



Pani
dr Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Ministra Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

działając na podstawie art. 8 pkt 1 oraz art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców¹, w nawiązaniu do opublikowania w dniu 19 sierpnia 2024 r. w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji najnowszej wersji przygotowanego przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej projektu ustawy *o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*², zwracam się z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do opisanych niżej wątpliwości dotyczących zaproponowanego w powołanym projekcie ustawy rozwiązania polegającego na uzależnieniu wydania zezwolenia na pracę od zatrudnienia cudzoziemca wyłącznie na podstawie umowy o pracę, oraz okoliczności towarzyszących wprowadzeniu tak daleko idącego rozwiązania do projektu ustawy z pominięciem konsultacji publicznych i opiniowania.

Przedstawiciele środowiska przedsiębiorców zaangażowani w prace Zespołu Roboczego ds. Rynku Pracy powołanego w ramach funkcjonującej przy Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców³ Rady Przedsiębiorców zwrócili uwagę na istotne problemy związane zarówno z potencjalnymi zagrożeniami wynikającymi z dokonania zaproponowanej w najnowszej wersji projektu ustawy zmiany dotyczącej powyższej kwestii, jak również ze

¹ T. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1668.

² Nr w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów: UC46, poprzedni tytuł: „projekt ustawy o dostępie cudzoziemców do rynku pracy”, dalej: „projekt ustawy”.

³ Dalej: „Rzecznik MŚP”.



sposobem włączenia tej modyfikacji do projektu ustawy. W załączeniu przekazuję stanowisko opracowane na forum Zespołu Roboczego ds. Rynku Pracy oraz zwracam się z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do zawartych w tym dokumencie uwag i wniosków.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 projektu ustawy zezwolenie na pracę wydaje się tylko w przypadkach określonych w pkt 1-4 tej regulacji, przy czym pkt 2-4 dotyczą odpowiednio wykonywania pracy w związku z pełnieniem funkcji w spółce prawa handlowego, delegowanych pracowników podmiotów zagranicznych oraz pracy sezonowej.

Przepis art. 6 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy stanowi natomiast, że zezwolenie na pracę wydaje się w przypadku, gdy cudzoziemiec będzie wykonywał pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej **na podstawie umowy o pracę** z polskim podmiotem powierzającym pracę cudzoziemcowi, a w przypadku kierowania tego cudzoziemca przez podmiot powierzający pracę cudzoziemcowi do innego podmiotu – na podstawie umowy o pracę dotyczącej pracy tymczasowej z polskim podmiotem powierzającym pracę cudzoziemcowi będącym agencją pracy tymczasowej.

Należy zwrócić uwagę, że w datowanej na 15 maja 2024 r. wersji projektu ustawy, skierowanej do konsultacji publicznych oraz opiniowania przez organy i instytucje publiczne, projekt przewidywał w swoim art. 6 ust. 1 pkt 1, że zezwolenia na pracę wydaje się w przypadkach, gdy cudzoziemiec będzie wykonywał pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej **na podstawie umowy** z polskim podmiotem zatrudniającym, a w przypadku kierowania tego cudzoziemca przez podmiot zatrudniający do innego podmiotu – na podstawie umowy dotyczącej pracy tymczasowej z polskim podmiotem zatrudniającym będącym agencją pracy tymczasowej.

Różnica między przytoczonymi wyżej regulacjami posiada fundamentalne znaczenie dla kwestii powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Polski. Zawarte w tekście ustawy skierowanym do konsultacji i opiniowania sformułowanie „na podstawie umowy” oznaczało, że ustawa dopuszcza możliwość zawarcia z cudzoziemcem każdej dopuszczonej prawem umowy cywilnoprawnej, a więc np. także umowy zlecenia. Najnowsza wersja projektu ustawy zawęży natomiast możliwość wydawania zezwoleń na pracę wyłącznie do przypadków zatrudniania cudzoziemca na podstawie umowy o pracę. Ta drastyczna zmiana może mieć



daleko idące skutki dla rynku pracy w Polsce ze względu na wyeliminowanie możliwości powierzania podlegającym przedmiotowej regulacji cudzoziemcom pracy na podstawie umów cywilnoprawnych.

