnień dokonywanych przez osoby podejmujące pracę z pracodawcami zagranicznymi, następuje właśnie za pośrednictwem publicznych służb zatrudnienia,

---

84 Art. 4d. ust. 1 i 2 ustawy DPPiW.

85 Art. 3 ust. 5 ustawy DPPiW.

86 <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/komisja,190,komisja-spraw-emigracji-i-laczności-z-polakami-za-granica.html> (dostęp: 12.003.2023).

87 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 1204), Załącznik do uchwały: Przedmiotowy zakres działania Komisji Sejmowych, pkt 12.

88 Art. 21 ust. 1 pkt 1-2 ustawy o działach administracji rządowej.

89 Art. 28a pkt 6 ustawy o działach administracji rządowej.

90 Art. 85 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.



a także agencji zatrudnienia. Publiczne służby zatrudnienia tworzą organy zatrudnienia<sup>91</sup> wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania określone ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Agencjami zatrudnienia są z kolei niepubliczne jednostki organizacyjne świadczące m.in. usługi w zakresie pośrednictwa pracy, polegające na kierowaniu osób do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych<sup>92</sup>.

Z perspektywy zabezpieczenia społecznego dla Polaków mieszkających lub pracujących poza granicami kraju, na które składają się kwestie związane z ubezpieczeniami społecznymi, emeryturami i rentami, kluczową rolę odgrywa Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Jednym z celów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest popularyzacja wiedzy o polskim systemie zabezpieczenia społecznego oraz o prawach i obowiązkach wynikających ze stosowania przez Polskę wspólnotowych przepisów w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i zawartych umów dwustronnych o zabezpieczeniu społecznym. Dlatego ZUS prowadzi program Dni Poradnictwa dla Polonii z państw członkowskich Unii Europejskiej/EOG oraz krajów, z którymi łączy Polskę dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym. Dni Poradnictwa organizowane są we współpracy z polskimi placówkami dyplomatycznymi na podstawie deklaracji o współpracy ZUS i Ministerstwa Spraw Zagranicznych. w ramach polsko-niemieckiego poradnictwa emerytalno-rentowego, we współpracy z niemiecką instytucją ubezpieczenia emerytalno-rentowego Deutsche Rentenversicherung (DRV) co roku odbywały się spotkania w polskich i niemieckich miastach przygranicznych (w Ślubicach, Zgorzelcu, Szczecinie, Görlitz, Frankfurcie nad Odrą i Berlinie), a także w wybranych dużych miastach Polski i Niemiec (np. Toruń, Opole, Gorzów Wlkp., Hamburg, Monachium, Bochum).

Z kolei z punktu widzenia bezpieczeństwa Polonii i Polaków za granicą, w tym w Niemczech, ważną rolę odgrywają przygraniczne punkty kontaktowe, działające od 15 grudnia 2011 r. jako Centra Współpracy Służb Granicznych. Zostały one utworzone w celu wymiany informacji pomiędzy krajami graniczącymi z Polską. W Polsko-Niemieckim Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Świecku

---

91 Organami zatrudnienia są minister właściwy do spraw pracy oraz wojewodowie, marszałkowie województw i starostowie.

92 Art. 18, ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o promocji zatrudnienia.

służbę pełnią służby: ze strony polskiej: Straż Graniczna, Policja i Krajowa Administracja Skarbowa, natomiast z niemieckiej strony Policja Federalna, Policje Landów Brandenburgia, Saksonia, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Służba Celna, a także od niedawna Policja Berlina. Podstawą prawną funkcjonowania Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy jest umowa między Rządem RP a Rządem RFN o współpracy Policji i Straży Granicznych na terenach przygranicznych podpisana w Berlinie 26.02.2002 r.

Ważną rolę w zakresie reprezentowania i obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych osób wykonujących pracę odgrywają związki zawodowe. Celem działania związków zawodowych – dobrowolnych organizacji zrzeszających pracowników – jest przede wszystkim obrona interesów swoich członków. Związki zawodowe narodziły się w XIX wieku i początkowo ograniczały się jedynie do reprezentowania robotników w konfliktach z przedsiębiorcami. Zwiększająca się rola państwa w gospodarce sprawiła, że związki zawodowe współcześnie występują w obronie interesów pracowniczych zarówno wobec pracodawców, jak i rządu. Ich działalność nie ogranicza się – jak sądzą niektórzy – jedynie do negocjowania podwyżek płac czy obrony pracowników przed zwolnieniem. Obecnie, zgodnie z ustawą z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych<sup>93</sup> (dalej: ustawa o związkach zawodowych) do zakresu działania zakładowej organizacji związkowej należy w szczególności: zajmowanie stanowiska w indywidualnych sprawach pracowniczych, zajmowanie stanowiska wobec pracodawcy lub organu samorządu załogi w sprawach dotyczących zbiorowych interesów i praw osób wykonujących pracę zarobkową, a także sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem w zakładzie pracy przepisów prawa pracy. Przy czym związki zawodowe działające w Polsce nie mają wpływu na losy Polonii i Polaków wykonujących pracę za granicą.

Pracownik w Polsce może również dochodzić swoich praw na drodze sądowej. Zgodnie z ustawą z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego<sup>94</sup> przez sprawy z zakresu prawa pracy rozumie się:

- roszczenia ze stosunku pracy lub z nim związane,
- o ustalenie istnienia stosunku pracy, jeżeli łączący strony stosunek prawny, wbrew zawartej między nimi umowie, ma cechy stosunku pracy,

---

93 Art. 26 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 854).

94 Art. 476 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550).

- o roszczenia z innych stosunków prawnych, do których z mocy odrębnych przepisów stosuje się przepisów prawa pracy,
- o odszkodowania dochodzone od zakładu pracy na podstawie przepisów o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Należy podkreślić, że spory o roszczenia ze stosunku pracy rozstrzygają tzw. sądy pracy. Przy czym sąd pracy to nazwa stosowana potocznie, bardzo rzadko używana w obrocie prawnym. W praktyce mamy bowiem do czynienia nie z samymi sądami pracy jako takimi, lecz wydziałami sądów powszechnych, zajmującymi się wąską dziedziną, jaką jest prawo pracy. I instancję stanowią sądy pracy będące jednostkami organizacyjnymi sądów rejonowych. II instancję stanowią z kolei sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, które stanowią jednostkę organizacyjną sądów okręgowych i apelacyjnych.

Polska jest zobowiązana do realizacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników. Zadania te rozdzielone są na trzy podmioty: Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania – promocja równego traktowania mobilnych pracowników, minister właściwy ds. pracy, czyli Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – monitorowanie ograniczeń w zakresie swobodnego przepływu pracowników, zapewnianie informacji, zlecenie niezależnych badań, publikowanie niezależnych raportów i rekomendacji, pełnienie funkcji punktu kontaktowego, Państwowa Inspekcja Pracy – zapewnianie niezależnego poradnictwa prawnego w zakresie uprawnień pracowników mobilnych UE<sup>95</sup>. Kompetencje w obszarze spraw europejskich ma sekretarz stanu ds. Polonii, polityki europejskiej oraz dyplomacji publicznej, który w obecnym systemie ma także funkcję wiceprzewodniczącego pełnomocnika rządu ds. Polonii.

Aby wypełnić przedmiotowy zakres ekspertyzy wymienić należy również ustawę z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług (dalej: ustawa o delegowaniu pracowników), która określa m.in. zasady ochrony pracowników delegowanych z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasady współpracy z właściwymi organami innych państw członkowskich dotyczącej delegowania pracowników z tego terytorium.

---

95 <https://www.gov.pl/web/rodzina/-latwiejszy-przeplyw-pracownikow> (dostęp: 29.05.2023).

W myśl ustawy pracownikiem delegowanym z terytorium RP jest pracownik w rozumieniu przepisów państwa członkowskiego, do którego jest delegowany, wykonujący pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tymczasowo skierowany do pracy na terytorium tego państwa przez pracodawcę delegującego pracownika z terytorium RP<sup>96</sup>. Z kolei pracodawcą delegującym pracownika z terytorium RP jest pracodawca mający siedzibę, a w przypadku osoby fizycznej prowadzący działalność gospodarczą – stałe miejsce wykonywania takiej działalności, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

- kierujący tymczasowo pracownika w rozumieniu przepisów państwa członkowskiego, do którego jest delegowany, do pracy na terytorium tego państwa: w związku z realizacją umowy zawartej przez tego pracodawcę z podmiotem prowadzącym działalność na terytorium innego państwa członkowskiego bądź w oddziale lub przedsiębiorstwie należącym do grupy przedsiębiorstw, do której należy ten pracodawca, prowadzący działalność na terytorium tego państwa członkowskiego, a także jako agencja pracy tymczasowej,
- będący agencją pracy tymczasowej, w przypadku, gdy taka agencja kieruje pracownika do pracodawcy użytkownika na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa członkowskiego, który następnie kieruje tymczasowo tego pracownika do pracy na terytorium innego państwa członkowskiego<sup>97</sup>.

Poniżej przedstawiono możliwości działania instytucji kontrolujących pracodawców na mocy ustawy o delegowaniu pracowników i na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniającą rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (dalej: rozporządzenie w sprawie IMI).

„Jednym z kluczowych założeń tej dyrektywy było wprowadzenie rozwiązań pozwalających instytucjom kontrolującym pracodawców w poszczególnych krajach członkowskich na sprawną współpracę – m.in. poprzez wymianę informacji, wspieranie się w działaniach kontrolnych i egzekucji kar nałożonych na pracodawców delegujących. Sprawozdanie Państwowej Inspekcji Pracy pokazuje, iż zagraniczne instytucje kontrolne coraz częściej współpracują z Inspekcją,

---

96 Art. 3 pkt 7 ustawy o delegowaniu pracowników.

97 Art. 3 pkt 5 ustawy o delegowaniu pracowników.

wykorzystując przy tym elektroniczny kanał komunikacji, jakim jest tzw. System Wymiany Informacji na Rynku Wewnętrznym (IMI)<sup>98</sup>. Do tej pory współpraca instytucji polegała na podejmowaniu działań niejako post factum, nakładania kar, bądź kontroli pracodawców z wywiązywania się z zapisów zawartych ww. dyrektywie przede wszystkim odnośnie płacy minimalnej i zachowania ustawowego czasu pracy. Działania były więc skierowane do pracodawców, a nie bezpośrednio do pracowników, bądź pracodawców i pracowników jednocześnie. PIP wskazuje na brak realnych możliwości sankcjonowania wykroczeń popełnianych przez pracodawców delegujących, tym bardziej zasadne są więc wszelkie kampanie informacyjne i współpraca instytucji służąca informowaniu i prewencji. W Niemczech nie ma centralnego organu porównywalnego z Państwową Inspekcją Pracy. Niemiecki system BHP charakteryzuje się podwójną strukturą. Składa się on z państwowego systemu BHP (rząd federalny i kraje związkowe) oraz samorządowych instytucji ubezpieczenia wypadkowego, stąd zasadne byłoby również podjęcie współpracy z ZUSEM. Obszar ochrony i inspekcji pracy spoczywa na kilku instytucjach są to m.in.: Berufsgenossenschaft i Gewerbeaufsicht, jak również stowarzyszenia parasolowe jak SOKA-BAU (dla pracowników branży budowlanej).

Role właściwego organu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie delegowania pracowników w ramach świadczenia usług pełni Państwowa Inspekcja Pracy. Do zadań PIP należy w szczególności:

- współpraca z właściwymi organami innych państw członkowskich dotycząca delegowania pracowników oraz zwalczania nadużyć lub reagowania na przypadki nielegalnej działalności związanych z delegowaniem pracowników,
- powiadamianie, na wniosek organu wnioskującego, pracodawcy delegującego pracownika z terytorium RP o decyzji w sprawie nałożenia na tego pracodawcę administracyjnej kary pieniężnej lub grzywny administracyjnej w związku z naruszeniem przepisów dotyczących delegowania pracowników.

