

Decyzja
Prezydium KK
nr 171/21

ws. opinii o projekcie ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach
oraz niektórych innych ustaw

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” negatywnie opiniuje projekt ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1681). Negatywne stanowisko Prezydium KK NSZZ „Solidarność” wynika przede wszystkim z faktu braku prawidłowej konsultacji wskazanego projektu. Po pierwsze nie został on przedstawiony przez rząd do opiniowania w trybie ustawy o związkach zawodowych. Opiniowanie projektu przez związki zawodowe i organizacje pracodawców, który został już skierowany do Sejmu jest działaniem o bardzo małej efektywności i nie daje możliwości oddziaływania na treść projektu. Nie można zapominać, że zagadnienia w nim poruszone są kluczowe dla polskiego rynku pracy. Po drugie projekt ustawy podlegał rozpatrzeniu w trybie odrębnym zgodnie z § 98 w zw. z § 99 pkt 3 – Regulaminu pracy Rady Ministrów tj. rozpatrzenia tego projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów i następnie Radę Ministrów, **z pominięciem** uzgodnień, opiniowania, konsultacji publicznych, rozpatrzenia przez właściwy komitet, rozpatrzenia przez komisję prawniczą.

Prezydium KK NSZZ „Solidarność” wyraża poważne zaniepokojenie takim trybem procedowania rozwiązań, które będą w zasadniczy sposób oddziaływały na strukturę siły roboczej na polskim rynku pracy. Dlatego Prezydium KK oczekuje szerokiej debaty na forum Rady Dialogu Społecznego, przy udziale ekspertów, nad polityką zatrudniania cudzoziemców w Polsce. Jest to kluczowy dla związków zawodowych i organizacji pracodawców wycinek polityki migracyjnej, dlatego oczekujemy poważnego potraktowania udziału partnerów społecznych w procesie tworzenia i implementowania założeń w tym obszarze.

Nadal nie została przyjęta uchwała Rady Ministrów w sprawie polityki migracyjnej, która powinna korespondować ze zmianami proponowanymi w ramach przedmiotowego projektu ustawy. Partnerzy społeczni oczekują dyskusji całościowej na temat Polityki migracyjnej.

W opinii NSZZ „Solidarność” zmiany legislacyjne powinny eliminować nielegalne zatrudnienie oraz tak kształtować warunki pracy i płacy dla cudzoziemców podejmujących zatrudnienie na terytorium RP, aby realizowana była zasada równego traktowania pracowników niezależnie od ich pochodzenia czy obywatelstwa. Przepisy w powyższym zakresie nie mogą naruszać Konstytucji RP ani podstawowych zasad Kodeksu pracy. Tymczasem rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw zakłada kontrowersyjne rozwiązania.

Bez pogłębionej dyskusji oraz przyjęcia strategii migracyjnej, proponowany kierunek nie daje pewności, że nie pogorszy się sytuacja polskich pracowników. Prezydium KK nadal negatywnie ocenia jakość zatrudnienia cudzoziemców w Polsce oraz kontrolę jego legalności, gdyż obecny system nie sprzyja ochronie miejsc pracy polskich obywateli.

W tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę na podstawowe przepisy Konstytucji RP, a mianowicie przewidzianą w art. 24 zasadę ochrony pracy oraz obowiązek sprawnego nadzoru nad warunkami jej wykonywania, przewidzianej w art. 32, równości wobec prawa i zakazie dyskryminacji, jak również przewidzianego w art. 65 obowiązku określenia wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę lub sposobu jej ustalania w ustawie.

Odnosząc się do tego jak faktycznie prezentuje się realizacja zasady ochrony pracy w Polsce należy odnieść się do danych zawartych w Sprawozdaniu Głównego Inspektora Pracy za rok 2020 (druk 1356). W sprawozdaniu tym zwraca się uwagę, iż wśród naruszeń przepisów nastąpił poważny wzrost liczby nieprawidłowości polegających na powierzaniu cudzoziemcom pracy na innych warunkach niż określone w zezwoleniach na pracę lub oświadczeniach, w szczególności w innym wymiarze czasu pracy bądź liczbie godzin pracy od podanej w tych dokumentach. Z danych statystycznych za 2020 r. wynika, że powierzenie cudzoziemcowi nielegalnego wykonywania pracy stwierdzono w trakcie 21% kontroli podczas gdy w 2019 r. było to 20,4%, w 2018 r. - 18,4%, zaś w 2017 r. - 14,8% kontroli. Nadto wykazano powierzenie nielegalnej pracy 14,6% objętych kontrolą cudzoziemców z państw trzecich, w 2019 r. – 13,7%, w 2018 r. - 11,5%, a w 2017 r. - 11,9%.