Rzecznik MŚP nie kwestionuje potrzeby wprowadzenia reform niezbędnych do należytego uregulowania zasad powierzania pracy cudzoziemcom w Polsce. Wskazać jednak trzeba, iż tego typu zmiany o bardzo istotnym znaczeniu dla funkcjonowania całego rynku pracy nie powinny być wprowadzane bez ich uprzedniego skonsultowania z zainteresowanymi podmiotami. Opisana wyżej zmiana została natomiast wprowadzona do projektu ustawy już po zakończeniu konsultacji publicznych, a ujawniono ją na etapie prac rządowego Komitetu do Spraw Europejskich. Partnerzy społeczni oraz inni uczestnicy konsultacji publicznych nie otrzymali do zaopiniowania jednej z najbardziej kluczowych zmian przewidzianych w projekcie ustawy, w związku z czym należy wyrazić wątpliwość co do dochowania w tym zakresie podstawowych reguł procesu legislacyjnego. Jest to tym bardziej problematyczne z tego względu, że projektowana ustawa ma wejść w życie już z dniem 1 stycznia 2025 r., w związku z czym zawartym w niej przepisom będzie można zarzucić zarówno brak skonsultowania ich z zainteresowanymi podmiotami, jak i pozbawienie tych podmiotów czasu na odpowiednie przygotowanie się na wprowadzane zmiany.

Przechodząc do kwestii merytorycznej zasadności zaproponowanej w projekcie ustawy regulacji, która przewiduje możliwość wydawania zezwoleń na pracę co do zasady wyłącznie w przypadkach zatrudnienia cudzoziemca na podstawie umowy o pracę, należy zwrócić uwagę, iż skutkiem tego rozwiązania będzie daleko idące ograniczenie czy wręcz faktyczne wyłączenie możliwości zawierania umów cywilnoprawnych o wykonywanie określonych czynności z cudzoziemcami podlegającymi przedmiotowym regulacjom.

Dążenie przez projektodawcę do zapewnienia cudzoziemcom ochrony przed nadużywaniem bądź nieprawidłowym wykorzystaniem zatrudnienia cywilnoprawnego nie powinno stanowić uzasadnienia dla działań uderzających w pracodawców i cudzoziemców korzystających z tej formy kontraktu w sposób zgodny z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Należy zwrócić w tym miejscu uwagę na sytuacje, w których stosunek między stronami umowy nie wymaga istnienia podporządkowania pracowniczego, np. gdy strona

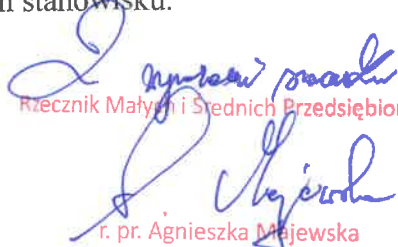


wykonująca zadania na rzecz drugiej strony zgodnie z umową sama decyduje, kiedy i w jaki sposób będzie te zadania wykonywać. Zaproponowaną w projekcie ustawy zmianę należy zatem ocenić jako nieproporcjonalne ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej oraz istotne naruszenie zasady swobody umów, które pomija, że nie każda umowa cywilnoprawna przewiduje wykonywanie zadań, które są właściwe dla stosunku pracy.

Mając na uwadze, że deklarowanym celem zamieszczenia przedmiotowej regulacji w projekcie ustawy jest zapewnienie cudzoziemcom szczególnej ochrony przed wyzyskiem wskazać trzeba, iż faktycznym efektem takiego rozwiązania mogą być skutki odwrotne od skutków zamierzonych przez projektodawcę. Wynikające z zaproponowanych w projekcie ustawy regulacji daleko idące ograniczenie możliwości powierzania cudzoziemcom pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej stwarza bowiem poważne ryzyko dynamicznego rozwoju szarej strefy oraz prób obchodzenia takiej regulacji ze szkodą dla zatrudnianych cudzoziemców.

