

**ROZPORZĄDZENIE
MINISTRA PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ¹⁾**

z dnia 2010 r.

zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę

Na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.²⁾) zarządza się, co następuje:

§ 1. W rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. Nr 156, poz. 1116, z późn. zm.³⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w § 2 pkt 27 i 27a otrzymują brzmienie:

„27) będących obywatelami Republiki Białoruś, Republiki Gruzji, Republiki Mołdowy, Federacji Rosyjskiej lub Ukrainy, którzy wykonują pracę w okresie nieprzekraczającym sześciu miesięcy w ciągu kolejnych dwunastu miesięcy, na podstawie oświadczenia podmiotu o zamiarze powierzenia im wykonywania pracy, zarejestrowanego w powiatowym urzędzie pracy właściwym ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę składającego oświadczenie;

27a) będących obywatelami Republiki Białoruś, Republiki Gruzji, Republiki Mołdowy, Federacji Rosyjskiej lub Ukrainy, przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udzielonego w związku z wykonywaniem pracy, którzy wykonują w okresie ważności tego zezwolenia pracę inną, w stosunku do pracy będącej przyczyną udzielenia im zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, na podstawie oświadczenia podmiotu o zamiarze powierzenia im wykonywania pracy innej niż będąca przyczyną udzielenia zezwolenia na zamieszkanie, zarejestrowanego w powiatowym urzędzie pracy właściwym ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę składającego oświadczenie;”;

¹⁾ Minister Pracy i Polityki Społecznej kieruje działem administracji rządowej – praca, na podstawie § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. Nr 216, poz. 1598).

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2008 r. Nr 70, poz. 416, Nr 171, poz. 1056, Nr 216, poz. 1367 i Nr 237, poz. 1654, z 2009 r. Nr 6, poz. 33, Nr 69, poz. 595, Nr 91, poz. 742, Nr 97, poz. 800, Nr 115, poz. 964, Nr 125, poz. 1035, Nr 127, poz. 1052, Nr 161, poz. 1278 i Nr 219, poz. 1706 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 146 i Nr 81, poz. 531.

³⁾ Zmiany wymienionego rozporządzenia zostały ogłoszone w Dz. U. z 2007 r. Nr 120, poz. 824, z 2008 r. Nr 17, poz. 106, z 2009 r. Nr 21, poz. 114 oraz z 2010 r. Nr 109, poz. 716.

2) uchyla się § 3a.

§ 2. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

UZASADNIENIE

Zmiany zawarte w projekcie rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. Nr 156, poz. 1116, z późn. zm.) wynikają z potrzeby zapewnienia dalszego stosowania przepisów przewidujących uproszczony sposób dostępu do rynku pracy, oparty na rejestracji przez powiatowy urząd pracy oświadczenia o zamiarze powierzenia cudzoziemcowi pracy. Przepisy te obejmują cudzoziemców z państw sąsiadujących z Polską spoza Unii Europejskiej oraz państw, z którymi Rzeczpospolita Polska współpracuje w zakresie migracji zarobkowych w ramach partnerstw dla mobilności, ustanowionych między tymi państwami a Unią Europejską (należą do nich Republika Białoruś, Republika Gruzji, Republika Mołdowy, Federacja Rosyjska oraz Ukraina).

Możliwość powierzenia pracy określonej oświadczeniami rejestrowanymi przez powiatowe urzędy pracy cieszy się znaczną popularnością. W roku 2009 pracodawcy zarejestrowali 191 tys. 524 oświadczenia. Przeważającą grupę wśród osób, których dotyczą oświadczenia, stanowią obywatele Ukrainy (183 tys. 281, czyli 95,7 proc. oświadczeń). Obywateli Białorusi dotyczyło 4 tys. 961 oświadczeń, Mołdowy - 2 tys. 645, a Rosji - 637. Liczba obywateli Gruzji korzystających z tego rozwiązania jest znikoma – w I kwartale br. polskie konsulaty wydały Gruzinom 9 wiz w celu wykonywania pracy. Ma to związek m.in. z faktem, że Gruzja zawarła umowę z UE w sprawie partnerstwa dla mobilności dopiero niedawno.