Współpraca z właściwymi organami innych państw członkowskich odbywa się za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym<sup>99</sup>. Do tej współpracy stosuje się w niezbędnym zakresie

---

98 Por.: <https://www.rp.pl/prawo-w-firmie/art2507211-pip-przyglada-sie-zagranicznym-delegowaniom-pracownikow> (dostęp: 22.06.2023).

99 O którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym i uchylającym decyzję Komisji 2008/49/WE (Dz. Urz. UE L 316 z 14.11.2012, str. 1, z późn. zm.).

postanowienia umów lub porozumień dwustronnych dotyczących współpracy i wzajemnej pomocy między właściwymi organami państw członkowskich.

Pracodawca delegujący pracownika z terytorium RP na okres przekraczający 4 kolejne tygodnie, przed delegowaniem takiego pracownika do pracy w innym państwie członkowskim informuje takiego pracownika, m.in. o wynagrodzeniu za pracę przysługującym zgodnie z prawem państwa członkowskiego. Informuje również o dodatku z tytułu delegowania lub przepisach dotyczących zwrotu wydatków na pokrycie kosztów podróży, wyżywienia i zakwaterowania, w przypadku gdy takie świadczenia przewidują przepisy prawa pracy, postanowienia regulaminów, statutów, układów zbiorowych pracy lub innych porozumień zbiorowych, lub należnościach na pokrycie kosztów związanych z podróżą służbową.

W kontekście ochrony wolności i praw człowieka i obywatela zarówno obywateli polskich jak i osób niebędących obywatelami polskimi – w zakresie przysługujących im wolności i praw, wskazać należy Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>100</sup>, który stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania<sup>101</sup>. Do zakresu jego działania, dotyczącego realizacji zasady równego traktowania, należy m.in. promowanie, analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób, a także prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji. Rzecznik współdziała m.in. z zagranicznymi i międzynarodowymi organami i organizacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, także w zakresie równego traktowania.

#### **4. Ochrona przez niemieckie instytucje i bezpieczeństwo socjalne obywateli polskich jako obywateli Unii Europejskiej**

Obywatele polscy otrzymali status obywateli UE dopiero w 2004 roku, a od 2011 roku otrzymali pełne prawa w obszarze swobody przepływu osób i usług przysługujące obywatelom UE na terenie RFN. Posiadanie

---

100 <https://bip.brpo.gov.pl/pl/kategoria-konstytucyjna/art-32-rownosc-i-zakaz-dyskryminacji> (dostęp; 27.09.2023).

101 Art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1058).

obywatelstwa Unii Europejskiej określa stosunek UE do obywateli krajów członkowskich i narzuca krajom członkowskim prawa i obowiązki wobec obywateli państw członkowskich przebywających na terytorium innych państw członkowskich. Prawa te zapisane zostały w Karcie Praw Podstawowych UE, Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i w art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

Artykuł 2 TUE stanowi, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości”<sup>102</sup>.

Istnieją następujące kategorie prawa do swobodnego przemieszczania się: w celu poszukiwania pracy, osoba w celu podjęcia pracy lub odbycia szkolenia zawodowego osoba prowadząca działalność na własny rachunek, usługodawca, usługobiorca, osoba niepracująca, członek rodziny obywatela UE, zgodnie z art. 10 rozporządzenia 492/2011 (Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii, do czasu ukończenia przez dzieci szkoły lub szkolenia zawodowego zarówno dzieci jak i ich rodzice mają prawo pobytu. Zgodnie z orzecznictwem Federalnego Sądu Administracyjnego to prawo pobytu jest uznawane za prawo do swobodnego przemieszczania się w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o swobodzie przemieszczania się<sup>103</sup>. Osoby niepracujące, nieaktywne zawodowo uprawnione do swobodnego przemieszczania się zgodnie z § 4 FreizügG/EU<sup>104</sup>, czyli obywatele UE, którzy nie pracują zarobkowo, członkowie ich rodzin i ich partnerzy życiowi, którzy towarzyszą obywatelowi UE lub dołączają do niego, mają prawo na mocy § 2 ust. 1, jeżeli posiadają wystarczające ubezpieczenie zdrowotne i wystarczające środki utrzymania, przebywać na terytorium Niemiec. Jeśli obywatel UE przebywa na terytorium federalnym jako student, prawo to przysługuje tylko jego małżonkowi, partnerowi życiowemu i dzieciom, którym przyznano świadczenia alimentacyjne.

W ramach swobodnego przepływu pracowników obywatele RP mają prawo do: poszukiwania zatrudnienia w RFN, podejmowania pracy w RFN bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, mieszkania

---

102 <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/145/obywatele-unii-europejskiej-i-ich-prawa> (dostęp: 22.06.2023).

103 BVerwG 1 C 48.18, wyrok z dnia 11 września 2019 r.

104 Ustawa o ogólnej swobodzie przemieszczania się obywateli UE (ustawa o swobodzie przemieszczania się/UE – FreizügG/UE) § 4a Prawo stałego pobytu z 2004 roku, [https://www.gesetze-im-internet.de/freiz\\_gg\\_eu\\_2004/\\_4a.html](https://www.gesetze-im-internet.de/freiz_gg_eu_2004/_4a.html).

w RFN w tym celu, pozostania na terytorium RFN nawet po zakończeniu stosunku pracy, bycia traktowanym w taki sam sposób jak obywatele kraju przyjmującego w zakresie dostępu do zatrudnienia, edukacji i szkoleń, związków zawodowych, zakwaterowania i wszystkich innych świadczeń socjalnych i podatkowych oraz warunków pracy.

Polscy obywatele powinni być na miejscu pracy traktowani w taki sam sposób, jak osoby niemieckiego pochodzenia, równe traktowanie odnosi się jednak przede wszystkim do tych osób, które są związane z niemieckim rynkiem pracy. Dlatego też równe traktowanie dotyczy w szczególności prawa do równego wynagrodzenia, stosowania takich samych zasad odnośnie zwolnień, warunków zatrudnienia i pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy, prawa do członkostwa w związkach zawodowych, wyboru jego zarządu lub bycia wybranym na stanowisko administracyjne w związku zawodowym<sup>105</sup>.

W Niemczech działa wiele instytucji mających na celu ochronę i dbałość o bezpieczeństwo społeczne obywateli Unii Europejskiej. W obszarze integracji na niemieckim rynku pracy działają Urzędy pracy (niem. *Arbeitsagentur*). W obszarze zapewnienia świadczeń socjalnych kompetencje posiadają tzw. Centra Pracy (niem. *JobCenter*). Urząd pracy czy stowarzyszenia w ramach zadań zleconych udzielają poradnictwa w danym obszarze tematycznym w ramach usług nieodpłatnych<sup>106</sup>. Zgodnie z art. 19 SGB I agencje pracy i inne biura Federalnej Agencji Pracy (niem. *Bundesarbeitsagentur*) są odpowiedzialne za świadczenia zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia, takie jak:

- a) poradnictwo zawodowe i doradztwo w zakresie rynku pracy,
- b) pośrednictwo szkoleniowe i pośrednictwo pracy,
- c) usługi:
  - na rzecz aktywizacji i integracji zawodowej,
  - w zakresie wyboru kariery i szkolenia zawodowego,

---

105 W miejscu pracy za granicą obowiązują takie same prawa jak w odniesieniu do obywateli tego kraju (w zakresie wynagrodzenia, bezpieczeństwa i higieny pracy, zabezpieczenia społecznego i świadczeń podatkowych oraz przywrócenia do pracy w przypadku niesłusznego zwolnienia). Traktuje o tym m.in. Artykuł 45 ust. 2 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE), jak również Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w ramach swobodnego przepływu osób. Por.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0054&from=DE> (dostęp: 23.06.2023) oraz <https://www.bmas.de/DE/Europa-und-die-Welt/Europa/Arbeiten-innerhalb-der-EU/Mobilitaet-innerhalb-der-EU/arbeitnehmer-freizueugigkeit.html> (dostęp: 23.06.2023).

106 [https://www.gesetze-im-internet.de/sgeb\\_1/\\_13.html](https://www.gesetze-im-internet.de/sgeb_1/_13.html) (dostęp: 12.09.2023).



- dalszego szkolenia zawodowego,
- podjęcia pracy zarobkowej,
- pozostania w zatrudnieniu,
- udział osób niepełnosprawnych w życiu zawodowym<sup>107</sup>.

Jak wskazano powyżej doradcy w Urzędach Pracy (włącznie z JobCenter) i Urzędach Socjalnych (niem. *Sozialamt*), jak również w innych publicznych instytucjach, nie są wyposażeni w adekwatną fachową wiedzę, co skutkuje dyskryminacją obywateli UE w urzędach niemieckich.

Pomoc społeczna (niem. *Sozialhilfe*) skierowana jest do wszystkich obywateli przebywających zgodnie z obowiązującym prawem w Niemczech, w tym obywateli UE pochodzenia polskiego. Wymiar pomocy jest rozpatrywany przez Urzędy Socjalne i dzieli się na sześć obszarów, z których każdy reguluje adekwatny katalog świadczeń, których dostępność i zasadność jest zawsze rozpatrywana indywidualnie w urzędzie w miejscu zameldowania, są to:

- Pomoc w utrzymaniu (rozdział trzeci – §§ 27 – 40 SGB XII),
- Podstawowe wsparcie dochodu w podeszłym wieku i w przypadku zmniejszonej zdolności do zarobkowania (rozdział czwarty – §§ 41 – 46b SGB XII),
- Pomoc zdrowotna (rozdział piąty – §§ 47 – 52 SGB XII),
- Pomoc integracyjna dla osób niepełnosprawnych (do 31 grudnia 2019 r. rozdział szósty – §§ 53 – 60 SGB XII, od 1 stycznia 2020 r. księga dziewiąta kodeksu socjalnego – SGB IX),
- Pomoc w opiece długoterminowej (rozdział siódmy – §§ 61 – 66 SGB XII),
- Pomoc w przezwyciężaniu szczególnych trudności społecznych (rozdział ósmy – §§ 67 – 69 SGB XII),
- Pomoc w innych sytuacjach życiowych (rozdział dziewiąty – §§ 70 – 74 SGB XII)<sup>108</sup>.

Sprawami wypłacania emerytur oraz naliczaniem składek na ubezpieczenia emerytalno-rentowne zajmuje się Niemieckie Ubezpieczenie Rentowe (niem. *Deutsche Rentenversicherung*) współpracujące z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. W obszarze kształcenia zawodowego kompetencje posiada Izba Przemysłowo-Handlowa (IHK)

<sup>107</sup> w: [https://www.gesetze-im-internet.de/sgb\\_1/\\_\\_\\_19.html](https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_1/___19.html) (dostęp: 12.09.2023).

<sup>108</sup> Pomoc społeczna, prawnie zagwarantowane uprawnienie do świadczeń państwowych w celu zapewnienia minimum egzystencji. Pomoc społeczna jest świadczeniem państwowym, do którego każdy obywatel jest uprawniony pod pewnymi warunkami, które regule Kodeks Prawa Socjalnego (SGB), w: <https://www.mags.nrw/sozialhilfe>.

W niemieckim systemie socjalnym istnieje wiele możliwości, dlatego problematyka informowania o tych możliwościach, jak również o prawach pracowniczych jest istotna.

