

Warszawa, 11 sierpnia 2026 r.
KL/539/169/NW/2026

Pani
Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Ministro,

w nawiązaniu do pisma (DRP-XI.0210.1.2026 z dnia 14 lipca br.), przy którym przekazano *projekt ustawy o zmianie ustawy o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych ustaw (nr UD396 w Wykazie prac legislacyjnych RM)*, uprzejmie przekazuję stanowisko Konfederacji Lewiatan wraz z tabelą szczegółowych uwag do projektu.

Na wstępie pragniemy wskazać, że po ponad roku obowiązywania ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jednym z najistotniejszych wyzwań dla przedsiębiorców pozostaje przewlekłość postępowań administracyjnych związanych z legalizacją pracy cudzoziemców. Długotrwałość procedur oraz brak przewidywalności terminów rozpatrywania spraw stanowią istotną barierę w prowadzeniu działalności gospodarczej, realizacji procesów inwestycyjnych oraz efektywnym uzupełnianiu niedoborów kadrowych. W naszej ocenie część proponowanych w projekcie rozwiązań, zamiast przyczynić się do uproszczenia systemu, może dodatkowo zwiększyć jego złożoność i pogłębić istniejące problemy. Jednocześnie zwracamy uwagę, że trwałe rozwiązanie problemu przewlekłości postępowań wymaga również działań o charakterze systemowym, obejmujących zapewnienie organom administracji zasobów kadrowych i organizacyjnych adekwatnych do rzeczywistej liczby prowadzonych spraw. W tym kontekście zasadne wydaje się przeanalizowanie obecnego modelu finansowania obsługi postępowań związanych z legalizacją pracy cudzoziemców, w tym możliwości przeznaczania części środków uzyskiwanych z opłat związanych z tymi postępowaniami na zwiększenie zdolności administracji do ich sprawnego rozpatrywania. W ocenie Konfederacji Lewiatan wzrost opłat od przedsiębiorców powinien iść w parze z zapewnieniem odpowiedniego poziomu i jakości obsługi administracyjnej. Równolegle warto podjąć dyskusję nad docelowym

member of



BUSINESSatOECD

member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

modelem organizacji procesu wydawania zezwoleń na pracę, w tym nad możliwością powierzenia tych zadań organom wyspecjalizowanym w obsłudze rynku pracy – urzędowi pracy. Bez rozwiązań adresujących strukturalne przyczyny przewlekłości postępowań sama modyfikacja przepisów proceduralnych może okazać się niewystarczająca do osiągnięcia zakładanej poprawy.

Konfederacja Lewiatan dostrzega i pozytywnie ocenia część proponowanych rozwiązań, które odpowiadają na potrzebę zwiększenia efektywności procedur związanych z zatrudnianiem cudzoziemców. Jednocześnie zwracamy uwagę, że niektóre projektowane regulacje budzą istotne wątpliwości z perspektywy przedsiębiorców i wymagają dalszych prac oraz dialogu z partnerami społecznymi. Kluczowe jest zapewnienie, aby nowe przepisy skutecznie odpowiadały na potrzeby rynku pracy, wspierały legalne zatrudnienie cudzoziemców oraz gwarantowały przedsiębiorcom stabilne i przewidywalne warunki prowadzenia działalności.