Spośród 191 tys. 524 oświadczeń prawie 13,5 tys. zostało wydane osobom, które w Polsce przebywały już na podstawie wizy lub zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, a 33 tys. 267 - osobom, które wykonują pracę dodatkową w stosunku do innej pracy wykonywanej już w Polsce. Ponadto, należy zwrócić uwagę na to, że liczba oświadczeń nie odzwierciedla liczby osób przyjeżdżających do Polski ze względu na to, iż jednej osoby może dotyczyć więcej niż jedno oświadczenie. Dane wizowe wskazują na znacząco mniejszą skalę przyjazdów od liczby zarejestrowanych oświadczeń. W roku 2009 Polska wydała obywatelom Ukrainy - 121 tys. 833 wizy, Białorusi - 4 tys. 644, Mołdowy - 1 tys. 458, Rosji - 475. Dane te obejmują jednak również osoby przyjeżdżające w celu wykonywania pracy w oparciu o zezwolenie na pracę lub zwolnionych z wymogu posiadania zezwolenia na podstawie innych przepisów.

Powyższa skala zainteresowania systemem uproszczonym i przyjazdem do Polski w celu pracy zarobkowej utrzymuje się w roku 2010 z tendencją spadkową. Dane dotyczące liczby oświadczeń zarejestrowanych w I kwartale 2010 r. wskazują na rejestrację 55 tys. oświadczeń (w analogicznym okresie roku 2009 - 65 tys.).

Biorąc pod uwagę charakter pracy wykonywanej przez osoby, których dotyczą oświadczenia oraz branżę, w której praca jest wykonywana, w oparciu o dane z roku 2009 można wskazać na dominację sektora rolnego (124 tys. 459, czyli 65 proc. oświadczeń). W dalszej kolejności należy wskazać sektor budowlany (19 tys. 227, czyli 10 proc. oświadczeń), zatrudnienie w agencjach pracy tymczasowej (11 tys. 515, czyli 6 proc. oświadczeń) oraz pracę polegającą na świadczeniu usług domowych (9 tys. 59, czyli 4,7 proc. oświadczeń). Proporcje płci wśród osób, których dotyczą oświadczenia, są prawie wyrównane (49 proc. kobiet, 51 proc. mężczyzn).

Badania przeprowadzone wśród pracowników okresowych pokazały, iż rozwiązanie oparte na rejestracji oświadczeń o zamiarze powierzenia zatrudnienia cudzoziemcowi jest dobrze oceniane zarówno przez pracodawców, jak przez pracowników okresowych. Zdaniem pracodawców gwarantuje on odpowiednią elastyczność w zakresie zatrudniania

cudzoziemców, potrzebną zwłaszcza przy pracach sezonowych. Natomiast zdaniem pracowników okresowych po wprowadzeniu tego rozwiązania poprawiło się ich bezpieczeństwo oraz warunki pracy, co wiąże się z możliwością podjęcia pracy u innego pracodawcy, wymuszającą konkurencję między pracodawcami. Badania wykazały również, iż ograniczone zostało zjawisko zatrudniania cudzoziemców w szarej strefie.

Pozytywna ocena rozwiązania opartego na rejestracji oświadczeń wiąże się również z faktem, że stanowi ono istotny element budowy bliskich związków Polski ze społeczeństwami państw sąsiadujących, a także instrument polityczny stosowany w ramach działań wobec państw Partnerstwa Wschodniego.

Jednocześnie jednak instytucje kontrolne (w szczególności Straż Graniczna i Państwowa Inspekcja Pracy) sygnalizowały przypadki nadużyć związanych z przepisami dotyczącymi oświadczeń. Przeprowadzona analiza potwierdziła, że obecne przepisy dotyczące oświadczeń o zamiarze powierzenia cudzoziemcowi zatrudnienia zawiera istotne luki, które umożliwiają takie nadużycia, jak:

- składanie do rejestracji oraz w postępowaniu wizowym oświadczeń pozornych (dotyczących nieistniejących miejsc pracy) lub nieprawdziwych (np. sfałszowanych);
- wyłudzenia wiz i wjazdu na terytorium Polski w celu innym, niż podjęcie pracy u osoby składającej oświadczenie, np. w celu późniejszego wjazdu na obszar Schengen;
- handlu oświadczeniami z udziałem pośredników lub zorganizowanych grup, z naruszeniem przepisów dotyczących agencji zatrudnienia.