Po pierwsze zasada pomocniczości państwa (niem. *Subsidiarität-sprinzip*) jest uważana za centralny element funkcjonowania i funkcjonalności państwa niemieckiego. Wszystkie siły społeczne winne być zaangażowane w realizację sprawiedliwego porządku społecznego. Obejmuje to również pozaustawową pracę socjalną, która jest jednym z filarów państwa opiekuńczego. Współpraca między publicznymi i pozarządowymi (niem. *Freie Träger, Freie Wohlfahrtspflege*) organizacjami opiekuńczymi jest regulowana przez kodeks socjalny § 4 ust. 2 SGB VIII przyjmując zasadę pomocniczości i stanowi, że instytucje, jak „Freie Wohlfahrtspflege” są podstawowymi instytucjami, które w ramach zadań zleconych świadczą pomoc socjalną.

Gwarantowany ustawowo dostęp do doradztwa i szczególnie w nim rola ww. przedstawicieli „Freie Wohlfahrtspflege” jest w odniesieniu do obywateli UE problematyczna strukturalnie. Z jednej strony ze względu na brak adekwatnych punktów doradczych, które byłyby proporcjonalne do potrzeb chociażby ilościowych. Jednocześnie niektóre punkty doradcze, np. w Nadrenii Północnej-Westfalii, w której mieszka wiele tysięcy polskich obywateli (niem. MBE – Migrationsberatung, doradztwo migracyjne) nie są merytorycznie przygotowane do doradztwa dla obywateli UE. Większość petentów ww. MBE stanowią obywatele państw trzecich w rozumieniu dyrektywy Rady 2001/40/WE z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich czyli „każdej osoby, która nie jest obywatelem państwa członkowskiego UE”<sup>109</sup>.

W Niemczech istnieją pojedyncze projekty i punkty doradcze dla obywateli UE, ich liczba jest jednak nieproporcjonalna niska do liczby obywateli UE, w tym Polscy, przebywających i pracujących w Niemczech. Do ważnych projektów doradczych, które wprawdzie nie stanowią działań systemowych, są jednak obecnie ważnym filarem wsparcia, należą:

- punkty doradcze w całych Niemczech w ramach projektu Uczciwa mobilność (niem. *FaireMobilität*) realizowany przez Niemieckie Zrzeszenie Związków Zawodowych (niem. *Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB*), godne podkreślenia są skuteczne, jednak nie dostatecznie prewencyjne i tylko lokalne, działania związków zawodowych,

---

109 Dyrektywa Rady 2001/40/WE z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich (Dz.U. L 149 z 2.6.2001, s. 34–36).

- sieć punktów doradczych w całych Niemczech Stowarzyszenia „Praca i Życie”,
- Biuro ds. Pracowników Delegowanych w Berlinie, czy też urzędy i organizacje zajmujące się ochroną przed dyskryminacją na rynku pracy ze względu na pochodzenie, religię i inne cechy, niem. *Antidiskriminierungsstelle des Bundes*)
- strona internetowa *Make it in Germany*,
- projekt Prorecognition,
- BEMA,
- najnowsze projekty tzw. digital streetwork czyli poradnictwa pracowniczego i socjalnego dla migrantów, w tym obywateli polskich w mediach społecznościowych.

Egzekwowaniem praw pracowniczych w Niemczech oraz w obszarze świadczeń socjalnych zajmują się sądy. Prawo do sądu należy do jednych z podstawowych praw jednostki i stanowi jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności. Komentatorzy podkreślają, że zakres przedmiotowy ustępu 2 ma nieporównywalnie szerszy charakter i wiąże się raczej z art. 45 ust. 1 Konstytucji niż z art. 77 ust.1. Oba wspomniane przepisy nie powtarzają swojej treści, art. 45 stanowi pozytywne ujęcie prawa do sądu, natomiast art. 77 ust 2. negatywne (art. 77 ust. 2 – prawo do drogi sądowej). W wybranych przypadkach w kompetencji policji znajduje się egzekwowanie praw. Ograniczeniem w egzekwowaniu praw polskich obywateli przed sądami są problemy językowe. Koszty tłumaczeń stanowią istotną przeszkodę w dostępie do sądownictwa i tym samym dochodzenia praw pracowniczych. Jest to poważne zaniedbanie, że Polacy, którzy są tak dużą grupą w Niemczech, nie zostali zabezpieczeni adekwatną umową<sup>110</sup>.

Nad bezpieczeństwem obywateli nadzór sprawują policja i służby celne oraz Urząd Kontroli Nielegalnej Pracy (niem. *Finanzkontrolle Schwarzarbeit beim Zoll*). Mają one na celu w pierwszej kolejności ściganie nielegalnych pracodawców i pracobiorców na tle przestępstw podatkowych i łamania prawa pracy, a kontakt z nimi może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa socjalnego (w przypadku oszustw pracodawców może narazić osobę skarżącą na konsekwencje prawne). Z badań wynika, iż 80-90% kar nałożonych przez ten Urząd to kary nałożone na pracobiorców, a nie na pracodawców<sup>111</sup>.

---

110 Korespondencja własna, opinia ekspercka Monika Fijarczyk, BEMA.

111 Tobias Seitz, Nur dem Interesse des Staats. Warum die Finanzkontrolle Schwarzarbeit keine Beschützerin für migrantische Beschäftigte ist, In: express 12/2022.

O równe traktowanie obywateli UE zabiega Organ UE ds. równego traktowania pracowników z krajów Unii Europejskiej. Jest on zakotwiczony przy Urzędzie Kanclerskim, działa konkretnie przy Federalnym Pełnomocniku ds. Migracji, Uchodźców i Integracji (niem. Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer im Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration)<sup>112</sup>.

Organ ds. równego traktowania pracowników z UE ma na celu zapewnienie pracownikom z UE i członkom ich rodzin możliwości korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się w praktyce i równego traktowania. Konkretnie oznacza to równy dostęp do zatrudnienia, równych warunków pracy, świadczeń socjalnych i korzyści podatkowych (zasada równego traktowania). W ramach zasady równego traktowania państwa członkowskie, w tym przypadku Niemcy, ale i Polska, mają dążyć do usunięcia wszelkich przeszkód w mobilności obywateli UE między państwami członkowskimi UE, zwłaszcza w odniesieniu do łączenia rodzin i integracji (na rynku pracy) członków rodziny pracownika w kraju przyjmującym<sup>113</sup>.

Organ ten ma za zadanie informowanie o prawach obywateli polskich korzystających ze swobody przepływu osób wewnątrz Unii Europejskiej.

Istotne jest wskazanie w tym miejscu na nową tendencję w niemieckiej polityce tworzenia przepisów prawa oraz powoływania komisji walki z rasizmem. Do tej pory temat ten traktowany był przez pryzmat walki z rasizmem wobec osób o innym kolorze skóry. W 2022 roku Federalna Pełnomocnik ds. Integracji ogłosiła nabór na badania

---

112 Powołany na mocy artykułu 4 dotyczącego organów promujących równe traktowanie i udzielających pomocy pracownikom unijnym i członkom ich rodzin zawartego w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników, na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0054> (dostęp: 13.09.2023).

113 Zadania: zapewnienie niezależnej pomocy prawnej i/lub innej pomocy pracownikom z UE i członkom ich rodzin poprzez doradztwo i skierowania, dostarczanie informacji na temat prawa do swobodnego przepływu pracowników w kilku językach urzędowych państw członkowskich UE, przeprowadzanie lub zlecanie niezależnych badań i analiz oraz publikowanie niezależnych raportów, wydawanie zaleceń politycznych dotyczących nieuzasadnionych ograniczeń i przeszkód w zakresie prawa do swobodnego przemieszczania się lub dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, promowanie współpracy i wymiany informacji w ramach istniejących struktur doradczych w Niemczech oraz służyć jako punkt kontaktowy dla wszystkich podmiotów działających w kontekście swobodnego przepływu pracowników, pełnienie funkcji punktu kontaktowego dla porównywalnych punktów kontaktowych w innych państwach członkowskich, na: <https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/eugs-de/service/ueber-uns> (dostęp: 24.08.2023).

nad antyślawizmem<sup>114</sup>. Jednym z wybranych projektów badawczych jest projekt „Dyskryminacja osób z Europy Wschodniej na rynku pracy”, sprawdzający, czy omawiane zjawiska dyskryminacji osób ze wschodu Europy mają podłoże rasistowskie. Polecane jest zapoznanie się z wynikami tych badań. Ponadto przypadki dyskryminacji na niemieckim rynku pracy są dokumentowane przez polskojęzycznych pracowników sieci doradczych *Faire Mobilität* oraz opisane w niniejszej ekspertyzie. W ostatnich latach powstały też punkty zgłaszania dyskryminacji: Federalna Agencja Antydyskryminacyjna<sup>115</sup> (niem. *Antidiskriminierung des Bundes*).

Zapewnieniem praw pracowniczych zajmują się niemieckie związki zawodowe (niem. *Gewerkschaften*). Z analizy tych struktur wynika jednak, iż nie są one przygotowane do doradztwa Polakom, ponieważ w ich szeregach nadal za mało jest osób posługujących się językiem polskim. Barię w wykorzystaniu potencjału rozbudowanego systemu niemieckich związków zawodowych jest również nikły odsetek polskich obywateli jako ich członków. „W Niemczech związki zawodowe są organizacjami finansowanymi i prowadzonymi przez swoich członków. Związki zawodowe są niezależne od partii politycznych i działają niezależnie od państwa. Pracownicy zrzeszeni w związkach zawodowych mogą działać na rzecz sprawiedliwych wynagrodzeń, lepszych warunków pracy i uczciwych godzin pracy. I wreszcie związki zawodowe mogą organizować strajki i zawierać z pracodawcami zbiorowe układy pracy oraz porozumienia zakładowe. Związki zawodowe również łączą swoje siły. W Niemczech osiem najważniejszych związków zawodowych z ok. 6 miliona członków zjednoczyło się w Federacji Niemieckich Związków Zawodowych (niem. *Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)*”<sup>116</sup>. Warto wskazać jednak na cenne inicjatywy zmierzające w kierunku pomocy polskim obywatelom. W Niemczech interesy pracowników reprezentują związki zawodowe. W ramach finansowanego przez Unię Europejską projektu Federalnego Komitetu Wykonawczego Niemieckiej Konfederacji Związków Zawodowych pt. Federalnego Komitetu Wykonawczego

---

114 [https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/Foerderaufufe/foerderaufuf\\_3\\_Forschungsvorhaben\\_Mai\\_2023.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/Foerderaufufe/foerderaufuf_3_Forschungsvorhaben_Mai_2023.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (dostęp: 24.08.2023).

115 <https://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ueber-uns/gesetzliche-grundlagen/gesetzliche-grundlagen-node.html> (dostęp: 24.08.2023).

116 Informacja ze strony nt. Kampanii „fair Uczciwe warunki pracy w Niemczech, finansowanej z funduszy Federalnego Ministerstwa ds. Pracy i Polityki Społecznej, w: <https://www.fair-arbeiten.eu/pl/article/336.zostań-członkiem-związku-zawodowego-to-się-opłaca.html>.

Niemieckiej Konfederacji Związków Zawodowych „Uczciwe warunki pracy”. Z partnerskimi związkami zawodowymi w Polsce, na Węgrzech, w Chorwacji, Rumunii i Słowenii. Ponadnarodowa sieć doradztwa związkowego i związkowego ośrodków doradztwa dla pracowników delegowanych w Europie. W ramach tego centra informacyjne zostały utworzone w kluczowych krajach pochodzenia, aby informować pracowników o ich prawach w Niemczech. Informować pracowników o ich prawach na niemieckim rynku pracy przed opuszczeniem kraju lub doradzać im po powrocie. Innym ciekawym projektem jest internetowy poradnik zawierający listę instytucji doradczych w regionie transgranicznym <https://wegweiser.rightsatwork.de/>.