1. Definicja pobytu stałego (art. 1 pkt 1 – projektowany art. 2 pkt 1a ustawy)

Projekt wprowadza definicję miejsca pobytu stałego znacząco ograniczając możliwość legalnego zatrudniania cudzoziemców przez obywateli państw trzecich prowadzących działalność gospodarczą w Polsce lecz nie posiadających zameldowania na pobyt stały. W praktyce wyłącza to większość przedsiębiorców-cudzoziemców z kręgu podmiotów uprawnionych do powierzania pracy cudzoziemcom, mimo że faktycznie prowadzą oni działalność gospodarczą w Polsce, ponoszą w tym zakresie ryzyko gospodarcze, opłacają składki i podatki oraz stale przebywają na terytorium RP. W świetle orzecznictwa administracyjnego dotyczącego meldunku, miejsce stałego pobytu definiuje się jako miejsce, w którym dana osoba realizuje podstawowe funkcje życiowe, a nie wyłącznie miejsce, w którym jest zameldowana. Przepis ten narusza konstytucyjnie zagwarantowane prawo do równego traktowania przez władze publiczne i zakazu dyskryminacji w życiu gospodarczym (art. 32 Konstytucji). Zasada niedyskryminacji odnosi się bowiem także do cudzoziemców – choć ustawa może przewidywać pewne ograniczenia, to nie można traktować tego jako pełnej swobody w ustanawianiu odmienności traktowania cudzoziemców. Brak merytorycznego uzasadnienia dla takiej zmiany (projektodawca wskazuje jedynie na kwestie ustalania właściwego organu) wskazuje, iż niezachowane zostały jakiekolwiek zasad proporcjonalności dla takiego ograniczenia (kwestie te można bowiem rozwiązać wskazując np. na miejsce zamieszkania).

Proponuje się rezygnację z takiej definicji miejsca pobytu stałego i wskazanie miejsca pobytu z zamiarem stałego przebywania.

2. Zwolnienie z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę dla wybranych państw (art. 1 pkt 2 – projektowane art. 3 ust. 5 pkt 7 oraz ust. 7a ustawy)

Pozytywnie oceniamy kierunek projektowanych zmian, których celem jest uproszczenie i przyspieszenie procedur zatrudniania cudzoziemców w Polsce.

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

W obliczu utrzymujących się niedoborów kadrowych oraz potrzeb inwestycyjnych polskiej gospodarki rozwiązania ułatwiające pozyskiwanie pracowników są potrzebne.

Jednocześnie wskazujemy, że proponowany mechanizm ma zbyt ograniczony zakres i nie wpłynie istotnie na poprawę funkcjonowania systemu zatrudniania cudzoziemców ani na odciążenie administracji publicznej. Planowane zwolnienie z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę obejmie bowiem obywateli jedynie 10 państw, którzy w 2025 r. stanowili około 1% wszystkich cudzoziemców objętych obowiązkiem uzyskania zezwolenia na pracę.

W naszej ocenie dostęp do ułatwień powinien być kształtowany przede wszystkim w oparciu o kwalifikacje i znaczenie pracownika dla polskiej gospodarki, a nie wyłącznie kryterium obywatelstwa. Skoro celem regulacji jest wsparcie sektorów strategicznych, takich jak nowe technologie, energetyka czy zaawansowana produkcja przemysłowa, rozwiązania preferencyjne powinny uwzględniać m.in. zawody deficytowe, poziom kwalifikacji oraz doświadczenie zawodowe cudzoziemca.

Jednocześnie projektowane rozwiązanie powinno zostać rozszerzone zgodnie z założeniami Strategii Migracyjnej, która wskazuje na możliwość stosowania preferencyjnych zasad wobec szerszej grupy państw, w tym państw OECD oraz państw, z którymi Polska posiada skutecznie realizowane umowy o readmisji. Ograniczenie katalogu wyłącznie do wybranych wysoko rozwiniętych państw nie odpowiada w pełni potrzebom przedsiębiorstw poszukujących specjalistów i pracowników technicznych z różnych regionów świata.

Dodatkowo, z uwagi na potrzebę zapewnienia przedsiębiorcom przewidywalności regulacyjnej, rozporządzenie określające katalog państw objętych zwolnieniem z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę powinno mieć charakter obligatoryjny, a nie fakultatywny. Stałe funkcjonowanie takiego mechanizmu oraz możliwość jego aktualizacji są istotne dla zapewnienia stabilnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej i planowania procesów rekrutacyjnych.

