

## Stanowisko ZPP w sprawie zatrudniania cudzoziemców

- Ostatnie lata przyniosły znaczący wzrost liczby cudzoziemców w Polsce. Według danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na koniec lipca 2023 roku liczba obcokrajowców zarejestrowanych do ubezpieczeń społecznych wyniosła 1,097 mln.
- ZPP stoi na stanowisku, że w długofalowej perspektywie konieczna jest gruntowna zmiana obecnego systemu prawno-administracyjnego dotyczącego cudzoziemców
- ZPP postuluje wprowadzenie do obecnego systemu regulacji uelastyczniających zatrudnianie cudzoziemców takich jak: rozróżnienie cudzoziemców w kontekście aktualnego miejsca pobytu, likwidacja „Informacji starosty o lokalnym rynku pracy”, uwolnienie większej liczby terminów w celu uzyskania wizy krajowej w placówkach dyplomatycznych, likwidacja zbyt restrykcyjnych przepisów dotyczących nielegalnego zatrudnienia, wzmocnienie roli pracodawcy w procesie uzyskania jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę czy wzmocnienie wymiany informacji pomiędzy pracodawcą a urzędem.

Ostatnie lata przyniosły znaczący wzrost liczby cudzoziemców w Polsce. Według danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na koniec lipca 2023 roku liczba obcokrajowców zarejestrowanych do ubezpieczeń społecznych wyniosła 1,097 mln. Dla porównania, pod koniec 2019 roku było to 651 tys., a w 2015 roku zaledwie 184 tys. osób. Niezależne analizy wskazują, że nie są to pełne liczby cudzoziemców, którzy pracowali w Polsce we wskazanych latach. Studenci-cudzoziemcy poniżej 26 roku życia nie są na przykład zgłaszani do ubezpieczeń społecznych, zatem nie są liczeni w tych statystykach. Ponadto wielu obcokrajowców wykonuje pracę nielegalnie, również w wyniku nieefektywnego systemu administracji publicznej i prawa dotyczącego cudzoziemców. Oczywiście, najprawdopodobniej głównym motywem nielegalnej pracy jest chęć uniknięcia opodatkowania i oskładkowania pracy, a także brak wiedzy, zrozumienia i wiary cudzoziemców w polski system ubezpieczeń społecznych, jednakże skomplikowana biurokracja i bardzo długi czas oczekiwania na zalegalizowanie pracy również stanowią znaczące czynniki wypychające cudzoziemców w szarą strefę. Obecny system prawno-administracyjny skierowany do cudzoziemców, co

prawda jest oparty o przepisy wspólnotowe, jak również rozwiązania powszechne w krajach Unii Europejskiej. Jednakże nie był gotowy na tak duży wzrost liczby obcokrajowców w Polsce. Świadczą o tym częste zmiany przepisów, oraz rozwiązań systemowych i teleinformatycznych w urzędach. Już w 2019 roku Najwyższa Izba Kontroli (NIK) stwierdziła, że Polska jest niegotowa administracyjnie do obsługi cudzoziemców. Wykazano wtedy, że czas legalizacji ich pobytu w ciągu czterech lat wydłużył się ponad trzykrotnie – z 64 do 206 dni. Podsumowując, mimo absorpcji ogromnej ilości cudzoziemców na rynek pracy, zaobserwowaliśmy wiele problemów, w szczególności w kontekście legalizacji pracy. Spowodowały one wypchnięcie wielu cudzoziemców w szarą strefę, nieoptymalne zagospodarowanie zasobów siły roboczej i ograniczenie wzrostu gospodarczego spowodowanego niezaspokojeniem pełnych potrzeb kadrowych polskich przedsiębiorstw. Poniżej proponujemy pakiet rozwiązań, które umożliwiłyby odpowiedzialną, efektywną politykę migracyjną skupioną na maksymalizacji wzrostu gospodarczego.

### **Dotychczasowe zmiany prawno-organizacyjne a czas oczekiwania na legalizację pracy**

Według naszych analiz zmiany, które dotyczyły zezwoleń na pracę, zezwoleń na pobyt, jak również oświadczeń o powierzeniu pracy, miały na celu umożliwienie zwiększenia wolumenu i efektywności rozpatrywanych spraw, co jest krokiem w dobrą stronę. Niestety, zmiany nie były wystarczające. Największy problem stanowią sprawy o pobyt, których czas oczekiwania na załatwienie sprawy jest bardzo zróżnicowany w zależności od województwa. Niestety zazwyczaj stanowi kilkakrotność dwóch miesięcy określonych jako limit czasu oczekiwania na załatwienie sprawy zgodnie z Kodeksem Postępowania Administracyjnego. W praktyce, zazwyczaj jest to od 6 do 12 miesięcy. Na chwilę obecną w żadnym województwie sprawy o zezwolenie na pobyt nie są rozpatrywane w ustawowym terminie, a urzędnicy nieoficjalnie przyznają, że przy obecnie obowiązujących przepisach nigdy nie będzie to możliwe.

