

---

Warszawa, 30 lipca 2018 roku

**Szanowny Pan,**  
**Stanisław Szwed**  
**Sekretarz Stanu**  
**Ministerstwo Rodziny, Pracy**  
**i Polityki Społecznej**

Szanowny Panie Ministrze,

Dziękujemy za przesłanie do konsultacji społecznych projektu ustawy o rynku pracy (pismo znak DRP. VII.02100.1.2018.IS.421). Poniżej przesyłamy uwagi Stowarzyszenia Interwencji Prawnej do projektowanych przepisów zakresie ograniczającym się do kwestii dotyczących zatrudniania cudzoziemców. Zostały one opracowane przez zespół w składzie Ewa Kacprzak-Szymańska, Ewa Grzegorzówka, Witold Klaus.

Na wstępie chcielibyśmy zwrócić uwagę na kilka kwestii natury generalnej, podnoszonych od wielu lat przez przedstawicieli świata nauki, pracodawców oraz organizacje społeczne, a które nie znalazły odpowiedniego odzwierciedlenia w nowych przepisach. Cieszy nas trend ułatwiania procesu zatrudniania cudzoziemców, który widać w projektowanych regulacjach, jednak w naszym przekonaniu działania w tym zakresie powinny być bardziej zdecydowane. Odpowiada to potrzebom polskiego rynku pracy.

Należy zauważyć, że projekt ustawy w żadnym stopniu nie odnosi się do podnoszonych już wielokrotnie uwag w zakresie ścisłego związania pracodawcy lub pracodawczyni i zatrudnionego przez nich cudzoziemskiego pracownika lub pracownicy. Obecnie każdy z dokumentów legalizujących pracę osoby spoza UE w Polsce (zarówno różne rodzaje zezwoleń na pracę, jak i oświadczenia o zatrudnieniu cudzoziemca) są wydawane na zatrudnienie konkretnej osoby u konkretnego pracodawcy, na konkretnym stanowisku pracy i za określone wynagrodzenie (które nie może być obniżone). Powoduje to, że każda, nawet drobna zmiana, wymaga zmiany dokumentu legalizującego pracę, co uszczywnia stosunki pracy i utrudnia prowadzenie polityki kadrowej. Prowadzi także do zwiększenia nakładu pracy oraz wzrostu liczby wniosków zgłaszanych do różnych urzędów legalizujących pracę lub pobyt, które już teraz są mocno przeciążone i znacznie przedłużają postępowania legalizacyjne.

Obecnie obowiązujące przepisy usztywniają rynek pracy i prowadzą do zwiększenia i tak już uprzywilejowanej pozycji pracodawcy lub pracodawczyni względem cudzoziemców i cudzoziemek, którym trudniej jest dochodzić swoich praw w przypadku wystąpienia wykorzystania lub nadużyć. Wynika to z faktu, że legalizacja pracy jest ściśle powiązana z legalizacją pobytu, a utrata pracy prowadzi w zasadzie do utraty legalności pobytu.

Nowa forma zezwolenia na pracę mogłaby zatem być wydawana cudzoziemcowi na zatrudnienie w konkretnym zawodzie lub wykonywanie pracy określonego rodzaju. Byłaby oczywiście określona czasem (jednak nie krótszym niż rok, a optymalnie – minimum dwuletnim). Mogłaby ewentualnie też być ograniczona terytorialnie – do określonego województwa lub kilku województw.

Warto także ponownie podkreślić konieczność zmiany regulacji w kwestii legalności pracy w okresie oczekiwania na – trwające nieustannie zbyt długo – zezwolenia na pracę lub pobyt i pracę oraz oświadczenia o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca. Niezwykle dużym ułatwieniem byłoby wprowadzenie zasady, że pracę cudzoziemca lub cudzoziemki uważa się za legalną od chwili złożenia przez pracodawcę wszystkich wymaganych dokumentów dotyczących legalizacji pracy oraz podpisania odpowiednich umów z pracownikiem czy pracownicą i zgłoszenia ich do ubezpieczenia społecznego (o ile miałyby to zastosowanie w przypadku konkretnej pracy). Wówczas to na urzędach spoczywałby obowiązek szybkiego rozpatrywania spraw, a opóźnienia w tym zakresie nie obciążałyby niepotrzebnie przedsiębiorstw ani cudzoziemskich pracowników lub pracownic. W ten sposób otrzymanie zezwolenia na pracę czy oświadczenia o zatrudnieniu cudzoziemca jedynie potwierdzałoby legalność zatrudnienia. Ustawałaby ona z chwilą wydania negatywnej decyzji w tym przedmiocie (odmowy wydania zezwolenia/oświadczenia).