W I kwartale 2010 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przeprowadziło proces konsultacyjny, w ramach którego rozpoznano pojawiające się zjawiska związane z funkcjonowaniem systemu oświadczeń. Konsultacjami objęto powiatowe urzędy pracy obsługujące ponad 50 proc. ogólnokrajowej liczby oświadczeń i równocześnie reprezentujących zróżnicowany przekrój powiatów (powiaty metropolitalne, obszary suburbiów, powiaty o charakterze rolniczym, powiaty przygraniczne). We współpracy z innymi resortami i instytucjami kontrolnymi oraz powiatowymi urzędami pracy opracowano wytyczne dotyczące sposobu rejestracji oświadczeń oraz kompleksową informację mającą charakter pouczenia prawnego dla podmiotów zamierzających powierzyć wykonywanie pracy cudzoziemcom. W czerwcu 2010 r. zostały przeprowadzone kolejne konsultacje, które wykazały, że:

- większość pracodawców jest zainteresowana dalszym funkcjonowaniem tzw. systemu uproszczonego;
- stosowanie wytycznych dotyczących sposobu rejestracji nie nastęrcza powiatowym urzędem pracy problemów, natomiast przyczynia się do ograniczenia liczby zjawisk patologicznych;
- rekomendowana praktyka weryfikacji tożsamości składającego oświadczenie lub faktu prowadzenia działalności gospodarczej lub rolniczej odbywa się bez problemów;
- nie zanotowano znaczącej liczby odmowy potwierdzenia zapoznania się z pouczeniem nt. praw i obowiązków związanych z powierzaniem pracy cudzoziemcom;
- znacząca większość urzędów pracy nie zanotowała sytuacji, w której powzięłyby podejrzenia co do braku rzeczywistego zamiaru zatrudnienia cudzoziemca po stronie podmiotu składającego oświadczenie. W pozostałych urzędach pracy sytuacje takie miały charakter incydentalny i dotyczyły pojedynczych przypadków;
- prawie wszystkie urzędy pracy nie odnotowały zwiększenia liczby zapytań czy sygnałów o nieprawidłowościach ze strony służb kontrolnych (Straży Granicznej i PIP) lub konsularnych.

Ze względu na potrzebę utrzymania rozwiązań zapewniających uproszczony sposób dostępu do rynku pracy dla obywateli niektórych państw podjęto prace nad przepisami, które byłyby stosowane po dniu 31 grudnia 2010 r.

Początkowo rozważano wprowadzenie ustawowej procedury ewidencjonowania oświadczeń wraz z kryteriami odmowy. Znacząca skala takiego przedsięwzięcia i powiązane z nim koszty spowodowały odstąpienie od proponowanych rozwiązań, co było także uzasadnione zbliżającą się potrzebą dokonania całościowej zmiany ustawodawstwa regulującego procedurę dopuszczania cudzoziemców do polskiego rynku pracy w związku z implementacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli krajów trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim.

W związku z powyższym opracowano projekt rozporządzenia, który przewidywał nałożenie dodatkowych wymogów w odniesieniu do treści składanego przez pracodawcę oświadczenia. Rozwiązania takie wykraczałyby jednak poza zakres upoważnienia ustawowego. Z tego względu w projekcie z nich zrezygnowano. Kontynuowane będą jednak prace zmierzające do udoskonalenia rozwiązań dotyczących dostępu do rynku pracy na podstawie oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy rejestrowanych przez powiatowe urzędy pracy.