W przypadku zezwoleń na pracę, według nieoficjalnych informacji, czas wydania decyzji wynosi od 30 dni do pół roku w zależności od województwa. Poza skróceniem czasu oczekiwania na rozpatrzenie sprawy, dalsze reformy powinny być nakierowane na wzmocnienie interesów polskiego społeczeństwa i przedsiębiorstw, tak, by zmaksymalizować

korzyści płynące z imigracji, przy jednoczesnym ograniczeniu potencjalnego ryzyka. Jako Związek Przedsiębiorców i Pracodawców stajemy na stanowisku, że system potrzebuje gruntownych reform.

### **Docelowy system**

Obecny system prawno-administracyjny dotyczący cudzoziemców nie jest doskonały i pojawiają się opinie, że należy pracować nad usprawnieniem obecnego. Istnieją również opinie, że należałoby na nowo stworzyć go od podstaw. Opowiadamy się za zupełną reorganizacją systemu i oparciem go na następujących zasadach:

1. Cudzoziemiec jest stroną w postępowaniu o zezwolenie na pracę.
2. Cudzoziemiec, otrzymując zezwolenie na pracę, otrzymuje je czasowo z zakresem terytorialnym w granicach Polski i bez przypisania zezwolenia do konkretnego pracodawcy.
3. W zezwoleniu na pracę nie jest określony ani zawód, ani wynagrodzenie tak, by nie usztywniać potencjalnego stosunku pracy, a także by zoptymalizować zagospodarowanie zasobów siły roboczej.
4. Przedłużenie zezwolenia na pracę, a w związku z tym również pobytu, musi opierać się na dotychczasowych, weryfikowalnych, kwantyfikowalnych działaniach cudzoziemca w ramach dotychczasowego zezwolenia, a nie na dokumentach potwierdzających potencjalne przyszłe zatrudnienie.

Biorąc pod uwagę, że wprowadzenie powyższych zasad nie jest możliwe przy utrzymaniu obecnego systemu, zatem opowiadamy się za stworzeniem grupy roboczej, która na bazie powyższych postulatów stworzyłaby spójny, racjonalny, sprawiedliwy system zarówno dla obcokrajowców, jak i pracodawców. Oczywiście, przy odpowiedniej ochronie interesów polskich obywateli. Stworzenie takich rozwiązań wymaga wielu miesięcy pracy ekspertów i prawników, a także wielomiesięcznych konsultacji z przedstawicielami wszystkich stron.

Jednocześnie rozumiemy, że istnieje szereg potencjalnych usprawnień dla obecnego systemu, które można wprowadzić niezwłocznie. Sprawne działanie w tej sprawie jest niezwykle istotne

ze względu na to, że polski rynek pracy zmaga się ze znacznym niedoborem pracowników, co ogranicza rozwój gospodarczy Polski. Wobec powyższego prace nad nowym systemem i bieżącymi usprawnieniami powinny przebiegać równolegle. Poniżej przedstawiamy propozycje rozwiązań opartych o dotychczasowy system.

### 1) Rozróżnienie cudzoziemców w kontekście aktualnego miejsca pobytu

Obecnie procedura otrzymania zezwolenia na pracę jest taka sama dla cudzoziemca przebywającego na terenie Polski jak i dla cudzoziemca, który nigdy w Polsce nie był i chciałby się ubiegać o wizę pracowniczą do Polski. Powoduje to, że cudzoziemcy, którzy legalnie przebywają na terenie Polski i wykonują legalną pracę, często mają problem ze sprawną zmianą zatrudnienia, gdyż ich wnioski o zezwolenie na pracę rozpatrywane są z opóźnieniem. Może to tworzyć szereg patologicznych sytuacji, począwszy od nadużywania pozycji pracodawcy, po pracę w tzw. szarej strefie w czasie oczekiwania na zezwolenie. Cudzoziemcy, którzy chcą bezwzględnie przestrzegać przepisów często decydują się na kilkutygodniowy, a nawet kilkumiesięczny okres bezrobocia w oczekiwaniu na nowe zezwolenie, co jest dla nich wielkim wyzwaniem ekonomicznym, a także jest marnowaniem zasobów siły roboczej. Jednocześnie w tej samej kolejce po zezwolenie oczekują osoby, które przebywają poza terytorium Polski. Samo zezwolenie ma umożliwić im ubieganie się o wizę, jednakże bez gwarancji jej otrzymania. W praktyce liczba takich kandydatów nie jest limitowana i w przypadku wielu zgłoszeń Urzędy Wojewódzkie, które wydają decyzje mogą być sparaliżowane nadmierną liczbą wniosków. Takie osoby mogą poczekać i nie powinny być traktowane z takim samym priorytetem, jak osoby, które już znajdują się na terenie Polski i wymagają nowego zezwolenia. Osoby przebywające w Polsce ubiegają się o nowe zezwolenie ze względu na to, że poprzednie wygasło, zmienił się rodzaj wykonywanej pracy, lub chcą zmienić pracę, co powoduje że ich wnioski powinny zostać rozpatrzone w trybie pilnym.