Powyższe dane wyraźnie wskazują na utrzymujący się trend wzrastającego łamania przepisów w zakresie powierzania pracy cudzoziemcom. Dane te powinny być punktem wyjścia do podejmowania prac nad kolejnymi zmianami w zakresie zatrudniania cudzoziemców.

Przez realizację zasady ochrony pracy należy rozumieć podejmowanie środków prawnych oraz faktycznych ograniczających ryzyka istniejące między pracodawcą i pracownikiem. Artykuł 24 Konstytucji RP nakłada na państwo nakaz wydawania przepisów ochronnych wobec pracowników. W orzecznictwie TK wskazał, że z zasady zawartej w art. 24 Konstytucji RP wynika obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy oraz kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy (vide: wyrok TK z 4.10.2005 r., K 36/03, OTK-A 2005, Nr 9, poz. 98). Powyższa zasada oznacza, iż na państwie ciąży obowiązek ochrony pracowników, polegający m.in. na stworzeniu gwarancji ochrony pracowników przed bezprawnymi działaniami pracodawców będących „silniejszą” stroną stosunku pracy (vide: wyrok TK z 18.10.2005 r., SK 48/03, OTK-A 2005, Nr 9, poz. 101).

Tymczasem proponowane zmiany mające na celu usprawnienie, a tak naprawdę jedynie odblokowanie rozpoznawania wniosków cudzoziemców, które mogą przyczynić się do dalszego osłabiania pozycji pracowników oraz pogłębienia trendu wzrostu liczby naruszeń prawa w zakresie powierzania pracy cudzoziemcom.

Uwagi do poszczególnych przepisów:

1. W chwili obecnej zgodnie z art. 74a ust. 2 ustawy o cudzoziemcach w uzasadnionych przypadkach w szczególności, gdy minister właściwy do spraw zagranicznych albo konsul zwraca się do Szefa Urzędu o przekazanie informacji, czy zachodzą okoliczności uzasadniające odmowę wydania cudzoziemcowi wizy krajowej, o których mowa w art. 65 ust. 1 pkt 5 lub 8, termin na wydanie wizy krajowej albo odmówienie jej wydania, może być przedłużony do 60 dni. Poprzez zmianę art. 74a ust. 2 proponuje się skrócenie tego terminu z 60 dni do 30 dni. Stwierdzić należy, że ustalenie okoliczności czy nie zachodzą przesłanki uzasadniające odmówienia wydania cudzoziemcowi wizy krajowej, jest na tyle istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa, że na Organie nie powinna spoczywać presja wynikająca z krótkiego terminu na dokonanie oceny. W obecnym stanie prawnym nic nie stoi na przeszkodzie, aby Organ wydał bądź odmówił wydania wizy w trzydziestodniowym terminie, jeżeli w danym przypadku taki termin okaże się wystarczający na podjęcie decyzji. Co więcej skrócenie okresu rozpoznania sprawy powinno być powiązane ze wzmocnieniem kadry pracowniczej urzędów. Wzrost zatrudnienia na warunkach rynkowych z pewnością pozytywnie wpłynąłby na czas rozpoznawania wniosków. Mając na uwadze powyższe skrócenie czasu rozpoznawania wniosków powinno być powiązane ze wzrostem

zatrudnienia w urzędach na stanowiskach odpowiedzialnych za rozpoznawanie tychże wniosków.