Zmiany przewidziane przedstawionym obecnie projektem obejmują:

- zniesienie ograniczenia w czasie obowiązywania przepisów - zakłada się, że tzw. system uproszczony w oparciu o przepisy rozporządzenia będzie obowiązywał do czasu wprowadzenia w życie nowych, wspomnianych wyżej rozwiązań ustawowych;
- zastąpienie generalnej klauzuli wskazującej na państwa sąsiadujące oraz państwa, z którymi Polska współpracuje w zakresie migracji zarobkowych w ramach partnerstw dla mobilności, ustanowionych między tymi państwami a Unią Europejską, wskazaniem z nazwy państw, których obywatele objęci są możliwościami, o których mowa w przepisach rozporządzenia. Rozwiązanie takie ma na celu ograniczenie możliwości automatycznego objęcia rozwiązaniami uproszczonymi obywateli innych państw, z którymi Polska podejmie współpracę w ramach programu partnerstw dla mobilności, który ma być w najbliższych latach rozwijany. Nie można bowiem założyć, że w przypadku obywateli każdego państwa, z którym Polska współpracowałaby w ramach partnerstwa dla mobilności, wskazane jest stwarzanie możliwości wykonywania pracy w ramach systemu przewidzianego rozporządzeniem.

Równocześnie zakłada się, że zgodnie z dotychczasową praktyką składający oświadczenie będzie okazywał dokumenty potwierdzające prowadzenie działalności gospodarczej albo rolniczej lub tożsamość. Odmowa okazania przez podmiot odpowiednich dokumentów, potwierdzających jego status, nie będzie skutkowałą odmową rejestracji oświadczenia, lecz zostanie przez powiatowy urząd pracy odnotowana w polu rejestracji oświadczenia i będzie stanowiła istotną informację dla konsula rozpatrującego wnioski wizy.

Projekt rozporządzenia nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

Projekt rozporządzenia nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Ocena skutków regulacji

1. Podmioty, na które oddziałuje rozporządzenie

Regulacje zawarte w projekcie rozporządzenia bezpośrednio dotyczą:

- podmiotów powierzających wykonywanie pracy cudzoziemcom z państw sąsiadujących oraz Mołdowy i Gruzji,
- cudzoziemców (obywateli państw sąsiadujących oraz Mołdowy i Gruzji) wykonujących pracę w Polsce,
- powiatowych urzędów pracy zajmujących się rejestracją oświadczeń podmiotów powierzających wykonywanie pracy cudzoziemcom,
- konsulatów wydających wizę na podstawie oświadczeń;
- pośrednio obywateli polskich pracujących w zawodach popularnych wśród cudzoziemców.

Rozporządzenie nie będzie miało wpływu na prawa nabyte i w żaden sposób nie będzie ich naruszać.

2. Konsultacje społeczne

Projekt rozporządzenia został przekazany do konsultacji następującym partnerom społecznym:

- 1) NSZZ „Solidarność”;
- 2) Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych;
- 3) Business Centre Club - Związkowi Pracodawców;
- 4) Krajowej Izbie Gospodarczej;
- 5) Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”;
- 6) Pracodawcom Rzeczypospolitej Polskiej;
- 7) Związkowi Rzemiosła Polskiego;
- 8) Forum Związków Zawodowych.

Z uwagi na znaczenie objętych projektem rozwiązań dla sektora rolnego i budowlanego, projekt zostanie przekazany do konsultacji również:

- 1) Krajowej Radzie Izb Rolniczych;
- 2) Federacji Branżowych Związków Producentów Rolnych;
- 3) Krajowemu Związkowi Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych;
- 4) Związkowi Sadowników Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) Związkowi Zawodowemu Pracowników Rolnictwa w RP;
- 6) Polskiemu Związkowi Pracodawców Budownictwa;
- 7) Polskiej Izbie Przemysłowo - Handlowej Budownictwa.

Przeprowadzone w sierpniu i wrześniu konsultacje społeczne wykazały, że powszechne jest oczekiwanie, iż przepisy dotyczące dostępu cudzoziemców do rynku pracy na podstawie oświadczeń będą w dalszym ciągu obowiązywać. Szczególnie pozytywnie funkcjonowanie dotychczasowych przepisów oceniały organizacje przedsiębiorców (PKPP Lewiatan, Związek Sadowników RP). Ocenily one negatywnie ustanowienie wymogu składania dodatkowych informacji przy rejestracji oświadczeń, wyrażając obawy przed zbytnim sformalizowaniem całej procedury.