Alternatywą do zezwolenia na pracę z podziałem na osoby przebywające w Polsce i poza Polską jest umożliwienie wszystkim cudzoziemcom przebywającym w Polsce wykonywanie legalnej pracy na podstawie uproszczonej procedury, tj. *oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy*, zamiast zezwolenia na pracę. Aktualnie procedura uproszczona dotyczy obywateli:

Republiki Armenii, Republiki Białorusi, Republiki Gruzji, Republiki Mołdowy, Federacji Rosyjskiej oraz Ukrainy. W ramach konsultacji mówi się o rozszerzeniu listy państw jednak to nie kryterium narodowości powinno być kluczowe, lecz aktualne miejsce pobytu cudzoziemca. Uproszczona procedura powinna zostać rozszerzona o pozostałe kraje spoza Unii Europejskiej, jednak dotyczyć wyłącznie tych osób, które aktualnie, legalnie przebywają na terenie Polski. Zastosowanie tego rozwiązania odciążałoby Urzędy Wojewódzkie, które mają problem z wydawaniem dokumentów w ustawowym terminie. Urzędy Pracy, które aktualnie wydają „oświadczenia o powierzeniu wykonywanej pracy” (tj. procedura uproszczona) mają niezbędną wiedzę oraz doświadczenie, aby wypełnić powierzone zadanie.

## 2) Likwidacja „informacji starosty”

W przypadku ubiegania się o zezwolenie na pracę lub zezwolenie na pracę i pobyt w wielu przypadkach niezbędne jest uzyskanie „Informacji starosty o lokalnym rynku pracy”. Sama procedura trwa od ok. dwóch do trzech tygodni i stanowi zbędną biurokrację. Test rynku pracy ocenia, czy w przypadku planów zatrudnienia cudzoziemca na konkretne stanowisko, na rynku nie znajdują się dostępni pracownicy z Polski o odpowiednich kwalifikacjach. Urzędy pracy raczej nie są w stanie zaproponować kandydatów z Polski, a jednocześnie wydłużają czas legalizacji pobytu i pracy potencjalnego pracownika z zagranicy.

Obecnie część zawodów jest zwolniona z konieczności uzyskania *informacji starosty* na podstawie ogólnopolskiego rozporządzenia, a także na podstawie rozporządzeń poszczególnych Wojewodów. Niestety lista zawodów wymaga aktualizacji, bowiem ogólnopolska lista nie była rozszerzana od 2019 roku. Ponadto znaczne zróżnicowanie zwolnionych zawodów w poszczególnych województwach wypacza uczciwą konkurencję między przedsiębiorstwami.

Opowiadamy się za zupełną likwidacją tzw. informacji starosty, gdyż jest to zbędna procedura biurokratyczna, która w praktyce nie spełnia swojego założenia, czyli nie chroni lokalnego rynku pracy przed nadmiarem cudzoziemców w danym zawodzie. Plan likwidacji tej procedury znalazł się już w projekcie nowelizacji ustawy o cudzoziemcach, ale ustawa nie została

ostatecznie uchwalona w tej kadencji sejmu. Ewentualnie pełną likwidację można zastąpić zawieszeniem konieczności uzyskania tego dokumentu na czas występowania niskiego bezrobocia. Rozsądnym rozwiązaniem byłoby ustalenie akceptowalnego poziomu bezrobocia, np. do 6%. W tym przypadku informacja starosty nie byłaby wymagana tak długo, jak bezrobocie lokalnie lub w skali kraju nie przekroczyłoby 6%.

### **3) Uwolnienie większej liczby terminów w celu uzyskania wizy krajowej w placówkach dyplomatycznych, które w ostatnich latach cieszyły się dużą popularnością**

Znaczącym problemem w kontekście uzyskania wizy krajowej w celu wykonywania pracy przez cudzoziemca jest brak terminów umożliwiających złożenie wniosku o wizę. Zdarzają się przypadki, że pomimo uzyskanego zezwolenia na pracę w Polsce, cudzoziemiec w ciągu roku nie otrzymał możliwości złożenia wniosku wizowego, a to skutkowało wygaśnięciem jego pozwolenia i uniemożliwiło dalsze ubieganie się o wizę. Było to również bezpośrednią przyczyną powstawania sytuacji korupcjogennych, związanych z próbą nielegalnego uzyskania terminu. Wobec powyższego proces przydzielania terminów wymaga całkowitej zmiany, a także niezbędne jest zwiększenie puli przyznawanych terminów w newralgicznych placówkach dyplomatycznych.