Co więcej, cudzoziemcy oraz przedsiębiorcy współpracujący dotychczas w ramach kontraktów nieprzystających do uwarunkowań stosunku pracy w znacznym zakresie mogą zostać po prostu zmuszeni do rozwiązania łączących ich umów cywilnoprawnych i niezawierania nowych umów tego rodzaju, co jeszcze bardziej pogorszy sytuację na polskim rynku pracy, na którym już teraz w wielu branżach panuje niedobór chętnych do świadczenia pracy. Przedsiębiorcy działający zgodnie z prawem nie powinni ponosić negatywnych konsekwencji tego, że państwo nie radzi sobie z nadużyciami występującymi w niektórych częściach rynku pracy. Nowe przepisy powinny służyć zwalczaniu sytuacji patologicznych, a nie utrudnianiu funkcjonowania na rynku podmiotom niedopuszczającym się naruszeń.

Zwracam się z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do powyższych uwag i spostrzeżeń oraz poinformowanie Rzecznika MŚP o zajętym stanowisku.


Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców
r. pr. Agnieszka Majewska

Załącznik:

– Stanowisko Zespołu Roboczego ds. Rynku Pracy w Radzie Przedsiębiorców przy Rzeczniku MŚP z dnia 22 sierpnia 2024 r.

Warszawa, dnia 22 sierpnia 2024 roku

**ZESPÓŁ ROBOCZY
DS. RYNKU PRACY**

**RZECZNIK MAŁYCH I ŚREDNICH
PRZEDSIĘBIORCÓW**

Biuro Rzecznika
Małych i Średnich Przedsiębiorców
ul. Wilcza 46
00-679 Warszawa

Szanowni Państwo,

W imieniu Zespołu Roboczego ds. Rynku Pracy (dalej jako: „Zespół”), zwracamy się z prośbą o przedstawienie Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poniższego stanowiska i zainterweniowanie w poniższej sprawie.

W dniu 19 sierpnia 2024 roku na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji pojawił się zmieniony projekt ustawy o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (UC46) (dalej jako: „Projekt”). Jest to kolejna wersja Projektu opublikowana po konsultacjach społecznych. Z poprawionego/zmienionego uzasadnienia do Projektu wynika, że najważniejszą zmianą w stosunku do obowiązujących przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy będzie to, że przesłanką wydania zezwolenia na pracę na rzecz polskiego podmiotu powierzającego wykonywanie pracy będzie zatrudnienie cudzoziemca wyłącznie na podstawie stosunku pracy.

W tym miejscu Zespół ds. Rynku Pracy działający przy Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (dalej jako: „Zespół”) zwraca uwagę na następujące okoliczności.

1. Regulacja kluczowa dla polskiego rynku pracy dotycząca aksjologicznych podstaw prawa pracy.

W pierwszej kolejności Zespół podnosi, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sposób całkowicie wyrywkowy i niezgodniony z partnerami dialogu społecznego wprowadza do Projektu zmianę, która może wyrzucić skutek na cały rynek pracy. Nie może ujść z pola widzenia, że zmiana wprowadzana jest niejako „tylnymi drzwiami” choć w rzeczywistości dotyczy aksjologicznych podstaw prawa pracy i form zatrudnienia istniejących na rynku pracy od

kilkudziesięciu lat. Propozycja zawarta w Projekcie jest odbierana przez przedsiębiorców jako niepoddana konsultacjom zapowiedź i otwarcie drzwi do szerszych zmian na rynku pracy polegających na wyłączeniu stosowania umów prawa cywilnego i zapoczątkowaniu tego procesu wyrywkową regulacją prawną znajdującą się w Projekcie.