Związki zawodowe bądź nie zgłaszały zastrzeżeń (NSZZ Solidarność), bądź sprzeciwiły się zniesieniu ograniczenia mocy dotychczasowych przepisów w czasie, zwracając uwagę na skalę bezrobocia w Polsce i niepewność co do rozwoju sytuacji ekonomicznej kraju (OPZZ).

Projekt został zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337). Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem rozporządzenia w rozumieniu art. 7 ww. ustawy.

3. Wpływ aktu normatywnego na:

a) sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wprowadzenie rozporządzenia nie będzie oznaczało wydatków dla budżetu państwa ani dla jednostek samorządu terytorialnego, oprócz tych, które ponoszone są już obecnie w związku z rejestracją oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcom przez powiatowe urzędy pracy oraz wydawaniem wiz przez konsulaty. Nakłady pracy oraz koszty jakie muszą ponosić urzędy pracy przy rejestracji oświadczeń są trudne do oszacowania i bardzo zróżnicowane geograficznie, choć można je uznać za niewielkie. Badania, którymi objęto wybrane PUP-y wykazały, że przeznaczają one na obsługę oświadczeń średnio 16 godzin w tygodniu (od 1,5 do 40). Tylko w jednym powiecie objętym badaniem do rejestracji oświadczeń przeznaczone było osobne stanowisko.

Poprzez utrzymanie możliwości legalnej pracy na polskim rynku funkcjonowanie rozporządzenia może przyczynić się do zwiększenia liczby osób opłacających podatki i składki na ubezpieczenia społeczne w Polsce, a pośrednio poprzez wzrost konkurencyjności polskich pracodawców do większych wpływów z podatków od przedsiębiorstw.

b) rynek pracy

Rozporządzenie wprowadzające możliwość dalszego funkcjonowania tzw. systemu uproszczonego będzie w pozytywny sposób przyczyniało się do zaspokojenia potrzeb pracodawców na rynku polskim, w szczególności w zakresie pracy sezonowej w sektorze rolnym i budowlanym. Rozporządzenie przyczyni się do zwiększenia skali oraz atrakcyjności legalnego zatrudnienia cudzoziemców, przez co ograniczało będzie zjawisko pracy nielegalnej. Dotychczasowa praktyka stosowania przepisów nie wskazała na to, by możliwości pracy cudzoziemców na podstawie przepisów rozporządzenia wpływały w sposób negatywny na liczbę ofert pracy zgłaszanej do powiatowych urzędów pracy, skalę aktywności zawodowej obywateli Polski i poziom bezrobocia lub poziom wynagrodzeń.

Ponadto, potrzeba zadeklarowania niemożliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych przez podmiot zamierzający powierzyć wykonywanie pracy cudzoziemcom będzie działała mobilizująco na pracodawców w zakresie podejmowania działań na rzecz powierzenia wykonywania pracy osobom dostępnym na miejscowym rynku pracy.

c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Regulacje rozporządzenia nie wprowadzają nowych obciążeń finansowych ani organizacyjnych dla przedsiębiorców w stosunku do aktualnego stanu prawnego. Zachowują one mechanizm oświadczenia ze strony przedsiębiorcy, który nie pociąga za sobą konieczności przedstawiania dowodów potwierdzających okoliczności, których dotyczy oświadczenie.

Rozporządzenie nie będzie miało wpływu na funkcjonowanie rynku i nie będzie zakłócać mechanizmów konkurencji. Przedmiotem regulacji nie stanowią bowiem kwestie konkurencji, monopolizacji, prywatyzacji, itp. Regulacje nie zmieniają także istoty funkcjonowania gospodarki oraz zadań i ról przedsiębiorców. W poszczególnych przypadkach, regulacje wynikające z rozporządzenia będą miały korzystny wpływ na funkcjonowanie

przedsiębiorców i na ich konkurencyjność - z uwagi na możliwość elastycznego pozyskania odpowiednich pracowników.

d) sytuację i rozwój regionalny

Rozporządzenie nie będzie miało wpływu na sytuację i rozwój regionalny.