Dla osób samozatrudnionych („na działalności gospodarczej”) wiodącą rolę odgrywają Instytucje ustawowego ubezpieczenia wypadkowego (niem. *Berufsgenossenschaft*) pod nadzorem Federalnego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych<sup>117</sup>. Podstawą prawną „*Berufsgenossenschaft*” jest SGB VII. Członkostwo dla ww. grupy, tj. każdego przedsiębiorcy jest obowiązkiem ustawowym. Średnia składka miesięczna wynosi ok 1,1% od wynagrodzenia<sup>118</sup>.

Inspekcja pracy, Inspektorat (niem. *Gewerbeaufsicht*) jest organem odpowiedzialnym za zapewnienie zgodności z przepisami dotyczącymi pracy, ochrony środowiska i ochrony konsumentów. Zgodnie z ustawą, każdy kraj związkowy jest zobowiązany do utworzenia państwowej inspekcji pracy. Nazwa inspektoratu pracy może się różnić w zależności od kraju związkowego. W całych Niemczech istnieje około 100 takich urzędów państwowych. Oprócz wydawania zezwoleń i licencji, inspektorat działa również głównie jako organ doradczy. Ponadto zajmuje się kształceniem i szkoleniem rad zakładowych i ekspertów ds. bezpieczeństwa oraz przygotowuje oświadczenia lub ekspertyzy dla innych organów. Inspektorat jest bardzo ważnym partnerem w kierunku poprawy bezpieczeństwa socjalnego obywateli UE pochodzenia polskiego chociażby w kontekście Europejskiego filaru praw socjalnych. W dokumentach czytamy, iż „w nowych ramach BHP na lata 2021–2027 ogłoszonych w planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych określono najważniejsze priorytety i działania niezbędne do poprawy zdrowia i bezpieczeństwa pracowników w nadchodzących latach w kontekście świata po pandemii, przy uwzględnieniu

---

117 Informacja ze strony Federalnego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (Bundesamt für Soziale Sicherung), w: <https://www.bundesamtssozialesicherung.de/de/themen/unfallversicherung/traegeruebersicht/>.

118 Informacje na stronie Związku Stowarzyszeń Niemieckich Ustawowych Ubezpieczycieli Wypadkowych, w: <https://www.dguv.de/de/bg-uk-lv/bgen/index.jsp>.

transformacji ekologicznej i cyfrowej, wyzwań gospodarczych i demograficznych oraz zmieniającego się postrzegania tradycyjnego środowiska pracy”<sup>119</sup>.

Inspekcja pracy kontroluje obowiązki przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przepisów prawa pracy, ochrony środowiska i ochrony konsumentów. Zadania inspekcji pracy obejmują doradztwo, kontrolę, ochronę pracowników i rozpatrywanie wniosków.

W niemieckim systemie działają zasady oraz instrumenty, na które polscy obywatele mogą się powołać lub z nich skorzystać. Warto zwrócić uwagę na formalny wymiar jak również zastosowanie „klauzuli największego uprzywilejowania”, wedle której „wnioski i środki odwoławcze należy interpretować zgodnie z wolą wnioskodawcy, nie tylko w postępowaniu przed sądami społecznymi, ale także w postępowaniu administracyjnym”<sup>120</sup>.

Ustawodawca zakłada zwrot kosztów procesowych lub poradnictwo prawne z budżetu państwa niemieckiego; zapewnia doradztwo i pomoc prawną (niem. *Prozesskostenhilfe*, dalej PKH) osobom o niskich dochodach, porady prawne i reprezentację prawną poza postępowaniem sądowym oraz w tzw. obowiązkowym postępowaniu pojednawczym za niewielką opłatą. Jeśli wysiłki zmierzające do osiągnięcia ugody pozasądowej nie powiodą się i sprawa musi zostać wniesiona do sądu, można ubiegać się o pomoc prawną. Ponadto na terenie Unii Europejskiej do roszczeń przeciwko osobie zamieszkałej w innym państwie członkowskim UE stosuje się następujące zasady: środki na pomoc prawną mogą być przyznane na opłacenie przedsądowego doradztwa w celu pozasądowego rozstrzygnięcia sporu lub za pomoc przy składaniu wniosków o transgraniczną pomoc prawną<sup>121</sup>. Przesłanki i procedura przyznawania PKH są uregulowane w §§ 114 i nast.

---

119 Strategiczne ramy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2021–2027 Bezpieczeństwo i higiena pracy w zmieniającym się świecie pracy, w: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0323>.

120 Co więcej w szczególności roszczenia ustawowe o świadczenia z tytułu uczestnictwa społecznego (partycypacji) powinny być interpretowane zgodnie z zasadą największego uprzywilejowania. Powyższe zapisy i regulacje są o tyle ważne, są ważnymi instrumentami prewencyjnymi, które stanowią podstawę do ubiegania się o nieodpłatną fachową pomoc, są jednak rzadko wykorzystywane przez patentów ze względu na brak wiedzy i znajomości języka. Meistbegünstigungsprinzip, Klauzula największego uprzywilejowania (KNU). Por.: <https://www.asyl.net/rsdb/M17011> (dostęp: 23.05.2023).

121 Informacja adekwatnego Ministerstwa Sprawiedliwości, oraz biura ds. Ochrony Praw Konsumentów, ror. w: [https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Beratungs\\_PKH.pdf;jsessionid=BE140AA2E59CCAD5F8AC0A79365516D4.1\\_cid297?\\_\\_blob=publicationFile&v=26](https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Beratungs_PKH.pdf;jsessionid=BE140AA2E59CCAD5F8AC0A79365516D4.1_cid297?__blob=publicationFile&v=26) (dostęp: 23.05.2023).

Kodeksu postępowania cywilnego (niem. *Zivilprozessordnung*, ZPO). Prawo do korzystania z usługi tłumacza przysięgłego podczas postępowania procesowego, koszty można opłacić z Prozesskostenhilfe (Zivilrecht, Sozialrecht, Familienrecht, Arbeitsrecht, Finanzrecht – u.a. Kindergeld).

Kolejnym instrumentem wpływającym na poprawę bezpieczeństwa socjalnego jest nabycie niemieckiego obywatelstwa. W przedmiotowym zakresie ważnym aspektem jest więc nabycie obywatelstwa niemieckiego, które zwiększa uprawnienia obywateli UE zrównując je prawami obywateli UE pochodzenia niemieckiego. Wprowadzona 14 marca 2005 roku reforma prawa o obywatelstwie umożliwiła skrócenie minimalnego czasu zamieszkiwania w Niemczech jako warunku ubiegania się o obywatelstwo do lat ośmiu (w uzasadnionych wypadkach nawet do sześciu lat). Niemiecki Bundestag przedłożył projekt „nowoczesnej ustawy o obywatelstwie”, która skraca wymagany okres pobytu z 8 do 5 lat, a wobec szczególnych osiągnięć integracyjnych (takich jak wolontariat, szczególnie dobre osiągnięcia akademickie, zawodowe lub naukowe) skutkuje skróceniem tego okresu nawet do lat 3<sup>122</sup>.

Sytuacja polskich obywateli w Niemczech jest nierozzerwalnie związana z szeroką reprezentacją polityczną i tym samym rzecznictwem interesów. Porządek konstytucyjny w krajach związkowych musi odpowiadać zasadom demokratycznego i socjalnego państwa prawa w rozumieniu niemieckiej Ustawy Zasadniczej. Na szczeblu krajów związkowych, powiatów i gmin obywatele mają uprawnienie do posiadania reprezentantów wybranych w powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych wyborach. Do udziału w wyborach na szczeblu powiatów i gmin uprawnione są również osoby posiadające obywatelstwo jednego z krajów członkowskich UE, którym zgodnie z prawem UE przysługuje czynne i bierne prawo wyborcze (tamże). Istnieje korelacja pomiędzy istnieniem silnej reprezentacji interesów danej grupy

---

122 Projekt nowelizacji ustawy Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Budownictwa i Ojczyzny, (stan na: 23.05.2023), na: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/referentenentwurfe/VII5/gesetz-zur-modernisierung-des-staatsangehoerigkeitsrechts.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/referentenentwurfe/VII5/gesetz-zur-modernisierung-des-staatsangehoerigkeitsrechts.pdf?__blob=publicationFile&v=6) (dostęp: 23.05.2023). Warunkami były: posiadanie nieograniczonego prawa pobytu lub prawa pobytu ograniczonego, który jednakże uprawniał do otrzymania prawa do nieograniczonego pobytu lub posiadanie niebieskiej karty UE, zapewnienie środków do życia dla siebie i rodziny, wystarczająca znajomość języka niemieckiego, uznanie demokratycznego porządku prawnego oraz Ustawy Zasadniczej Niemiec. Jednym z warunków nabycia niemieckiego obywatelstwa jest pozytywne zaliczenie testu na temat wiedzy o Niemczech, poprzedzone udziałem w kursie integracyjnym.



społecznej, a działaniami podejmowanymi przez rząd federalny na rzecz poprawy sytuacji tej grupy. Przykładem są tutaj działania społeczności tureckiej, które przyniosły skutek w postaci ustawy o zniesieniu zakazu podwójnego obywatelstwa.

Nurt progresywnej polityki migracyjnej i integracyjnej w Niemczech, w zależności od danego kraju związkowego, realizuje mniej lub bardziej partycypacyjną politykę włączenia społecznego, poprzez powoływanie rad gminnych, miejskich, wojewódzkich oraz federalnej Rady ds. Integracji lub Rady ds. Cudzoziemców. I tak w Berlinie rolę Pełnomocnika ds. Migracji pełni polskiego pochodzenia K. Niewiedział, a w NRW przez wiele lat funkcję tę piastował Thorsten Klute posługujący się językiem polskim.

Należy zwrócić uwagę, że obywatele UE pochodzenia innego niż niemieckie w Niemczech mają prawo do „głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego Państwa”, na mocy art. 20 u 2b TFUE i z prawa tego jednak zasadniczo nie korzystają. Obywatele UE pochodzenia innego niż niemieckie stanowili 5,4% wszystkich uprawnionych do głosowania w Niemczech w 2016 roku, to nieco mniej niż 1,9 mln osób, przy czym frekwencja wyborcza obywateli UE pochodzenia innego niż niemieckie jest generalnie niższa niż frekwencja wyborcza osób posiadających obywatelstwo niemieckie. Szacuje się, że wynosi ona od 20% do 30%. W przypadku polskich obywateli będących obywatelami UE reprezentacja interesów w niemieckim systemie politycznym jest nadal słaba, w niemieckim parlamencie oraz w parlamentach w krajach związkowych zasiada nikły procent polskich obywateli. Wskazywać to może na swego rodzaju dyskryminację strukturalną<sup>123</sup>. Wiele gremiów dla migrantów ma charakter jedynie doradczy, jak rady integracyjne lub migracyjne. Na przestrzeni wielu lat nie zasiadali w nich obywatele polscy w porównaniu z ich liczbą. Obecnie ich liczba się zwiększa.

W odniesieniu do przedmiotowej ekspertyzy istotny jest do tej pory niewykorzystany potencjał ww. gremiów w odniesieniu do bezpieczeństwa socjalnego obywateli UE, przede wszystkim ze względu na przepis

---

123 Szerzej: K Schöll-Mazurek, H. Hannah, Strukturelle Barrieren der politischen Beteiligung von Frauen aus der Perspektive von Migration und Vielfalt, [w:] Verlag: VS Springer, Reihe „Bürgergesellschaft und Demokratie„, Heinz Kleger/ Ansgar Klein (Hg.), Demokratiepölitik. Neue Formen der Bürgerbeteiligung als Demokratiestärkung.

art. 17 Ustawy Zasadniczej o prawie do składania petycji i interpelacji we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego<sup>124</sup>.