2. Złamanie zasad demokratycznego państwa prawa poprzez zaniechanie przeprowadzenia konsultacji publicznych.

Jakkolwiek otwarcie dyskusji o formach zatrudnienia na polskim rynku pracy jest potrzebne i jakkolwiek trudno negować postulat ochrony cudzoziemców i stworzenia im godnych warunków pracy, to sposób wprowadzenia omawianej zmiany do Projektu jest w ocenie przedsiębiorców niefortunny. Przede wszystkim najważniejszą kwestią i całkowicie odrębną od oceny merytorycznej proponowanej regulacji jest to, że propozycję, która jest niewątpliwie jedną z najistotniejszych zmian na polskim rynku pracy i będzie miała zasadniczy wpływ na gospodarkę i jej konkurencyjność, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej próbuje wprowadzić **bez konsultacji społecznych**. Należy wskazać, że propozycji takiej Projekt nie przewidywał w momencie kierowania go do konsultacji społecznych. Należy zwrócić uwagę, że aby uznać, iż proces legislacyjny przebiegł prawidłowo, warunkowane jest to m.in. zachowaniem zasad dialogu społecznego w formie konsultacji publicznych, a w skład tego dialogu wchodzi dwie elementarne zasady: (i) zapewnienie, aby każdy uczestnik konsultacji otrzymał wszystkie niezbędne informacje dotyczące propozycji regulacji oraz (ii) objęcie konsultacjami wszystkich grup docelowych. Tymczasem, w przypadku Projektu żaden uczestnik konsultacji publicznych nie otrzymał do konsultacji najbardziej kluczowej zmiany, która niezależnie od jej oceny merytorycznej wpłynąć ma zasadniczo na polski rynek pracy i gospodarkę, w tym na jej konkurencyjność. Sytuacja taka jest niedopuszczalna. **Powoduje ona, że w ocenie przedsiębiorców konsultacje publiczne mają charakter iluzoryczny, a takie postępowanie bez żadnych wątpliwości narusza standardy demokratycznego państwa prawa.** Obniża ono również zaufanie uczestników dialogu społecznego do organów władzy publicznej. Już z tej przyczyny postuluje się usunięcie tej propozycji z treści Projektu.

Rozmowa o formach zatrudnienia powinna być poprzedzona dyskusją w gronie wszystkich zainteresowanych podmiotów i w przypadku uznania, że propozycja Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ma uzasadnienie merytoryczne, może być wprowadzana (mając na uwadze skalę zatrudnienia w oparciu o kontrakty prawa cywilnego) wyłącznie w ramach wieloletniej i wprowadzanej etapowo reformy. Zmiana ta przy tym powinna uwzględniać wsparcie szczególnie dla małych i średnich przedsiębiorstw, które z cywilnoprawnych form zatrudnienia korzystają obecnie w sposób uprawniony. Nie sposób podzielić pomysłu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, że tak istotną zmianę można wdrożyć do polskiego porządku prawnego niemal bez *vacatio legis* planując jej wejście w życie na dzień 1 stycznia 2025 roku. W tym miejscu należy

wskazać, że zaskakiwanie przedsiębiorców tak poważną zmianą w tak krótkim czasie destabilizuje rynek pracy, utrudnia prowadzenie działalności gospodarczej, a także w ocenie przedsiębiorców będzie miało niekorzystne skutki dla samych cudzoziemców (o czym mowa szerzej poniżej). Przypomnieć należy, że stosowanie odpowiedniego *vacatio legis* jest elementem ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a obecna propozycja Projektu tę zasadę narusza. Tak gwałtowna zmiana przepisów szczególnie dziwi, w sytuacji gdy niemalże równoległe trwają prace nad przepisami przekazującymi w ręce inspektorów pracy uprawnienia do ustalania istnienia stosunku pracy.

3. Merytoryczna niezasadność proponowanych w Projekcie zmian.

Odnosząc się do merytorycznych aspektów propozycji Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej należy zwrócić uwagę na kilka zasadniczych argumentów.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że konkluzja resortu pracy o nadużywaniu zatrudnienia cywilnoprawnego nie uprawnia do objęcia zakazem stosowania umów cywilnoprawnych tych przedsiębiorców, którzy korzystają z nich zgodnie z prawem, tj. w sytuacjach, gdy brak jest podporządkowania pracowniczego. Tacy przedsiębiorcy nie mogą być ustawowo zmuszani do zawierania umów niespełniających warunków właściwych dla stosunku pracy, a cudzoziemcy nie mogą być pozbawieni możliwości wykonywania zadań, które nie wypełniają znamion stosunku pracy. Propozycja zawarta w Projekcie nie uwzględnia różnorodności panującej na rynku pracy, oczekiwań nie tylko przedsiębiorców, ale także samych cudzoziemców i uderza w tych przedsiębiorców i cudzoziemców, którzy kontrakty cywilnoprawne wykorzystują zgodnie z prawem. W efekcie powoduje ona, że wybrana przez resort pracy grupa cudzoziemców nie będzie miała dostępu do wszystkich form zatrudnienia. Należy wskazać, że wybór formy zatrudnienia nie jest procesem dowolnym, ale określone faktyczne elementy wykonywania pracy decydują o tym, jak kontrakt jest ku temu właściwy. Nie można zatem bez względu na te przesłanki zmusić stron rynku pracy do zawierania umowy o pracę, bowiem jest to sprzeczne z całym systemem polskiego prawa dotyczącego form zatrudnienia.