2. Poprzez zmianę art. 114 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach proponuje się, aby z katalogu wymogów w stosunku do cudzoziemca na wydanie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę usunięto posiadanie przez cudzoziemca źródła stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu. Wymaga się natomiast, aby ze wszystkich stosunków prawnych (bez względu na wymiar czasu pracy) wartość wynagrodzenia nie była niższa niż wynagrodzenie minimalne. Zauważyć należy, że przedmiotowe rozwiązanie ma charakter pozorny i stwarza pole do tworzenia tzw. „szarej strefy”, właśnie poprzez obniżanie standardów w zakresie minimalnych progów dochodowych dla cudzoziemców. Wskazane jest, aby cudzoziemiec, który zamierza znaleźć się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celach zarobkowych posiadał co najmniej źródło stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu, gdyż takie rozwiązanie pozostaje w zgodzie z interesem obywateli RP, pracowników oraz pracodawców. Proponowane w tym miejscu uproszczenie w działaniu urzędów będzie niekorzystne dla rynku pracy i gospodarki.

Postulujemy zatem aby podnieść wartość referencyjną z minimalnego wynagrodzenia do co najmniej 150 % minimalnego wynagrodzenia. Przy przyjęciu takiej wysokości można podzielić przekonanie wnioskodawcy, że otrzymywanie wskazanego wynagrodzenia zapewnia bezpieczeństwo socjalne i nie jest czynnikiem schładzającym dynamikę wzrostu wynagrodzeń w Polsce. Nie można przyjąć, że wynagrodzenie minimalne z definicji zapewnia możliwość utrzymania cudzoziemca i członków jego rodziny.

W ocenie Prezydium KK zezwolenie na pracę **nie powinno** dotyczyć wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia tak długo, aż ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nie będzie przewidywała pełnej składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe przy tym typie umowy.

3. Poprzez usunięcie z art. 114 ust. 1 pkt 2) proponuje się, aby odstąpić od warunku posiadania przez cudzoziemca zapewnionego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej miejsca zamieszkania. W uzasadnieniu projektu wskazano, że z jednej strony wojewoda nie będzie już badał, zwłaszcza w przypadkach wątpliwych istnienia stanu faktycznego, z którego wynika rozsądna perspektywa zajmowania przez cudzoziemca określonego

lokalu w celach mieszkalnych po udzieleniu mu zezwolenia na pobyt czasowy, ale z drugiej cudzoziemiec będzie obowiązany do tego, aby składając wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy wskazać swój adres pobytu. Wbrew twierdzeniom projektodawców oczywistym jest, że zniesienie wymogu posiadania przez cudzoziemca zapewnionego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej miejsca zamieszkania stanowi odstępstwo od pryncypiów ochrony rynku pracy, jak również ochrony takich wartości jak obronność, bezpieczeństwo państwa i porządku publicznego. Utrudniona będzie kontrola legalności pobytu cudzoziemca na terytorium RP oraz legalności wykonywanej pracy.

4. Poprzez dodanie art. 114 ust. 4a przyjmować się będzie, iż wymóg posiadania przez cudzoziemca ubezpieczenia zdrowotnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych lub potwierdzenia pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, będzie spełniony jeżeli cudzoziemiec posiadał będzie ubezpieczenie zdrowotne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w związku z wykonywaniem pracy stanowiącej podstawę ubiegania się o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy. Proponowane zmiany budzą wątpliwości co do faktycznych uprawnień cudzoziemców w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego, tym bardziej, że uzasadnienie nie koresponduje z treścią proponowanego przepisu.
5. Poprzez wprowadzenie zmian w art. 87 ust. 3 i art. 88z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy proponuje się: a) wydłużenie do 24 miesięcy możliwości powierzenia pracy cudzoziemcowi bez zezwolenia na pracę w związku z oświadczeniem o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, wpisanym do ewidencji oświadczeń, b) likwidacji dwunastomiesięcznego okresu rozliczeniowego, co umożliwi powierzenie cudzoziemcowi pracy bez przerwy na podstawie kolejnych oświadczeń, c) uzależnieniu wpisu oświadczenia do ewidencji od zapewnienia przez pracodawcę porównywalnego wynagrodzenia. O ile zasadne jest wprowadzenie obowiązku zapewnienia przez pracodawcę porównywalnego wynagrodzenia, o tyle nieuzasadnione jest wydłużanie do 24 miesięcy możliwości powierzenia pracy cudzoziemcowi bez zezwolenia na pracę w związku z oświadczeniem o powierzeniu wykonywania pracy, wpisanym do ewidencji oświadczeń, jak również zlikwidowanie 12 miesięcznego okresu rozliczeniowego, co ma umożliwić powierzenie cudzoziemcowi pracy bez przerwy na podstawie kolejnych oświadczeń. W ocenie projektodawcy można