W niemieckim systemie tworzenia rozwiązań systemowych dużą rolę odgrywają organizacje dachowe. W ostatnich latach znaczną aktywność przejawiają niemieckie organizacje dobroczynne. Jednak nadal brak jest mocnej reprezentacji w tych tematach wśród polskich organizacji. Szansą na poprawę tego stanu rzeczy jest rozpoczęty proces budowy federalnej organizacji dachowej – Polskiej Rady Społecznej w Berlinie, która jest jedyną polską organizacją migrancką z 40 letnią historią wspierania Polaków w sprawach socjalnych i pracowniczych w Niemczech.

## **5. Współpraca polsko-niemiecka w obszarach ochrony i bezpieczeństwa socjalnego obywateli polskich jako obywateli Unii Europejskiej w Republice Federalnej Niemiec**

W obszarze ekspertyzy kluczowe są mechanizmy koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>125</sup> oraz działanie tzw. Europejskiego filaru praw socjalnych (ESSR). Odpowiednią platformą wymiany jest działający od dwóch lat Europejski Urząd ds. Pracy (ELA),

Parlament Europejski, Rada Europejska i Komisja Europejska ogłosiły w 2017 roku 20 zasad Europejskiego filaru praw socjalnych (ESSR). Filar ten nie jest prawnie wiążący, nie wprowadza żadnych zmian w kompetencjach między szczeblem ponadnarodowym a szczeblem państw członkowskich. Europejski Urząd ds. Pracy zapewnia, że przepisy UE dotyczące mobilności pracowników i koordynacji zabezpieczenia społecznego są egzekwowane w sprawiedliwy i skuteczny sposób oraz ułatwiają obywatelom i przedsiębiorstwom czerpanie korzyści z rynku wewnętrznego. ELA został ustanowiony 31 lipca 2019 r., a od września 2021 r. ma stałą siedzibę w Bratysławie na Słowacji. W ramach działania tych mechanizmów oraz instytucji polsko-niemiecka współpraca jest kluczowa. Nie bez znaczenia, w szczególności w kontekście nadania nowych impulsów dla tego gremium, byłaby ściślejsza współpraca Polski,

---

124 [https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_17a.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_17a.html) (dostęp: 23.05.2023).

125 <https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/eugs-de/experten/rechtliches> (dostęp: 27.05.2023).

Niemiec oraz Francji w ramach Trójkąta Weimarskiego oraz wspólne inicjatywy w ramach Europejskiego filaru praw socjalnych (ESSR).

Regulacje spraw obywateli RP w RFN są przedmiotem bilateralnych aktów prawnych. W odniesieniu do Niemiec i Polski najważniejszym aktem prawnym jest *Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 1991 roku*, w szczególności art. 20, 21 oraz 22, według którego Niemcy powinny wspierać osoby polskiego pochodzenia oraz osoby utożsamiające się z językiem i kulturą polską w Niemczech. Traktat gwarantuje również realizowanie przez Niemcy prawa do nauki języka polskiego, wspierania kultury polskiej oraz reprezentacji politycznej dla przedstawicieli mniejszości niemieckiej w polskim Sejmie.

Podobnie jak w przypadku kompetencji wielu organów oraz programów administracji publicznej w Polsce, tak i tutaj zakres przedmiotowy nie obejmuje spraw bezpieczeństwa socjalnego oraz opieki obywateli polskich. Nie ma też aktu prawnego odnoszącego się do praw wynikających z obywatelstwa UE uszczegóławiającego współpracę i jej koordynację pomiędzy oboma krajami. Powstała w 1991 roku Polsko-Niemiecka Komisja Międzyrządowa ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej obraduje corocznie. Analiza protokołów posiedzeń tego gremium z dwóch ostatnich lat, a więc w okresie kiedy ze względu na pandemię bezpieczeństwo socjalne oraz dostęp polskich obywateli do niemieckiego rynku pracy został ograniczony, wykazała, że te tematy nie były przedmiotem pogłębionej dyskusji obu stron, którym przewodniczą funkcjonariusze w randze: dla Polski Dyrektor Departamentu Spraw Międzynarodowych i Migracji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej oraz dla Niemiec: Ambasador, Pełnomocnik ds. Relacji z Państwami Członkowskimi UE oraz Współpracy Przygranicznej i Regionalnej w Federalnym Ministerstwie Spraw Zagranicznych<sup>126</sup>.

Ponadto, przegląd kompetencji i zakresu działań bilateralnych instrumentów współpracy wywiedzionych z kompetencji, jakie nadaje *Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 1991 roku* wykazał<sup>127</sup>, iż brak jest kompetentnych gremiów i organów w zakresie ochrony bezpieczeństwa socjalnego obywateli UE polskiego pochodzenia. Mimo wejścia Polski do UE i mimo pełnego otwarcia niemieckiego rynku pracy nie powstał do tej pory bilateralny akt prawny regulujący ten zakres

---

126 <https://www.gov.pl/web/mswia/niemcy> (dostęp: 28.05.2023).

127 Szerzej: K. Schöll-Mazurek, *Między polityką integracyjną a polityką polonijną: Sytuacja najnowszych polskich migrantów w Niemczech w wybranych obszarach po 2011 roku*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2018.

przedmiotowy i konkretyzujący mechanizmy oraz kompetencje polskich i niemieckich instytucji w obszarze rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego polskich obywateli w Niemczech.

W Oświadczeniu Okrągłego Stołu z 2011 roku pomiędzy Polską a Niemcami postanowiono stworzyć funkcję Pełnomocników ds. Polonii. Funkcja ta jest zazwyczaj sprawowana przez osoby w randze Pełnomocników ds. Integracji w poszczególnych krajach związkowych. Należy przełamać problem różnych podziałów administracyjnych, aby polskie instytucje państwowe mogły organizować cykliczne konferencje z tymi pełnomocnikami na zaproszenie polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Warto w tej części zwrócić uwagę na przykłady skutecznych działań podejmowanych przez rządy innych państw mających duże saldo migracji z Niemcami – Bułgarii i Rumunii. Po pierwsze w 2020 roku w strukturze Federalnego Ministerstwa Pracy powstała instytucja Specjalnego Pełnomocnika ds. Europy Środkowo-Wschodniej. Jego zadaniem była w szczególności wzmożona współpraca z instytucjami z tych krajów, gdyż jego powołanie było spowodowane skandalami wokół warunków pracy mobilnych obywateli UE z Rumunii i Bułgarii w zakładach mięsnych Tönis.

Federalne Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych współpracuje dwustronnie z rumuńskim Ministerstwem Pracy w celu poprawy sytuacji pracowników, w szczególności w branży mięsnej. W 2020 roku Niemcy podpisały umowę z Rumunią. Umowa obejmuje ochronę socjalną, lepszą informację dla pracowników, a także na prawie pracy i pracy sezonowej, pracowników, a także na prawie pracy oraz bezpieczeństwie i higienie pracy. Niemcy podpisały podobną umowę z Bułgarią w 2021 roku. W ramach wymiany między instytucjami obu krajów prowadzony jest proces wymiany informacji na tematy związane z mobilnością osób z Bułgarii i Rumunii, na temat przepisów dotyczących pracowników mobilnych. W celu wdrożenia tych programów pracy na poziomie technicznym a została utworzona jednostka w Federalnym Ministerstwie Pracy i Spraw Socjalnych w 2020 roku. «Specjalny przedstawiciel ds. stosunków z Europą Południowo-Wschodnią» jest odpowiedzialny za realizację tych programów prac na poziomie technicznym<sup>128</sup>.

---

128 Tätigkeitsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für die 98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021. Zugewanderte Unionsbürgerinnen und Unionsbürger auf dem deutschen Arbeitsmarkt, na: [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Meldungen/2021/taetigkeitsbericht-unionsbuergerinnen-am-deutschen-arbeitsmarkt.pdf?jsessionid=C800E63BAADA9A6DcAB011CA5148732A.delivery2-master?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Meldungen/2021/taetigkeitsbericht-unionsbuergerinnen-am-deutschen-arbeitsmarkt.pdf?jsessionid=C800E63BAADA9A6DcAB011CA5148732A.delivery2-master?__blob=publicationFile&v=1), (dostęp: 29.05.2023).

Innym interesującym rozwiązaniem jest współpraca pomiędzy Berlińską poradnią BEMA (Berliner Beratungszentrum für Migration und Gute Arbeit – Berlińskie Centrum Doradztwa ds. Migracji i Dobrej Pracy) oraz Mołdawią. W jej ramach obywatele Mołdawii mają możliwość skorzystania z porady pracowników BEMA za pośrednictwem instrumentu chat boat<sup>129</sup>. Także MBE (Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer – Doradztwo migracyjne dla dorosłych imigrantów) dysponuje aplikacją MBEON służącą do kontaktu z doradcą posługującym się językiem polskim i znającym przepisy niemieckiego prawa pracy i socjalnego. Coraz częstszym rozwiązaniem jest stosowanie tzw. digital streetwork, w tym celu rząd federalny tworzy specjalne programy oraz dofinansowuje projekty mające na celu proaktywne poradnictwo w mediach społecznościowych w językach krajów pochodzenia. Na uwagę zasługują projekty wspierane przez Organ ds. Równego Traktowania «CADS – Community Advisors – Digital Streetwork for EU workers in Germany» oraz projekt partnerski «Social Media Streetwork» (SoMS)<sup>130</sup>.

Warto podkreślić, iż instytucje różnego szczebla wdrażają różnorodne działania oraz wypracowują plany poprawy sytuacji. W tym zakresie są do ich tworzenia zobligowane przez Unię Europejską, przykładowo Narodowy plan działania w zakresie bezdomności, w ramach którego do 2030 ma być rozwiązany problem bezdomności. Kolejnym ważnym planem jest Narodowy plan działania w zakresie pracy nielegalnej (niem. Nationale Aktionsplan Schwarzarbeit). W obu tych procesach warto, aby polska strona również zajęła swoje stanowisko, po konsultacji z polskimi organizacjami migranckimi reprezentującymi interesy polskich pracowników zarobkowych w Niemczech.

Odrębne przepisy stanowią o bezpieczeństwie socjalnym pracowników transgranicznych. Dane niemieckiej IHK (Industrie- und Handelskammer, Izba Przemysłowo-Handlowa) podają, iż w czasie pandemii Covid-19 granicę przekroczyło 70.000 pracowników transgranicznych. W rzeczywistości popandemicznej liczba ta jest o wiele wyższa. Urząd Statystyczny Berlin-Brandenburgia na dzień 30 czerwca 2020 r. mówi o 25.000 pracownikach z polskim obywatelstwem, podlegających ubezpieczeniu socjalnemu i o ok. 14.000 osób dojeżdżających do pracy za granicą. Liczba ta zwiększa się w okresie zbiorów.

---

129 [https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-03/DE\\_Good\\_practice\\_Moldova\\_seasonal\\_workers\\_final.pdf](https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-03/DE_Good_practice_Moldova_seasonal_workers_final.pdf) (dostęp: 29.05.2023).

130 <https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/eugs-de/experten/digital-streetwork> (dostęp: 29.05.2023).

Kraj Związkowy Brandenburgia stworzył dokument strategiczny o współpracy z Polską w regionie przygranicznym, ale w Strategii<sup>131</sup> nie jest poruszana sprawa zabezpieczenia polskich pracowników przed nadużyciami niemieckich i w przypadku polskich pracowników delegowanych, także polskich pracodawców. Nadużycia te prowadzą do zagrożenia dla bezpieczeństwa socjalnego. Sprawy bezpieczeństwa socjalnego są podejmowane w okrojonym zakresie poprzez deklaracje dążenia do ochrony praw konsumenta.