3. Zawarcie z cudzoziemcem umowy za pośrednictwem systemu informatycznego (art. 1 pkt 4 a projektu – projektowany art. 5 ust. 1 ustawy)

Projektowana regulacja nie usuwa jednej z istotnych barier w cyfryzacji procesów zatrudniania cudzoziemców. Choć projekt przewiduje możliwość zawierania umów za pośrednictwem systemu teleinformatycznego „eUmowy”, rozwiązanie to nie umożliwia pracodawcom wykorzystania profilu zaufanego w funkcjonujących już wewnętrznych systemach obiegu dokumentów i elektronicznych akt osobowych.

W praktyce wielu pracodawców korzysta z własnych systemów elektronicznego obiegu dokumentów i nie ma możliwości równoległego prowadzenia dokumentacji w kilku odrębnych systemach teleinformatycznych. Tymczasem korzystanie z systemu „eUmowy” wiąże się z obowiązkiem prowadzenia dokumentacji dotyczącej danej

umowy w tym systemie, co ogranicza elastyczność przedsiębiorców oraz generuje dodatkowe obowiązki organizacyjne.

Jednocześnie obowiązujące rozwiązania dotyczące podpisywania dokumentów elektronicznych pozostają dla wielu cudzoziemców trudno dostępne lub wiążą się z dodatkowymi kosztami. W związku z wdrażaniem systemu MOS 2.0 znaczna część cudzoziemców będzie jednak posiadała profil zaufany wykorzystywany do załatwiania spraw związanych z legalizacją pobytu. W ocenie Konfederacji Lewiatan zasadne jest zatem umożliwienie wykorzystywania profilu zaufanego również do podpisywania dokumentów związanych z zatrudnieniem poza systemem „eUmowy”, co przyczyni się do ograniczenia kosztów, zwiększenia poziomu cyfryzacji oraz uproszczenia procesów po stronie przedsiębiorców i cudzoziemców.

4. Rozszerzenie obowiązku powiadamiania o powierzeniu pracy cudzoziemcom zwolnionym z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę (art. 1 pkt 5 projektu – projektowany art. 5a ust. 1 ustawy)

Projektowane rozszerzenie obowiązku powiadamiania powiatowego urzędu pracy o każdej zmianie warunków zatrudnienia cudzoziemców posiadających swobodny dostęp do rynku pracy budzi istotne wątpliwości z perspektywy proporcjonalności nakładanych obowiązków administracyjnych.

Założeniem przyznania cudzoziemcowi swobodnego dostępu do rynku pracy jest odstępianie od dodatkowych formalności związanych z legalizacją zatrudnienia oraz uznanie, że jego sytuacja prawna pozwala na podejmowanie pracy na zasadach zbliżonych do obywateli polskich. Tymczasem projektowane rozwiązanie wprowadza dodatkowy obowiązek zgłoszeniowy, którego niedopełnienie będzie zagrożone karą grzywny od 1 000 zł do 3 000 zł. W praktyce oznacza to istotne zwiększenie obowiązków po stronie pracodawców wobec grup cudzoziemców, których dostęp do rynku pracy został już wcześniej uznany przez ustawodawcę za niezależny od dodatkowej kontroli administracyjnej.

W ocenie Konfederacji Lewiatan projektowany obowiązek stanowi nadmierne obciążenie dla przedsiębiorców i może ograniczać gotowość pracodawców do zatrudniania cudzoziemców posiadających swobodny dostęp do rynku pracy, zwłaszcza w sytuacji, gdy za niewykonanie obowiązku przewidziano sankcję finansową. Jednocześnie rozwiązanie to może okazać się nieskuteczne jako instrument przeciwdziałania nadużyciom, ponieważ podmioty działające niezgodnie z prawem nie będą składały wymaganych powiadomień.

Ponadto projektowane przepisy mogą prowadzić do powielania informacji, które znajdują się już w innych rejestrach publicznych lub są przekazywane organom w ramach istniejących obowiązków sprawozdawczych. W pierwszej kolejności należy zatem wykorzystać mechanizmy wymiany danych pomiędzy administracją publiczną, zamiast nakładać na przedsiębiorców kolejne obowiązki informacyjne.