W dalszej kolejności zauważyć należy, że proponowana w Projekcie zmiana jest nieproporcjonalnym ograniczeniem prowadzenia działalności gospodarczej i swobody umów, a także pozbawia cudzoziemców możliwości korzystania z bardziej elastycznych form współpracy, w tych sytuacjach, gdy jest to uzasadnione z punktu widzenia prawa. Wymusza ona jedną, rzekomo właściwą według resortu pracy, formę zatrudnienia.

Ponadto, proponowana w Projekcie zmiana zakłada *a priori*, że wszyscy przedsiębiorcy zawierający z cudzoziemcami umowy cywilnoprawne łamią prawo. Zmiana opiera się na statystykach dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych ogółem, a nie na statystykach, które pokazują, ile

z nich zawieranych jest niezasadnie. Założenie resortu pracy jest nie tylko merytorycznie nieprawidłowe i niepoparte choćby statystykami obrazującymi wyniki spraw sądowych, ale również jest sprzeczne z wynikającą z ustawy Prawo Przedsiębiorców zasadą zaufania do przedsiębiorcy.

Kolejno, proponowana w Projekcie zmiana wpłynie na konkurencyjność polskiej gospodarki i przede wszystkim powinna być uzgodniona i skonsultowana z zespołem zajmującym się tworzeniem polityki migracyjnej, bowiem ma długofalowy wpływ na polski rynek pracy i gospodarkę.

Zauważyć należy również, że większa ochrona cudzoziemców, na którą powołuje się resort pracy, jest ochroną pozorną i nie doprowadzi do zamierzonego przez resort pracy skutku. Spowoduje ona w efekcie jeszcze większy rozrost czarnej strefy zatrudnienia i innych, wątpliwych form zatrudnienia, które nie wymagają posiadania zezwolenia na pracę, co jeszcze bardziej uniemożliwi monitorowanie rynku pracy – wywoła więc skutek odwrotny do zamierzonego. Niewątpliwie odbije się to również na wpływach do budżetu państwa oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Należy zauważyć, że zmiana uderzy w legalnie działające podmioty, bowiem te, które prawa nie stosują, nie stosują go zarówno w obecnym stanie prawnym, jak i nie będą stosowały go w nowym stanie prawnym. Jeszcze raz podkreślić należy, że nie sposób nie podpisać się pod postulatem dbania o godne warunki pracy dla cudzoziemców, ale droga obrona przez resort pracy jest drogą niewłaściwą. Przedsiębiorcy legalnie prowadzący działalność gospodarczą od dłuższego czasu postulują wzmocnienie organów kontrolnych, a nie wprowadzanie przepisów, które uderzają w tych, którzy prowadzą działalność gospodarczą zgodnie z powszechnie obowiązującym prawem.

Końcowo nie może również ująć uwagę, że proponowana zmiana zawarta w Projekcie ma charakter dyskryminacyjny, a dyskryminacja ta widoczna będzie dla każdego uczestnika rynku pracy, tj. zarówno dla przedsiębiorców, cudzoziemców, jak i obywateli polskich. Wyłącza ona bowiem z zatrudnienia w oparciu o umowy cywilnoprawne cudzoziemców, których zatrudnienie w oparciu o taką formę współpracy odpowiada, zmuszając ich do poszukiwania innych, alternatywnych form zatrudnienia. Nie można też pominąć, że proponowana zmiana nadaje większą ochronę cudzoziemcom aniżeli obywatelom polskim, co będzie budziło negatywne nastroje społeczne i spowoduje jeszcze większe uprzedzenia obywateli polskich do cudzoziemców, utrudniając ich integrację, która jest obecnie jednym z największych wyzwań związanych z polityką migracyjną. Niezrozumiałe jest dlaczego choćby z tych względów tak istotna zmiana nie jest elementem prac zespołu zajmującego się opracowaniem długookresowej strategii migracyjnej dla Polski.