Instytucje zajmujące się w pewnym zakresie sprawami bezpieczeństwa socjalnego z poziomu UE to sieć punktów doradczych EURES, w kontekście transgranicznym EURES Tri-Regio oraz punkty doradcze finansowane ze środków EHAP, dedykowane wspieraniu obywateli UE.

Brakuje odniesienia do kompetencji opieki wobec pracowników transgranicznych, których liczba, szczególnie po 2011 roku, uległa znacznemu powiększeniu (przykładowo w Brandenburgii w stosunku do 2009 wzrosła o 230%)<sup>132</sup>.

## 6. Wnioski

Brak wykwalifikowanej siły roboczej w Niemczech, będzie czynnikiem wpływającym na tworzenie popytu i zachęt do podejmowania pracy w Niemczech. Według badania IW, w 2022 r. w Niemczech było wolnych 630.000 miejsc pracy z powodu braku wykwalifikowanych kandydatów. Niedobory widoczne są w branży zdrowia, usług społecznych, nauczania i edukacji, a także w budownictwie, architekturze, geodezji i technologii budowlanej. W tych branżach sześć na dziesięć wakatów nie mogło zostać obsadzonych. W Niemczech brakuje również pracowników w dziedzinach nauk przyrodniczych, geografii i technologii informatycznych<sup>133</sup>. Wprawdzie Niemcy wraz z przyjęciem ustawy o imigracji wykwalifikowanych

---

131 Koncepcja sąsiedztwa Polska–Brandenburgia. Koncepcja Kraju Związkowego Brandenburgia dla współpracy sąsiedzkiej w polsko-niemieckim obszarze powiązań, Ministerium der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg, 2022, na: [https://lhk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Brosch%C3%BCre%20Entwicklungskonzept%20Verflechtungsraum\\_2Auflage2022\\_web.pdf](https://lhk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Brosch%C3%BCre%20Entwicklungskonzept%20Verflechtungsraum_2Auflage2022_web.pdf) (dostęp: 26.09.2023).

132 Ibidem.

133 <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/migration-fast-1-5-millionen-zuwanderer-nur-wenige-fuer-den-arbeitsmarkt/29384364.html> (dostęp: 22.09.2023).

pracowników (niem. *Fachkräftezuwanderungsgesetz*)<sup>134</sup> tworzą instrumenty przyciągania na niemiecki rynek pracy pracowników spoza Unii Europejskiej, z krajów nie zagrożonych niżem demograficznym (np. Indie)<sup>135</sup>, ale bliskość granicy oraz wieloletnie doświadczenia migracyjne wspierać będą ruch migracyjny z Polski do Niemiec. I tak długo, jak nie zostaną uregulowane sprawy kontroli pracodawców, oraz wzmocnione instrumenty wsparcia w obszarze bezpieczeństwa socjalnego, będące w gestii państwa polskiego, jego działań wobec państwa niemieckiego, wspólnych bilateralnych działań oraz wobec Unii Europejskiej, tak długo zagrożenia i ich konsekwencje dla bezpieczeństwa na niemieckim rynku pracy dla obywateli polskich będą częścią negatywnych doświadczeń migracyjnych obywateli polskich w Niemczech.

Nawet jeśli zapowiedzi podniesienia w Polsce płacy minimalnej (od stycznia 2024 r.) do 4242 zł, i podniesienia minimalnej stawki godzinowej do 27,70 zł, to płace w sektorze niskich płac w Niemczech będą nadal dwukrotnie wyższe (12,50 € brutto oraz 2.431 € miesięcznej płacy minimalnej) a więc nadal niemiecki rynek pracy – ze względu na bliskość granicy, wysokie koszty życia w Polsce oraz niskie zarobki – będzie atrakcyjny dla polskich obywateli.

Dlatego pilne jest wprowadzenie zmian. Polscy obywatele przyjeżdżając do Niemiec posiadają niewystarczające informacje o swoich prawach wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Instytucje niemieckie w głównej mierze nastawione są na karanie osób zatrudnionych, natomiast nieuczciwym pracodawcom trudno udowodnić winę. Na niemieckim rynku pracy działają niekorzystne dla polskich obywateli mechanizmy, prowadzące do ich zubożenia oraz narażające ich na zjawisko ubóstwa, zwłaszcza w starszym wieku. Do mechanizmów tych należy zatrudnianie obywateli polskich w sektorze niskich wynagrodzeń, pomimo, iż jak wskazano, spory odsetek obywateli polskich posiada wyższe kwalifikacje, aniżeli potrzebne są do wykonywania zawodów o charakterze pomocniczym. Praca w sektorze wymagającym pracy fizycznej, w systemie pracy zmianowej ma

---

134 *Fachkräftezuwanderungsgesetz*, czyli „Ustawa o dalszym rozwoju imigracji pracowników wykwalifikowanych” tworzy nowe kanały imigracji pracowników wykwalifikowanych z krajów trzecich. Nowa ustawa o imigracji pracowników wykwalifikowanych rozszerza również możliwości wjazdu do Niemiec w celu uznawania zagranicznych kwalifikacji zawodowych. Nowe przepisy będą wchodzić w życie stopniowo od listopada 2023. Por: <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/pl/nowa-ustawa-o-imigracji-pracownikow-wykwalifikowanych.php> (dostęp: 22.09.2023).

135 <https://www.iwkoeln.de/studien/christina-anger-axel-pluennecke-mint-zuwanderung-erste-leuchttuerme-auch-im-osten.html> (dostęp: 22.09.2023).

negatywne konsekwencje dla stanu zdrowia. Nadal polscy obywatele są narażeni na utratę uprawnień do wypracowanych świadczeń socjalnych, przez niekorzystne działanie niemieckich instytucji. Zauważalne jest występowanie wobec obywateli polskich zjawiska dyskryminacji strukturalnej i instytucjonalnej, które jest generalnie charakterystyczne dla krajów peryferyjnych. Brak jest instytucji w Polsce, która mogłaby te nadużycia kontrolować. Strona polska w zbyt małym stopniu kontroluje także rodzime firmy korzystające ze swobody przepływu osób i usług w ramach Jednolitego Rynku Europejskiego.

Pomimo znacznych postępów w realizowaniu swobody przepływu osób w ramach UE oraz starań niemieckich nadal obywatele polscy są narażeni na zagrożenia dla ich bezpieczeństwa socjalnego oraz bezpieczeństwa na niemieckim rynku pracy. Zagrożenia te definiowane są jako sytuacje, w których ich pozycja na niemieckim rynku pracy w średniej lub długookresowej perspektywie powoduje ich zubożenie, narażenie na długi, naruszenie przez nich przepisów wynikające z niezajomości prawa lub za sprawą działania nieuczciwych pracodawców. Polscy obywatele za sprawą niekorzystnych decyzji urzędów mogą być także narażeni na utratę statusu wynikającego z prawa do swobodnego przemieszczania się w obrębie UE – wydalenie z Niemiec (po stwierdzeniu utraty prawa do swobody przepływu osób), lub bezrobocie. Statystyki niemieckich punktów doradczych wskazują na szerokie zjawisko łamania praw pracowniczych, niewypłacanie wynagrodzenia. Nieuregulowany rynek polskich oraz zarejestrowanych w Polsce niemieckich agencji zatrudnienia delegujących polskich obywateli do pracy znacznie przyczynia się do pogłębienia tego problemu.

W Polsce obywatele polscy nie mogą liczyć na poszerzone poradnictwo fachowe w porównaniu do potrzeb tak dużej liczby pracowników mobilnych. Porady zasięgają w niemieckich punktach doradczych, w których pracują polskojęzyczni pracownicy socjalni, dzwoniąc z Polski.

W obliczu tych wyzwania zaskakuje brak dwustronnych gremiów wymiany informacji w temacie bezpieczeństwa i ochrony obywateli UE. Brak jest aktywnych i skutecznych instrumentów wymiany informacji pomiędzy właściwymi instytucjami obu krajów celem zadbania o lepsze bezpieczeństwo socjalne oraz lepszą sytuację obywateli polskich na niemieckim rynku pracy, a instytucje mające takie zadania są za słabo wyposażone w instrumenty do egzekwowania praw polskich obywateli.

Na niedobory należy także wskazać w odniesieniu do regulacji prawnych pomiędzy oboma państwami. Kluczowe dokumenty



wynegocjowane w relacjach bilateralnych – traktat<sup>136</sup> oraz Oświadczenie Okrągłego Stołu z 2011 roku nie podejmują w ogóle tematu obywateli polskich pracujących w Niemczech i zagrożeń wynikających ze swobody przepływu osób i usług. Analiza pokazuje, że instytucje często nie mają swoich odpowiedników w Polsce i w Niemczech dlatego zapewne trudno kooperować, tym bardziej, że kompetencje w danym kraju gdzie nie ma odpowiednika, są rozproszone. Przykładowo, w Niemczech nie istnieje odpowiednik dla polskiej Państwowej Inspekcji Pracy. Inspektoriat czyli Gewerbeaufsicht ma inne kompetencje, aniżeli polska PIP.

Analiza kompetencji instytucji państwowych wskazuje, iż koncentrują się na celach zachowania tożsamości narodowej obywateli polskich poza granicami kraju. Liczne gremia w strukturach Sejmu RP, Senatu RP, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, analiza protokołów z posiedzeń wskazuje na specyficzne kierunki działań tych instytucji. Dominuje w nich poczucie odpowiedzialności za zachowanie tożsamości narodowej Polaków rozsianych po całym świecie. Obecna sytuacja braku jasnych mechanizmów prewencji w zakresie bezpieczeństwa socjalnego obywateli polskich w Polsce dla polskich obywateli planujących wyjazd zarobkowy do Niemiec ze strony RP. W konsekwencji mamy do czynienia w tym systemie z wieloma niezagospodarowanymi obszarami polsko-niemieckiej współpracy w ramach działania jednolitego rynku wewnętrznego UE.

## 7. Rekomendacje

Problemy, o których traktuje powyższa analiza będą towarzyszyć polskim obywatelom w Niemczech, a także na europejskim rynku pracy w następnych latach. W dwadzieścia lat po wejściu Polski do Unii Europejskiej polski system instytucjonalny nie jest w pełni dopasowany do wyzwań wynikających z członkostwa w UE, a konkretnie ze swobody przepływu osób. Za mało istnieje instrumentów współpracy, zarówno bilateralnych, jak i polsko-niemieckiej współpracy w różnych europejskich strukturach pomiędzy oboma krajami, które chroniłyby polskich obywateli na niemieckim rynku pracy.

Biorąc powyższe pod uwagę ważna byłaby współpraca polskich i niemieckich deputowanych do Parlamentu Europejskiego w tym

---

136 Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r. (Dz.U. z 1992 r., nr 14 poz. 56) (dalej: traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy).

obszarze, współpraca odpowiednich instytucji w ELA oraz w Europejskim Komitecie Społeczno-Ekonomicznym.

Temat bezpieczeństwa obywateli polski poza granicami kraju powinien znaleźć się mocniej w centrum zainteresowania polskich instytucji, ponieważ konstytucyjnym zadaniem Rzeczypospolitej Polskiej jest wszak ochrona obywateli polskich, także poza granicami kraju. Obecnie mamy do czynienia z szeregiem potrzeb w zakresie opieki, które mają inny charakter, aniżeli np. dwadzieścia lat temu.

Dlatego niezbędne jest, szczególnie w przededniu dwudziestolecia Polski w Unii Europejskiej wprowadzenia zmian, które będą odpowiedzią na wyzwania naszych czasów. Istnieje już wiele mechanizmów oraz instrumentów w Niemczech, dlatego w pierwszej kolejności ważne jest wprowadzenie różnych formatów wymiany pomiędzy oboma krajami oraz ich współpracy w ramach Unii Europejskiej, dzięki którym dojdzie do lepszego wykorzystania istniejących mechanizmów oraz informowania o nich polskich obywateli.