By zapobiec nadużyciom, urzędy mogłyby ewentualnie być uprawnione do wydawania decyzji zakazujących poszczególnym przedsiębiorstwom stosowania ułatwionej drogi legalizacji pracy z uwagi na potwierdzone wcześniej łamanie przez nich prawa pracy lub prawa migracyjnego.

Kolejną ważną zmianą systemową byłoby okazanie większego zaufania cudzoziemcom i cudzoziemkom, którzy do tej pory postępowali legalnie, tzn. pracowali legalnie, odprowadzali wszystkie wymagane prawem składki oraz podatki. Po pewnym czasie (np. 3 latach) takiej pracy cudzoziemcy otrzymywaliby generalne zezwolenie na legalny pobyt oraz pracę w Polsce na okres np. 5 lat. Cieszyliby się zatem prawem nie tylko do swobodnej zmiany pracodawcy czy pracodawczyni, ale także zawodu lub sektora zatrudnienia, jak również ewentualnego miejsca pobytu w Polsce. Zdecydowanie uelastyczyłoby to rynek pracy oraz zmniejszyło obciążenie urzędów zajmujących się legalizacją pracy czy pobytu.

Warto też zaznaczyć, że z ułatwienia wskazanego wyżej korzystają absolwenci i absolwentki stacjonarnych studiów odbytych w Polsce. Byłoby racjonalne objąć tym samym przywilejem również absolwentów studiów zaocznych.

Jeśli chodzi o szczegółowe uwagi do treści poszczególnych przepisów, chcielibyśmy zauważyć, co następuje:

1) W art. 244 ust. 1 pkt. 16 lit e i f projektowanej ustawy dotyczącej możliwości wykonywania pracy przez cudzoziemców posiadających zezwolenie na pracę nie widzimy potrzeby zawężania katalogu wyłącznie do cudzoziemców posiadających wizę Schengen lub dokument pobytowy wydany przez inne państwo Schengen tylko i wyłącznie w celu wykonywania pracy. W państwach strefy Schengen, podobnie jak w Polsce, istnieją wize i tytuły pobytowe, które w swej nazwie nie mają słowa „praca”, mimo to uprawniają do wykonywania pracy. W związku z tym pozostawienie przepisu w takiej formie będzie nastroczało trudności interpretacyjnych.

2) Art. 248 ust. 4 projektowanej ustawy dopuszcza możliwość złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na pracę w formie papierowej, jednak dane te należy przekazać również w ciągu 7 dni z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego, w przeciwnym razie wniosek pozostawia się bez rozpoznania, bez wezwania do uzupełnienia braków formalnych.

W tym miejscu należy wskazać, iż w naszej opinii cały proces powinien być z informatyzowany poczynając od złożenia wniosku, do możliwości uzyskania zezwolenia na pracę w formie elektronicznej, bez konieczności wizyty w urzędzie. Projektowana ustawa nie przewiduje możliwości uzyskania zezwolenia na pracę w formie elektronicznej. Ponadto obywatele muszą mieć również zagwarantowaną możliwość złożenia dokumentów w formie papierowej. Pracodawca powinien mieć możliwość wyboru, czy chce składać wnioski w formie elektronicznej i w takiej uzyskać zezwolenie, czy też woli cały proces przeprowadzić w wersji papierowej. W przeciwnym razie proponowane rozwiązanie prowadzi do wykluczenia cyfrowego. Szczególnie osoby starsze lub z niepełnosprawnościami, nie korzystające z internetu, chcące zatrudnić dwóch cudzoziemców w roku np. jako swoich opiekunów, zostaną takiej możliwości pozbawione, co stanowi naruszenie zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP.