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

Wątpliwości budzi również szeroki zakres podmiotowy projektowanego rozwiązania, obejmujący także osoby posiadające stabilny status pobytowy lub szczególnie podstawy dostępu do rynku pracy. W odniesieniu do tych kategorii cudzoziemców dodatkowy obowiązek zgłoszeniowy w praktyce odtwarza formalności, od których ustawodawca wcześniej odstąpił.

W związku z powyższym Konfederacja Lewiatan postuluje rezygnację z tak szerokiego obowiązku powiadamiania albo jego ograniczenie wyłącznie do tych kategorii cudzoziemców, wobec których istnieje rzeczywista potrzeba dodatkowego monitorowania. W przypadku utrzymania regulacji konieczne jest jednoznaczne przesądzenie, że brak lub nieterminowe dokonanie powiadomienia skutkuje wyłącznie odpowiedzialnością administracyjną podmiotu powierzającego pracę i nie wpływa na legalność pobytu ani wykonywania pracy przez cudzoziemca.

5. Wydłużenie terminu rozpoznawania odwołań (art. 1 pkt 6 i pkt 33 projektu – projektowane art. 7 ust. 3a i art. 66 ust. 2 ustawy)

Projektowane wydłużenie terminu na rozpatrzenie odwołania w sprawach zezwoleń na pracę z jednego do dwóch miesięcy budzi istotne wątpliwości z perspektywy zapewnienia sprawności i przewidywalności postępowań administracyjnych.

Zgodnie z projektem rozstrzygnięcie organu wyższego stopnia miałoby następować w terminie 60 dni od dnia otrzymania odwołania wraz z aktami sprawy i kompletem dokumentów niezbędnych do jej rozpatrzenia. W praktyce oznacza to trwałe odstępstwo od ogólnego miesięcznego terminu załatwienia sprawy w postępowaniu odwoławczym, określonego w art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W ocenie Konfederacji Lewiatan obciążenie organów administracji publicznej nie powinno prowadzić do systemowego wydłużania terminów postępowań i przenoszenia skutków niewystarczających zasobów organizacyjnych administracji na przedsiębiorców oraz cudzoziemców. W sprawach dotyczących dostępu do rynku pracy czas rozstrzygnięcia ma szczególne znaczenie – wpływa na możliwość rozpoczęcia zatrudnienia, realizację procesów rekrutacyjnych, ciągłość działalności gospodarczej oraz stabilność sytuacji prawnej cudzoziemca.

Należy również wskazać, że projektodawca nie wykazał, aby charakter spraw dotyczących zezwoleń na pracę uległ zmianie w sposób uzasadniający wydłużenie ustawowego terminu rozpatrywania środków zaskarżenia. Obecne wyzwania organów wynikają przede wszystkim ze wzrostu liczby prowadzonych postępowań, a nie z zasadniczego zwiększenia ich złożoności.

W ocenie Konfederacji Lewiatan działania usprawniające pracę administracji powinny koncentrować się na zapewnieniu odpowiednich zasobów kadrowych, organizacyjnych i cyfrowych, a nie na wydłużaniu terminów rozpatrywania spraw. Postulujemy rezygnację z projektowanego rozwiązania i pozostawienie dotychczasowego standardu terminowego wynikającego z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

6. Limit godzin wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej (art. 1 pkt 17 projektu – projektowany art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy)

Projektowana zmiana polegająca na wprowadzeniu sztywnego limitu 184 godzin miesięcznie dla cudzoziemców wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych budzi istotne wątpliwości zarówno z punktu widzenia jej proporcjonalności, jak i skutków dla rynku pracy.

Konfederacja Lewiatan w pełni podziela cel projektodawcy, jakim jest przeciwdziałanie nadużyciom oraz zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków wykonywania pracy. Jednocześnie proponowany środek należy ocenić jako nadmiernie restrykcyjny i niewspółmierny do zakładanych celów. Projektodawca nie wykazał, dlaczego analogiczne ograniczenie miałoby dotyczyć wyłącznie cudzoziemców wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, podczas gdy przepisy prawa nie przewidują porównywalnych limitów wobec obywateli polskich świadczących usługi na podstawie takich samych umów. Takie zróżnicowanie sytuacji prawnej wymaga szczególnie przekonującego uzasadnienia z perspektywy konstytucyjnej zasady równości i proporcjonalności, którego projekt nie zawiera.