Wartościowe byłoby powołanie specjalnej międzyresortowej Komisji z udziałem ekspertów z Niemiec, której zadaniem byłoby pogłębienie poszczególnych aspektów poruszanych w ekspertyzie.

Można by powołać ekspertów z zagranicy przy Senackiej Komisji ds. Migracji Senat RP.

Kontynuacja przedmiotowej analizy za pomocą badań empirycznych i terenowych mogłaby być zakotwiczona w strukturze Komitetu Badań nad Migracjami. Można rozważyć powołanie zespołu ds. badań nad migracjami do Europy Zachodniej.

Przy Rzeczniku Praw Obywatelskich można by stworzyć stanowisko pełnomocnika ds. Obywateli polskich jako obywateli UE. Do jego zadań mogłoby należeć: monitoring migracji zarobkowych z Polski do Niemiec, szkolenia dla ekspertów, doradców EURES, pracowników urzędów pracy i agencji zatrudnienia, doradców w organizacjach pozarządowych oraz dla administracji publicznej, na mocy ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, utworzenie kampanii informacyjno-edukacyjnej dla Polaków wyjeżdżających poza granice kraju w celach zarobkowych emitowanej w telewizji publicznej, badania, analizy, zbieranie danych o dyskryminacji oraz łamaniu praw pracowniczych Polaków w Niemczech. Instytucjami kooperującymi mogłyby być: Państwowa Agencja Pracy, konsultacje z Organem ds. Równego Traktowania w Niemczech, Stałe Przedstawicielstwo RP w Brukseli, Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Departament Rent Zagranicznych, Departament Współpracy Międzynarodowej, Departament Ubezpieczeń i Składek).

W obszarze bilateralnym rekomendujemy stworzenie polsko-niemieckiej niezależnej grupy eksperckiej ds. współpracy bilateralnej i migracji do Europy Zachodniej z urzędników oraz ekspertów z różnych krajów UE. Do zadań tej grupy powinno należeć: dokonanie przeglądu, w jakim zakresie przedmiotową sprawą może zająć się Ministerstwo Sprawiedliwości we współpracy z Ministerstwem Pracy, prace nad ustawą, o opiece nad obywatelami polskimi w kontekście członkostwa w UE, ze wskazaniem na właściwe organy oraz stworzenie mechanizmów konsultacji bilateralnych, konsultacje celem omówienia stworzenia instrumentów bilateralnych kontroli wdrażania i wykonywania dyrektyw, przystąpienia do innych struktur np, w tym możliwej ratyfikacji przez Polskę i Niemcy Europejskiej Umowy Społecznej (EFA)<sup>137</sup> oraz *Fürsorgeabkommen*, wzajemne informowanie, ostrzeganie, tworzenie rekomendacji dla tworzenia bilateralnych instrumentów rynku pracy, opracowanie katalogu tematów z obszaru polityki społecznej i pracy, celem uzupełnienia, ponieważ adekwatne zapisy nie znajdują miejsca w traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy.

Ważnym zadaniem, którego wykonanie autorzy rekomendują polskiemu Ministerstwu Spraw Zagranicznych jest stworzenie odrębnego planu rządowego w sprawie współpracy między Polską a Niemcami w zakresie bezpieczeństwa socjalnego i sytuacji na rynku pracy. Poza tym należy powołać w Polsce i w Niemczech koordynatorów ds. Współpracy rynku pracy oraz bezpieczeństwa socjalnego na wzór Polsko-Niemieckich Koordynatorów ds. niemiecko-polskiej współpracy międzypolecznej i przygranicznej, biorąc przykład z udanego działania Specjalnego Pełnomocnika ds. Europy Południowo-Wschodniej w niemieckim Ministerstwie Pracy.

Rekomendujemy także podpisanie porozumienia między polskim ministerstwem pracy a organizacjami wspierającymi polskich obywateli w Niemczech na wzór umowy pomiędzy bułgarskim Ministerstwem Pracy a BEMA oraz przeznaczenie na ten cel odrębnego budżetu<sup>138</sup>. Ponadto w ramach takiego odrębnego budżetu rekomendujemy stworzenie

---

137 Obywatele państw, które podpisały Europejską Umowę Społeczną (EFA) (Belgia, Dania, Estonia, Francja, Grecja, Irlandia, Islandia, Włochy, Luksemburg, Malta, Holandia, Norwegia, Portugalia, Szwecja, Hiszpania, Turcja, Wielka Brytania) są mniej dotknięci zaostrzonymi regulacjami warunków otrzymywania świadczeń socjalnych przez obywateli Unii poszukujących pracy; obywatele państw będących sygnatariuszami EFAI są uprawnieni do świadczeń socjalnych i pomostowych, nawet jeśli przebywają w danym kraju w celu poszukiwania pracy dłużej niż 3 lub 6 miesięcy.

138 [https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-03/DE\\_Good-practice\\_Moldova\\_seasonal\\_workers\\_final.pdf](https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-03/DE_Good-practice_Moldova_seasonal_workers_final.pdf).

nie w Polsce sieci punktów doradczych, będących lustrzanym odbiciem punktów doradczych w Niemczech, które mogłyby także współpracować, organizować coroczne konferencje, na których omawiane byłyby trendy zmian w sytuacji polskich obywateli na zachodnich rynkach pracy. Bez wątpienia takie coroczne spotkania stanowiłyby także element integracji środowisk polonijnych, celu tak ważnego dla polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz dla KPRM oraz Senatu RP.

Polsko-niemieckich punktów doradczych w Polsce mogłyby być koordynowane przez Państwową Inspekcję Pracy i realizowane przez organizacje pozarządowe w Polsce (np. WRZOS), we współpracy z polskimi organizacjami migranckimi poza granicami kraju. Aby wypełnić te cele warto stworzyć odpowiedni konkurs na projekty dla organizacji zajmujących się wspieraniem i ochroną polskich pracowników migrujących do Niemiec. Należy przełamać problem różnych podziałów administracyjnych i polskie instytucje państwowe powinny organizować cykliczne konferencje z tymi pełnomocnikami na zaproszenie polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Niezbędne są działania prewencyjne w postaci kampanii informacyjnych w telewizji publicznej.

## 8. Aneks:

### 8.1 Podział kompetencji federacja – kraje związkowe

Zgodnie z art. 73 Ustawy Zasadniczej federacja ma wyłączne kompetencje ustawodawcze między innymi w następujących dziedzinach: wszystkie kwestie polityki zagranicznej, obronność (w tym ochrona ludności cywilnej), obywatelstwo, swoboda przemieszczania się, paszporty, rejestracja pobytu i dowody tożsamości, imigracja, emigracja, polityka walutowa i monetarna, jedność obszaru celnego i obszaru handlu, transport powietrzny, współpraca pomiędzy federacją i krajami związkowymi w zakresie pracy policji kryminalnej oraz prawo dotyczące broni i środków wybuchowych<sup>139</sup>.

„W dziedzinach podlegających ustawodawstwu konkurencyjnemu kraje związkowe są uprawnione do wydawania ustaw, dopóki i o ile federacja w drodze ustawy nie skorzysta ze swoich uprawnień ustawodawczych w tej samej dziedzinie (art. 72 Ustawy Zasadniczej). Dziedziny

---

139 Por.: [https://e-justice.europa.eu/6/PL/national\\_legislation?GERMANY&member=1](https://e-justice.europa.eu/6/PL/national_legislation?GERMANY&member=1) (dostęp: 23.06.2023).

prawa podlegające ustawodawstwu konkurencyjnemu obejmują: prawo cywilne, prawo karne i prawo o ruchu drogowym, jak również prawo dotyczące zrzeszania się, pobytu i osiedlania się obywateli państw obcych, prawo gospodarcze, prawo pracy, prawo ubezpieczeń społecznych oraz niektóre aspekty ochrony konsumentów. W odniesieniu do pewnych zagadnień wymienionych w art. 74 Ustawy Zasadniczej podlegających ustawodawstwu konkurencyjnemu federacja ma kompetencje ustawodawcze wyłącznie wówczas, gdy regulacje na poziomie federalnym są konieczne w interesie narodowym ze względu na potrzebę ustanowienia równorzędnych warunków bytowych na całym terytorium Niemiec lub utrzymania jedności prawnej lub gospodarczej<sup>140</sup>. Zatem zapisane prawa podstawowe nie mogą być zmieniane ani uchylane przez parlament, stąd istnieje pewne zabezpieczenie nienaruszalności i ciągłości przepisów, w tym praw socjalnych. Kraje związkowe wdrażają politykę socjalną, interpretacja przepisów oraz wydawane decyzje są odmienne, co prowadzi do sytuacji, że polscy obywatele otrzymują w tych samych sprawach różne orzeczenia i decyzje ze strony instytucji publicznych w różnych miejscowościach. Prowadzi to do dezorientacji tej grupy osób.

Regulacje prawne dotyczące prawa pracy oraz prawa socjalnego mają zatem wymiar federalny, są jednakowe w każdym z 16 krajów związkowych z możliwością odwołania się do sądu kolejnej instancji, aż po Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

Ważny w kontekście mobilności polskich obywateli jest fakt, iż UE nie nadaje sobie kompetencji do ingerencji w obszarze spraw socjalnych, które określa jako zadania leżące po stronie państw członkowskich. Państwa członkowskie jednakowo często nadają priorytet interesom narodowym, chroniąc tym samym, w obszarach wypłacania świadczeń socjalnych swoje budżety.

## 8.2. Prawa obywateli polskich na terytorium Niemiec w świetle niemieckiej konstytucji

Art. 1 ust. 1 Niemieckiej Ustawy Zasadniczej (niem. *Grundgesetz*, dalej GG) jest fundamentalnym i konstytucyjnym prawem każdej jednostki, obejmuje ono zarówno fizyczną egzystencję człowieka, jak i zapewnienie możliwości utrzymywania relacji międzyludzkich oraz minimum

---

140 Ibidem.

partycypacji społecznej, kulturalnej i politycznej<sup>141</sup>. Ustawodawca jednakowoż reguluje zakres „minimum egzystencji” oraz „godności ludzkiej” dokonując reglamentacji świadczeń w zależności od statusu pobytu i obywatelstwa<sup>142</sup>. Zasada państwa opiekuńczego jest zapisana w Ustawie Zasadniczej RFN jako cel państwa. Zgodnie z art. 20 i 28 Ustawy Zasadniczej „państwo niemieckie jest demokratycznym i socjalnym państwem federalnym i konstytucyjnym”<sup>143</sup>. Oznacza to, że ustawodawca jest zobligowany troszczyć się o sprawiedliwość społeczną i bezpieczeństwo socjalne wszystkich obywateli RFN.

### 8.3 Prawa obywateli polskich jako obywateli UE w świetle niemieckich przepisów prawa pracy oraz socjalnych

Oprócz ustawodawstwa pracy i ustawodawstwa podatkowego, ważnymi obszarami ustawodawstwa socjalnego, są przepisy federalnych kodeksów prawa socjalnego (niem. Sozialgesetzbuch), zwanych dalej SGB, w szczególności księgami I, II i XII wraz z interpretacjami krajów związkowych<sup>144</sup>.

Zasadniczo, cudzoziemcy z UE, dalej obywatele kraju członkowskiego UE, są uprawnieni do świadczeń w ramach podstawowego zabezpieczenia socjalnego dla osób poszukujących pracy (SGB II, Kodeks Prawa Socjalnego II, dalej SGB II) i pomocy społecznej (SGB XII), jeśli spełniają ogólne kryteria takowej pomocy publicznej. Muszą być spełnione wymagania, takie jak potrzeba pomocy i zdolność do podjęcia pracy zarobkowej.