Rekomendujemy wprowadzenie możliwości uzyskania zezwolenia na pracę w formie elektronicznej oraz możliwość pozostawienia wyboru co do formy składania i odbioru dokumentów.

3) Art. 249 ust. 1 pkt. 1 lit c projektowanej ustawy wskazuje, iż wniosek o wydanie zezwolenia na pracę obejmuje: numer telefonu oraz numer faksu lub adres poczty elektronicznej o charakterze służbowym.

Pracodawcy, szczególnie gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników, nie muszą posiadać numeru faksu ani poczty elektronicznej o charakterze służbowym, więc pozostawienie przepisu w takiej formie powoduje, iż pracodawcy nieposiadający tych danych nie będą mogli złożyć prawidłowo wypełnionego wniosku, a jedynie wniosek zawierający braki formalne.

4) W projektowanym art. 272 ust. 1 projektowanej ustawy przewidziano, że aby cudzoziemiec mógł uzyskać zezwolenie na pracę w związku z pełnieniem funkcji w osobie prawnej, podmiot ten musi spełniać następujące warunki: w roku podatkowym poprzedzającym złożenie wniosku osiągnął dochód nie niższy niż 12-krotność aktualnego, w dniu złożenia wniosku, przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwie, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, **oraz** zatrudnia na czas nieokreślony i w pełnym wymiarze czasu pracy, przez okres co najmniej roku poprzedzającego złożenie wniosku, co najmniej dwóch pracowników, którzy nie podlegają obowiązkowi posiadania zezwolenia na pracę (...).

Tymczasem art. 142 ust. 1 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach przepis dotyczący zezwolenia na pobyt w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej stanowi, iż podmiot, który prowadzi działalność gospodarczą: w roku podatkowym poprzedzającym złożenie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej osiągnął dochód nie niższy niż 12-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w województwie, w którym podmiot ten ma siedzibę lub miejsce zamieszkania, w roku poprzedzającym złożenie wniosku, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, **lub** zatrudnia na czas nieokreślony i w pełnym wymiarze czasu pracy co najmniej przez okres 1 roku poprzedzającego złożenie wniosku co najmniej 2 pracowników będących obywatelami polskimi lub cudzoziemcami, o których mowa w art. 87 ust. 1 pkt 1–9 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (...).

W celu ułatwienia interpretacji i spójności przepisów proponujemy zastąpić w projektowanym artykule art. 272 ust. 1 spójnik „oraz” spójnikiem „lub” tak, aby wystarczyło spełnienie jednego z warunków. Należy

podkreślić, że przepisy obu ustaw w zakresie dotyczącym legalizacji pracy i pobytu cudzoziemców muszą być spójne.

5) Art. 282 ust. 2 projektowanej ustawy stanowi, iż pracodawca polski niebędący agencją pracy tymczasowej może złożyć jeden wniosek o wydanie zezwolenia na pracę sezonową w danym roku kalendarzowym w postaci papierowej nie korzystając z systemu, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. d projektowanej ustawy. Kolejne wnioski o wydanie zezwoleń na pracę sezonową składane w danym roku kalendarzowym w postaci papierowej bez wykorzystania systemu, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. d, pozostawia się bez rozpoznania. Uważamy, że przepis ten należałoby zmienić – szczegółowe uzasadnienie przedstawiamy wyżej, w uwagach do art. 248 ust. 4.

6) Podobnie art. 296 ust. 3 projektowanej ustawy stanowi, iż oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi można złożyć w postaci papierowej, przekazując dane zawarte w tym oświadczeniu z wykorzystaniem systemu, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. d. Jeżeli dane zawarte w oświadczeniu nie zostaną przekazane w terminie 7 dni z wykorzystaniem systemu, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. d, wniosek pozostawia się bez rozpoznania. Uważamy, że przepis ten należałoby zmienić – szczegółowe uzasadnienie przedstawiamy wyżej, w uwagach do art. 248 ust. 4.