oczekiwać, że dzięki tym zmianom znaczna część pracodawców będzie rezygnować ze składania w urzędach wojewódzkich wniosków o wydanie zezwolenia na pracę, decydując się na prostszą procedurę związaną ze złożeniem oświadczenia w powiatowych urzędach pracy. Ponadto likwidacja okresu rozliczeniowego, zdaniem projektodawców, spowoduje usunięcie problemów, z jakimi spotykają się pracodawcy i powiatowe urzędy pracy w określaniu możliwego czasu powierzenia pracy zgodnie z oświadczeniem (zwłaszcza w kontekście niepewnych informacji o podjęciu lub zakończeniu pracy w związku z wcześniej składanymi oświadczeniami), jak również usunięcie niepewności prawnej dla pracodawcy i cudzoziemca w kwestii uprawnienia do powierzenia/wykonywania pracy w związku ze złożonym oświadczeniem. Powyższe rozwiązanie niestety przyczynić się do dalszego osłabiania pozycji pracowników będących obywatelami RP.

6. Art. 7 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach wymaga, aby Organ pouczył cudzoziemca pisemnie w języku dla niego zrozumiałym o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach. Proponuje się, aby w art. 7 dodano ust. 3 zgodnie z którym obowiązek pouczenia o którym mowa w ust. 1 i 2 uznaje się za spełniony także wówczas, gdy organ wyśle cudzoziemcowi pouczenie pisemne utrwalone w postaci elektronicznej na wskazany przez cudzoziemca adres poczty elektronicznej lub wskaże cudzoziemcowi adres strony internetowej, na której znajduje się pouczenie pisemne utrwalone w postaci elektronicznej, a cudzoziemiec wyrazi pisemną zgodę na to, aby zostać pouczonym w jednej z takich form. Oświadczenie cudzoziemca o wyrażeniu zgody może zostać złożone jednocześnie z wnioskiem o wydanie cudzoziemcowi wizy, o przedłużenie okresu ważności wydanej wizy lub okresu pobytu objętego tą wizą, o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE. Zauważyć trzeba, że Organ w momencie składania wniosku przez cudzoziemca nie ma wiadomości jakim cudzoziemiec włada językiem, a więc w rzeczywistości pouczenie zamieszczone na stronie internetowej w języku nieznanym przez cudzoziemca byłoby bezskuteczne. Następnie cudzoziemiec w rzeczywistości nie znalazłby swoich praw jak również obowiązków.

Zmiany w celu usprawnienia rozpatrywania wniosków.

1. Obecnie zgodnie z art. 88 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w przypadku, gdy specyfika wykonywanej przez cudzoziemca pracy nie pozwala na wskazanie głównego miejsca jej wykonywania, zezwolenie wydaje wojewoda

mazowiecki. W celu odciążenia tego urzędu Prezydium KK proponuje, aby w takim przypadku zezwolenia były wydawane w urzędzie, który w dniu przekazania sprawy rozpoznaje najmniejszą liczbę spraw o wydanie zezwolenia zgodnie z danymi, które zawarte są w rejestrze elektronicznym, do którego dostęp mają urzędy.