„Podjęcie pracy lub samozatrudnienie uprawnia również do świadczeń w ramach systemu zabezpieczenia podstawowego SGB II, a także

---

141 „Nikt nie może być dyskryminowany ani uprzywilejowany ze względu na płeć, pochodzenie społeczne, rasę, język, kraj i pochodzenie narodowe, wyznanie, poglądy religijne i polityczne. Nikt nie może być dyskryminowany ze względu na swoją niepełnosprawność” (źródło: Ustawa Zasadnicza RFN z dnia 23 maja 1949 r. (ostatnia zmiana z dnia 29 września 2020 r.), tłumaczenie urzędowe na: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80205000.pdf> (dostęp: 14.05.2023)).

142 Jak napisano we wstępie, bezpieczeństwo socjalne odnosi się do ochrony jednostek i grup poprzez politykę społeczną przed utratą statusu ekonomicznego i społecznego w wyniku choroby, niepełnosprawności, starości, bezrobocia i innych zagrożeń osobistych lub zbiorowych. Termin ten jest silnie normatywny, ponieważ każda konkretna definicja bezpieczeństwa lub utraty statusu jest kształtowana przez następujące po sobie formacje polityczne z własną podstawą programową ideologii politycznej danego etapu legislacyjnego, tym samym kolejno etapem wdrożeniowym.

143 Ustawa Zasadnicza RFN z dnia 23 maja 1949 r.

144 Ibidem.

innych świadczeń istniejących w innych (SGB) kodeksach zabezpieczenia społecznego.

- I. SGB I Kodeks socjalny – część ogólna
- II. SGB II Kodeks socjalny – dochód obywatelski, podstawowe zabezpieczenie dla osób poszukujących pracy
- III. SGB III Kodeks socjalny – promocja zatrudnienia
- IV. SGB IV Kodeks socjalny – wspólne przepisy dotyczące ubezpieczenia społecznego
- V. SGB V Kodeks socjalny – Ustawowe ubezpieczenie zdrowotne
- VI. SGB VI Kodeks socjalny – Ustawowe ubezpieczenie emerytalne
- VII. SGB VII Kodeks socjalny – Ustawowe ubezpieczenie wypadkowe
- VIII. SGB VIII Kodeks socjalny – Usługi dla dzieci i młodzieży
- IX. SGB IX Kodeks Socjalny – Rehabilitacja i Uczestnictwo Osób Niepełnosprawnych
- X. SGB X Kodeks socjalny – postępowanie administracyjne i ochrona danych socjalnych
- XI. SGB XI Kodeks socjalny – Społeczne ubezpieczenie opieki długoterminowej
- XII. SGB XII Kodeks socjalny – Pomoc społeczna

Istnienie prawa do świadczeń jest szczególnie ważne dla rodzin z dziećmi<sup>145</sup>.

Poniżej opisane zostały prawa obywateli UE posiadających obywatelstwo inne niż niemieckie w Niemczech, które wynikają z Ustawy o uregulowaniu roszczeń osób zagranicznych w zakresie podstawowego zabezpieczenia dla osób poszukujących pracy, a także są zgodne z drugą księgą kodeksu socjalnego oraz w zakresie pomocy społecznej zgodnie z dwunastą księgą kodeksu socjalnego<sup>146</sup>.

W przypadku obywateli UE o statusie osoby bezrobotnej w Niemczech, mają oni prawo do zasiłku dla bezrobotnych I (niem. *Arbeitslosengeld I*, zwany dalej Alg. I), pod warunkiem, że byli zatrudnieni przez minimum dwanaście miesięcy podlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu. W przedmiotowym przypadku zastosowanie mają te same przepisy, co w przypadku obywateli niemieckich. Zasiłek dla bezrobotnych (Alg.I) jest zazwyczaj wypłacany przez dwanaście

---

145 Ocena sytuacji doradczej cytowana za mecenasem (RA) Martin Paprotny (opracowanie własne, tłumaczenie z języka niemieckiego).

146 [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-sgb-ii-sgb-xii-ansprueche-auslaendischer-personen.pdf;jsessionid=4AF4882E109D9F994DEE4548DDB9A746.delivery2-master?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-sgb-ii-sgb-xii-ansprueche-auslaendischer-personen.pdf;jsessionid=4AF4882E109D9F994DEE4548DDB9A746.delivery2-master?__blob=publicationFile&v=1) (dostęp: 12.09.2023).

miesiący. Osoby, które do tego czasu nie znajdą nowej pracy, otrzymują zasiłek obywatelski (Bürgergeld, od 2023 roku następcą Harz IV, SGB II). Jednakże osoby, które nie spełniają wymogów jw. ALG I, takie jak osoby zatrudnione w formie Minijob<sup>147</sup>, muszą ubiegać się bezpośrednio o zasiłek obywatelski po zakończeniu stosunku pracy wynikającego z Minijob. Osoby pracujące w ramach Minijob nie muszą płacić składek na ubezpieczenie od wypadku bezrobocia, czyli osoby pracujące tylko w ramach Minijob nie mają prawa do zasiłku dla bezrobotnych, a tym samym nie mają prawa do otrzymania zasiłku obywatelskiego.

Świadczenia socjalne dla obywateli UE zgodnie z SGB XII (niem. *Grundsicherung*, zabezpieczenie podstawowe) mogą być otrzymywane tylko w wyjątkowych przypadkach, w niewielkich kwotach i przez krótki okres, tak, aby swoboda przemieszczania się (niem. *Freizügigkeit*) pozostała nienaruszona<sup>148</sup>. Oznacza to przede wszystkim, że wszystkie osoby, które wjeżdżają do Niemiec w celu poszukiwania pracy, nie są uprawnione do świadczeń socjalnych. Dotyczy to również świadczeń z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego (SGB V). Częstym punktem spornym jest tutaj obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego istniejący w Niemczech, pojawia się wątpliwość, czy zagraniczne ubezpieczenie zdrowotne, takie jak prywatne ubezpieczenie podróże za granicą, jest wystarczające.

Zgodnie z § 23 ust. 3 S. 1 SGB XII, obywatele UE mogą otrzymać jednorazowe świadczenia pomostowe do czasu opuszczenia kraju, ale nie dłużej niż przez jeden miesiąc. Świadczenia te pokrywają

---

147 Minijob jest zatrudnieniem zależnym, a zatem nie jest działalnością na własny rachunek. Oznacza to, że pracodawca określa miejsce, czas, czas trwania i działalność Minijob; Minijob to praca, w której pracownik nie może zarobić średnio więcej niż 520 euro miesięcznie. W skali roku daje to kwotę do 6 240 Euro. Por.: [https://www.minijob-zentrale.de/DE/die-minijobs/minijob-mit-verdienstgrenze/minijob-mit-verdienstgrenze\\_node.html#doc341446ca-bddf-436c-8fd2-a786a0c1478dbodyText1](https://www.minijob-zentrale.de/DE/die-minijobs/minijob-mit-verdienstgrenze/minijob-mit-verdienstgrenze_node.html#doc341446ca-bddf-436c-8fd2-a786a0c1478dbodyText1) (dostęp: 12.09.2023).

148 W wyroku z dnia 6 października 2020 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) orzekł, że przepis § 7 ust. 1 zd. 2 pkt 2 lit. c SGB II z automatycznym wykluczeniem obywateli UE ze świadczeń narusza art. 7 ust. 2 SGB II w związku z art. 10 r rozporządzenia (UE) 492/2011 i art. 4 rozporządzenia (UE) 883/2004. Prawo pobytu raz nabyte na podstawie art. 10 rozporządzenia (UE) 492/2011 nadal istnieje, nawet jeśli status pracownika został utracony. Wykluczenie ze świadczeń nie ma już zastosowania, a jeśli spełnione są inne wymogi, istnieje dostęp do świadczeń w ramach podstawowego systemu wsparcia dochodu dla osób poszukujących pracy. § Paragraf 7 księgi II Kodeksu socjalnego został zmieniony ustawą z dnia 9 grudnia 2020 r. o określeniu standardowych potrzeb oraz zmianie księgi II Kodeksu socjalnego i innych ustaw (ogłoszoną w Federalnym Dzienniku Ustaw I s. 2855). W tym celu do Instrukcji technicznej dodano rozdział 1.4.8.5, a z całego dokumentu usunięto odniesienia do wykluczenia świadczeń. Por. [https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok\\_bao15897.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_bao15897.pdf) (dostęp: 12.09.2023).



zapotrzebowanie na żywność, opiekę fizyczną i zdrowotną oraz uzasadnione wydatki na zakwaterowanie. Kwota świadczeń powinna w przybliżeniu odpowiadać § 1a AsylbLG. Ponadto pokrywane jest leczenie ostrych chorób i bolesnych stanów oraz pomoc w okresie ciąży i macierzyństwa (§ 23 ust. 3 pkt 5 SGB XII).

W przypadku trudnej sytuacji świadczenia mogą wykraczać poza świadczenia przysługujące na podstawie § 23 (3) zdanie 5 XII księgi kodeksu socjalnego i obejmować wszystkie świadczenia XII księgi kodeksu socjalnego. Ponadto, w przypadku trudnej sytuacji świadczenia mają być również udzielane przez dłuższy okres, jeśli jest to konieczne do przewyciężenia trudności i jest to potrzeba tymczasowa (§ 23 (3) zdanie 6 SGB XII).

Świadczenia są przyznawane tylko raz w ciągu 2 lat, nawet w przypadku wyjazdu i ponownego wjazdu. Okres ten rozpoczyna się z chwilą otrzymania świadczeń. Nie ma przepisu, że świadczenia podlegają zwrotowi, jeśli dana osoba nie opuści kraju. Świadczenia społeczne dla osób uprawnionych (czyli takich, które przez określony w ustawie czas były zatrudnione i odprowadzały składki na ubezpieczenie społeczne) z SGB II, SGB III (Bürgergeld) nie przysługuje jednak osobom, które nie są zatrudnione przez pierwsze trzy miesiące pobytu w Niemczech (par. 7 Abs. 1 Satz 2 Nr 1 SGB II) lub przebywają w Niemczech celem poszukiwania pracy (par. 7 Abs. 1 Satz 2 Nr 2 SGB II)<sup>149</sup>.

---

149 Por. z informacją zawartą w poradniku Federalnej Agencji Pracy, w: <https://www.arbeitsagentur.de/arbeitslos-arbeit-finden/buergergeld/finanziell-absichern/voraussetzungen-einkommen-vermoegen>.

# Spis treści

1.	Wprowadzenie . . . . .	3
2.	Bezpieczeństwo socjalne obywateli polskich na niemieckim rynku pracy jako obywateli Unii Europejskiej . . . . .	4
3.	Ochrona przez polskie instytucje i bezpieczeństwo socjalne obywateli polskich jako obywateli Unii Europejskiej . . . . .	23
4.	Ochrona przez niemieckie instytucje i bezpieczeństwo socjalne obywateli polskich jako obywateli Unii Europejskiej . . . . .	38
5.	Współpraca polsko-niemiecka w obszarach ochrony i bezpieczeństwa socjalnego obywateli polskich jako obywateli Unii Europejskiej w Republice Federalnej Niemiec . . . . .	50
6.	Wnioski . . . . .	54
7.	Rekomendacje . . . . .	57
8.	Aneks: . . . . .	60
8.1	Podział kompetencji federacja – kraje związkowe . . . . .	60
8.2	Prawa obywateli polskich na terytorium Niemiec w świetle niemieckiej konstytucji . . . . .	61
8.3	Prawa obywateli polskich jako obywateli UE w świetle niemieckich przepisów prawa pracy oraz socjalnych . . . . .	62