Projektowana regulacja ingeruje również w charakter umów cywilnoprawnych, których istotą jest możliwość elastycznego ukształtowania wzajemnych praw i obowiązków stron zgodnie z zasadą swobody umów. Wprowadzenie ustawowego limitu liczby godzin wykonywania czynności stanowi daleko idącą ingerencję w konstrukcję stosunków cywilnoprawnych i ogranicza możliwość dostosowania sposobu wykonywania zobowiązania do specyfiki danego projektu, branży czy organizacji pracy.

Projektowane rozwiązanie może również wywołać niepożądane skutki gospodarcze. Ograniczenie elastyczności wykonywania umów cywilnoprawnych może obniżyć atrakcyjność polskiego rynku pracy dla cudzoziemców, utrudnić przedsiębiorcom realizację projektów oraz zwiększyć ryzyko przenoszenia części aktywności do szarej strefy. W konsekwencji regulacja może prowadzić do wzrostu kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, wydłużenia realizacji inwestycji oraz ograniczenia wpływów z podatków i składek na ubezpieczenia społeczne.

Jednocześnie należy podkreślić, że obowiązujące przepisy już obecnie przewidują instrumenty służące ochronie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przeciwdziałaniu nadużyciom. Obowiązek zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków wykonywania pracy obejmuje również osoby świadczące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, a naruszenie tych obowiązków podlega odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa. W ocenie Konfederacji Lewiatan cele wskazane przez projektodawcę mogą być zatem osiągnięte przy wykorzystaniu istniejących mechanizmów, bez konieczności wprowadzania dodatkowych, sztywnych ograniczeń dotyczących wyłącznie cudzoziemców.

7. Wprowadzenie nowej obligatoryjnej przesłanki odmowy wydania zezwolenia na pracę oraz odmowy wpisu oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń w przypadku „utrudniania postępowania” (art. 1 pkt 9 lit. a oraz pkt 32 lit. a projektu – projektowane art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. ba i art. 65 ust. 1 pkt 3 ustawy)

Kolejną istotną kwestią jest projektowane wprowadzenie nowej obligatoryjnej przesłanki odmowy wydania zezwolenia na pracę oraz odmowy wpisu oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń, związanej z nieprzedłożeniem przez podmiot powierzający pracę wyjaśnień lub dokumentów uznanych przez organ za istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. W naszej ocenie przesłanka ta została sformułowana zbyt szeroko i może prowadzić do nadmiernej uznaniowości organów, w szczególności ze względu na brak precyzyjnego określenia zakresu żądanych dokumentów oraz przesłanek uznania zachowania strony za „uchylanie się” od współpracy.

Rozwiązanie to może skutkować zwiększeniem obciążeń administracyjnych po stronie przedsiębiorców oraz dalszym wydłużeniem postępowań legalizacyjnych, podczas gdy obowiązujące przepisy już obecnie zapewniają organom odpowiednie instrumenty do oceny materiału dowodowego i skutków braku współpracy strony.

8. Uzależnienie okresu ważności zezwolenia na pracę od okresu ważności dokumentu podróży (art. 1 pkt 10 – projektowany art. 15 ustawy)

Projektowane ograniczenie okresu ważności zezwolenia na pracę do okresu ważności dokumentu podróży cudzoziemca jest nieproporcjonalne i może prowadzić do istotnego zwiększenia obciążeń zarówno po stronie przedsiębiorców, cudzoziemców, jak i organów administracji publicznej.