2. W zakresie formularza wniosku o wydanie zezwolenia proponujemy usunąć rubrykę ze wskazaniem PKD działalności, której podlegać będzie praca cudzoziemca. Obowiązek podawania PKD w tym zakresie wydaje się zbędnym formalizmem, gdy PKD jest w każdym przypadku wskazane w rejestrach gospodarczych, a co więcej w przypadku osób prawnych jest to działalność przeważająca, co nie wyklucza innych obszarów prowadzenia działalności gospodarczej. Należy mieć na uwadze konieczność przekazania umowy o pracę oraz wskazanie we wniosku zakresu obowiązków oraz stanowiska pracy cudzoziemca, co jest wystraszające dla procesu rejestracji i ewentualnych przyszłych kontroli.
3. Zgodnie z art. 88 j ustawy o promocji zatrudnienia wojewoda może odmówić wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca jeżeli pracodawca nie dopełnia obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych albo nie dopełnia obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników lub nie zgłasza do ubezpieczenia społecznego pracowników lub innych osób objętych obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym albo nie zgłasza pomocników rolnika w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników do ubezpieczenia społecznego rolników, lub zalega z uiszczeniem podatków, z wyjątkiem przypadków, gdy uzyskał przewidziane prawem zwolnienie, odroczenie, rozłożenie na raty zaległych płatności lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu. W tym przypadku należy rozważyć zmianę polegającą na obligatoryjnej decyzji odmowej w razie niewykonywania ww. obowiązków. Powyższe rozwiązanie jest uzasadnione w kontekście wyników kontroli PIP, które wskazują na liczne naruszenia praw pracowniczych przez pracodawców zatrudniających cudzoziemców. Umożliwienie zatrudnienia cudzoziemców podmiotom niezalegającym ze świadczeniami publicznoprawnymi będzie pierwszym etapem weryfikacji rzetelności w prowadzeniu działalności przez pracodawców składających wnioski o zgodę na zatrudnienie cudzoziemców.

Należy zwrócić uwagę, iż istnieje konieczność ustabilizowania ciągle zmieniających się przepisów dotyczących cudzoziemców. Jak wskazano w powołanym wyżej sprawozdaniu

PIP niestabilność przepisów prawa ma wpływ na ilość pytań otrzymywanych od podmiotów powierzających, a co za tym idzie znacznie większy nakład pracowników urzędów. Ustabilizowanie ww. przepisów z pewnością przyspieszyłoby rozpoznawanie wniosków o wydanie zezwolenia na pracę. Z jednej strony podmioty powierzające popełniałyby mniej błędów przy składaniu wniosków i pism je uzupełniających, a z drugiej pracownicy urzędów mogliby szybciej i pewniej stosować prawo.

Zdaniem NSZZ „Solidarność” projekt nie wskazuje na żadne zmiany w instrumencie jakim jest „test rynku pracy”. Rodzi się jednak pytanie czy w obecnej sytuacji na rynku pracy (skala bezrobocia, potrzeby polskich pracodawców z uzyskaniem dostępu do pracowników) jest właściwe utrzymywanie testu rynku pracy. Szczególnie gdy nie dotyczy on przykładowo osób, które wykonywały prace na podstawie oświadczeń, nie dotyczy osób w zawodach deficytowych, nie dotyczy absolwentów uczelni w Polsce i UE. Powstaje pytanie jaka de facto jest funkcja testu rynku pracy w obecnej sytuacji? Istnieje potrzeba zbierania danych statystycznych jak często starosta wskazuje, że określone potrzeby zatrudnieniowe mogą być wykonane w oparciu o zasoby lokalnego rynku pracy. Dopiero dostępność takich danych umożliwi dyskusję czy ten instrument jest potrzebny i w jakim kształcie?

Należy podkreślić, że projekt nie zawiera żadnych zmian w zakresie uzyskiwania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE. Z danych statystycznych wynika, że liczba osób mających zezwolenie na pobyt stały i status rezydenta długookresowego UE są niewielkie (na tle liczby czasowych zezwoleń na pracę) a należy uwzględnić, że są wśród nich osoby małoletnie (osoby nieobecne na rynku pracy). Tak więc, ta najprostsza analiza pokazuje coraz większą liczbę osób „wpływających” czasowo na rynek pracy w Polsce i brak działań mających ich zatrzymać.

Uwagi te i postawione pytania pokazują, że w ocenie NSZZ „Solidarność” potrzebna jest kompleksowa dyskusja a nie przyjmowanie niepoddanych debacie rozwiązań ad hoc.

Gdańsk, 1 grudnia 2021 r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ
KK NSZZ „Solidarność”

Ewa Zydorek