7) Art. 302. 1 projektowanej ustawy w obecnym brzmieniu nie wskazuje, do kiedy wykonywanie pracy w trakcie rozpatrywania wniosku o zezwolenie na pracę jest legalne:

Jeżeli pracodawca polski, który zatrudnił cudzoziemca przez okres nie krótszy niż 3 miesiące w związku z oświadczeniem o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wpisanym do ewidencji oświadczeń, złożył przed upływem daty zakończenia pracy wskazanej w oświadczeniu wniosek o wydanie zezwolenia na pracę dla tego cudzoziemca na tym samym stanowisku na podstawie umowy o pracę, a wniosek nie zawiera braków formalnych lub braki formalne zostały uzupełnione w terminie, pracę cudzoziemca na warunkach nie gorszych niż określone w oświadczeniu wpisanym do ewidencji oświadczeń uważa się za legalną od dnia upływu ważności tego oświadczenia.

Należałoby doprecyzować przepis, tak jak w obecnie obowiązującym art. 88za ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, iż pracę uważa się za legalną od dnia upływu ważności tego oświadczenia do dnia wydania zezwolenia na pracę lub doręczenia decyzji odmownej w tej sprawie.

8) Ponadto warto zauważyć, iż obecnie na podstawie art. 187 ustawy o cudzoziemcach cudzoziemiec może otrzymać zezwolenie na pobyt czasowy ze względu na inne okoliczności, kiedy jest absolwentem polskiej uczelni oraz poszukuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pracy, na okres 1 roku – jednorazowo, bezpośrednio po zakończeniu studiów. Natomiast w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. wydanym na podstawie art. 90 ust. 4 obecnie obowiązującej ustawy w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, dopuszcza się pracę bez zezwolenia dla cudzoziemców będących absolwentami polskich szkół ponadgimnazjalnych, stacjonarnych studiów wyższych lub stacjonarnych studiów doktoranckich na polskich uczelniach, w instytutach naukowych Polskiej Akademii Nauk lub instytutach badawczych działających na podstawie przepisów o instytutach badawczych;

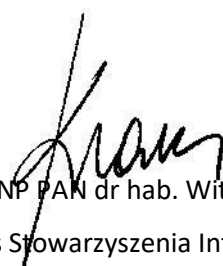
Również art. 484 ust. 3 projektowanej ustawy stanowi, że dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 90 ust. 1, 4-5 i 9-10 oraz art. 90a ust. 3 ustawy uchylanej w art. 487, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 265 ust. 1-6 oraz art. 250 ust. 5 ustawy, nie dłużej jednak niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy.

Zachowanie projektowanych przepisów w dotychczasowej formie prowadzi do problemów z ich zastosowaniem i niespójności systemu, gdyż absolwent uczelni wyższej może otrzymać zezwolenie na pobyt czasowy na okres 1 roku na poszukiwanie pracy, natomiast zgodnie z rozporządzeniem absolwent szkoły ponadgimnazjalnej może pracować bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, jeżeli ma w Polsce tytuł pobytowy.

W opinii Stowarzyszenia Interwencji Prawnej wszyscy absolwenci szkół ponadgimnazjalnych i wyższych ukończonych w Polsce powinni otrzymywać możliwość wykonywania pracy bez zezwolenia na pracę i uzyskiwać w tym celu dokument pobytowy na 3 lata, a następnie po udokumentowanym wykonywaniu pracy w ww. okresie prawo stałego pobytu. Rozszerzenia, a nie zawężenia obecnie obowiązujących przepisów, wymagają także wyzwania stojące przed polskim rynkiem pracy.

Gdyby mieli Państwo dodatkowe pytania lub wątpliwości dotyczące ww. rekomendacji, pozostajemy do dyspozycji.

Łączę wyrazy szacunku,

  
Prof. INP PAN dr hab. Witold Klaus  
Prezes Stowarzyszenia Interwencji Prawnej