W ocenie Konfederacji Lewiatan brak jest uzasadnienia dla uzależnienia okresu obowiązywania zezwolenia na pracę od terminu ważności dokumentu podróży cudzoziemca. Zezwolenie na pracę jest dokumentem potwierdzającym możliwość legalnego wykonywania pracy na określonych warunkach, natomiast dokument podróży pełni odmienną funkcję – służy przede wszystkim potwierdzeniu tożsamości oraz umożliwieniu przekraczania granicy. Sam okres ważności dokumentu podróży nie powinien zatem determinować okresu, na jaki może zostać wydane zezwolenie na pracę.

Projektowane rozwiązanie może w praktyce prowadzić do sytuacji, w których cudzoziemiec, mimo spełnienia wszystkich przesłanek legalnego wykonywania pracy, będzie zobowiązany do uzyskania nowego dokumentu podróży wyłącznie w celu skorzystania z pełnego okresu ważności zezwolenia. Jest to szczególnie problematyczne w przypadku państw, w których procedury wydawania dokumentów podróży są długotrwałe lub ograniczone, a także w sytuacji cudzoziemców, którzy z przyczyn obiektywnych mają trudności z uzyskaniem nowego paszportu.

Należy również uwzględnić, że postępowania dotyczące wydania zezwoleń na pracę mogą trwać wiele miesięcy, a dodatkowe ograniczenie okresu ważności zezwolenia może prowadzić do konieczności częstszego składania kolejnych wniosków i zwiększenia liczby prowadzonych postępowań. W konsekwencji regulacja może pogłębić problemy związane z obciążeniem organów administracji, zamiast przyczyniać się do usprawnienia systemu.

9. Konieczność uzyskania nowych dokumentów legalizujących pracę w przypadku zwiększenia liczby godzin pracy w tygodniu lub miesiącu, które dotyczą umowy cywilnoprawnej (art. 1 pkt 11 lit. a, art. 1 pkt 36 lit. a, art. 1 pkt 37 lit. B)

Projektowane zmiany prowadzą do nieuzasadnionego ograniczenia elastyczności w powierzaniu pracy cudzoziemcom w przypadku wykonywania pracy na podstawie umów cywilnoprawnych.

Obecne przepisy przewidują rozwiązanie, które zachowuje równowagę pomiędzy potrzebą zapewnienia kontroli nad warunkami wykonywania pracy przez cudzoziemca a specyfiką stosunków cywilnoprawnych. Możliwość zwiększenia liczby godzin wykonywania umowy bez konieczności uzyskania nowego dokumentu legalizującego pracę, przy jednoczesnym obowiązku proporcjonalnego zwiększenia wynagrodzenia, pozwala z jednej strony chronić interes cudzoziemca, a z drugiej – zachować niezbędną elastyczność organizacji pracy.

Projektowana zmiana prowadzi natomiast do sytuacji, w której każda zmiana faktycznego wymiaru wykonywania pracy ponad zakres wskazany w zezwoleniu lub oświadczeniu może zostać uznana za naruszenie przepisów, mimo że nie dochodzi do zmiany podstawowych elementów zatrudnienia, takich jak podmiot powierzający pracę, rodzaj wykonywanych czynności, stanowisko czy wysokość wynagrodzenia.

Takie rozwiązanie jest szczególnie problematyczne w odniesieniu do umów cywilnoprawnych, których istotą jest brak podporządkowania właściwego stosunkowi pracy oraz brak obowiązku pozostawania do dyspozycji zleceniodawcy w określonym z góry czasie. W przypadku wielu umów cywilnoprawnych liczba godzin nie wynika z jednostronnego polecenia podmiotu powierzającego pracę, lecz jest konsekwencją rzeczywistego czasu niezbędnego do wykonania określonego świadczenia, ustalanego w toku realizacji umowy.

W praktyce oznacza to, że podmiot powierzający pracę może nie mieć pełnej możliwości przewidzenia z wyprzedzeniem rzeczywistego wymiaru zaangażowania cudzoziemca w danym okresie. Uzależnienie legalności wykonywania pracy od ścisłego przestrzegania liczby godzin określonej w dokumencie legalizacyjnym tworzy zatem ryzyko nałożenia sankcji za przekroczenia, które nie wynikają z działania podmiotu powierzającego pracę, lecz z charakteru samego stosunku cywilnoprawnego.