### **4) Prawo do pracy w czasie oczekiwania na zezwolenie na pobyt i pracę, a także po otrzymaniu prawa do pobytu**

Długi czas oczekiwania na wydanie jednolitej decyzji w sprawie pobytu i pracy stanowi problem dla obcokrajowców i ich pracodawców. Co do zasady pobyt cudzoziemca uznaje się za legalny w czasie oczekiwania na decyzję, a jednocześnie cudzoziemiec może podjąć legalną pracę, jeśli posiada zezwolenie na pracę bądź inny dokument umożliwiający podjęcie zatrudnienia. W pewnych przypadkach legalna praca może być kontynuowana po uzyskaniu stempla w paszporcie potwierdzającego złożenie wniosku o zezwolenie na pobyt, jednakże dotyczy to tylko wybranych sytuacji. Postulujemy, by uznać każdą pracę wykonywaną od momentu

uzyskania stempla w paszporcie do momentu wydania decyzji, jeśli w momencie otrzymania stempla cudzoziemiec wykonywał legalną pracę. W tej sytuacji stempel powinien zawierać adnotację „dostęp do rynku pracy”. Podobnie sytuacja wygląda, gdy zezwolenie na pobyt zostanie już przyznane. W większości przypadków, jeśli cudzoziemiec chce zmienić pracę, musi zmienić również zezwolenie na pobyt i pracę. Procedury zmiany pracodawcy po uzyskaniu zezwolenia na pobyt i pracę powinny być uproszczone, tak by nie powielić całego procesu przyznania prawa do pobytu za każdą zmianą pracodawcy.

#### **5) Likwidacja zbyt restrykcyjnych przepisów dotyczących nielegalnego zatrudnienia**

Niektóre przepisy dotyczące pracy cudzoziemców wydają się być zbyt restrykcyjne. Jako przykład należy podać Art. 2. 1 pkt 22a ustawy „o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.”, w którym praca jest uznawana za nielegalną, jeżeli cudzoziemiec „(...)wykonuje pracę na innych warunkach lub na innym stanowisku niż określone w odpowiednim zezwoleniu na pracę(...)”. W przypadku gdy za obopólną zgodą pracownika i pracodawcy doszło do pewnych zmian w warunkach umowy praca nie powinna być traktowana tak, jakby zezwolenie na pracę nigdy nie zostało przyznane. Powinno to dotyczyć również przestojów w pracy z winy pracodawcy, bądź niezrealizowania godzin pracy z winy pracownika. Obecnie w takiej sytuacji pracodawca powinien wypłacić pełne wynagrodzenie niezależnie od przyczyny ograniczenia liczby zrealizowanych godzin tak, aby zachować warunki zezwolenia. Wobec powyższego złamanie warunków zezwolenia na pracę nie powinno być równoznaczne z nielegalnym zatrudnieniem, a stanowić odrębne wykroczenie.

#### **6) Wzmocnienie roli pracodawcy w procesie uzyskania jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę, a także wzmocnienie wymiany informacji pomiędzy pracodawcą a urzędem**

Obecnie w przypadku ubiegania się o zezwolenie na pracę, to pracodawca jest stroną w tym postępowaniu. Zupełnie inna sytuacja zachodzi w przypadku jednolitych zezwoleń na pracę i pobyt, gdzie to cudzoziemiec jest stroną postępowania, natomiast pracodawca przedstawia

jedynie dokumenty dotyczące jego zatrudnienia na prośbę cudzoziemca. Po przekazaniu dokumentów cudzoziemcowi, pracodawca nie ma żadnego wglądu w proces uzyskania jego zezwolenia. Jeśli nie zostanie poinformowany przez cudzoziemca, nie będzie miał wiedzy na temat tego, czy decyzja została wydana i jaki jest rezultat postępowania. Jest to kuriozalne biorąc pod uwagę, że decyzja ma wpływ na legalność zatrudnienia. W przypadku negatywnej decyzji, która stanie się prawomocna, pracodawca będzie odpowiadał za nielegalne zatrudnianie, nawet jeśli nie miał wiedzy o rezultacie postępowania. Postulujemy, aby pracodawca, jako strona posiłkowa, miał pełny wgląd w proces administracyjny w sprawie pobytu i pracy, a w związku z tym był informowany o terminie i treści decyzji.