Należy przy tym wskazać, że przepisy nie powinny kreować obowiązków, których realizacja w praktyce jest niemożliwa lub pozostaje w znacznej mierze poza kontrolą pracodawcy. Szczególnie istotne jest to w przypadku regulacji, których naruszenie może prowadzić do odpowiedzialności wykroczeniowej za nielegalne powierzenie pracy cudzoziemcowi. Pracodawca lub zleceniodawca nie może być narażony na

member of



BUSINESS@OECD

member of

BUSINESSEUROPE



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

sankcję wyłącznie dlatego, że rzeczywisty sposób realizacji umowy cywilnoprawnej odbiega od prognozy wskazanej kilka miesięcy wcześniej w dokumencie legalizującym pracę.

Obowiązek wskazania sztywnego wymiaru godzin pracy oraz konieczność jego bezwzględneho przestrzegania może być w praktyce traktowany jako element charakterystyczny dla stosunku pracy, podczas gdy ustawodawca jednocześnie dopuszcza możliwość powierzania pracy cudzoziemcom na podstawie umów cywilnoprawnych. Regulacje dotyczące legalizacji pracy cudzoziemców powinny pozostawać spójne z charakterem takich umów i nie powinny wymuszać rozwiązań faktycznie zbliżających je do stosunku pracy.

Projektodawca nie wskazał przy tym przekonującego uzasadnienia dla odejścia od obecnie obowiązującego mechanizmu. Samo wskazanie, że zmiana wynika z „logiki przepisów dotyczących zatrudniania cudzoziemców”, nie wyjaśnia, dlaczego rozwiązanie zapewniające ochronę cudzoziemca poprzez proporcjonalne zwiększenie wynagrodzenia miałoby zostać zastąpione obowiązkiem każdorazowego uzyskiwania nowego dokumentu legalizującego pracę.

Wprowadzenie projektowanych ograniczeń zwiększy obciążenia administracyjne zarówno po stronie podmiotów powierzających pracę, jak i organów administracji, nie zapewniając jednocześnie dodatkowej ochrony cudzoziemcom. Będzie natomiast prowadzić do zwiększenia ryzyka nielegalnego powierzenia pracy wskutek drobnych, niezamierzonych lub obiektywnie uzasadnionych zmian faktycznej liczby godzin pracy.

10. Modyfikacja przyspieszonej ścieżki legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców dla podmiotów wykonujących działalność o istotnym znaczeniu dla gospodarki narodowej (art. 1 pkt 16 – projektowany art. 28 ust. 3 pkt 2 ustawy)

Pozytywnie należy ocenić próbę rewizji kryteriów selekcji podmiotów, które mogą być umieszczone w wykazie przedsiębiorców wykonujących na terytorium RP działalność gospodarczą o istotnym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Jednakże projektowana zmiana nie rozwiązuje podstawowego problemu konstrukcji katalogu przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą o istotnym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Dodanie kryterium minimalnej wartości inwestycji na poziomie 100 mln zł jedynie zawęży krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z uproszczonych procedur, nie eliminując zasadniczej wady obowiązujących przepisów, jaką jest uzależnienie statusu przedsiębiorcy strategicznego od korzystania z określonych form wsparcia publicznego.

Obecny model prowadzi do nieuzasadnionego różnicowania sytuacji przedsiębiorców realizujących porównywalne inwestycje oraz tworzących miejsca pracy. Z preferencyjnych rozwiązań wyłączone pozostają podmioty, które nie korzystają z programów wsparcia państwa – niezależnie od skali prowadzonej działalności, znaczenia dla rynku pracy czy wpływu na rozwój gospodarczy. W praktyce oznacza to, że o dostępie do szybszej ścieżki legalizacji pracy i pobytu decyduje nie rzeczywiste

znaczenie przedsiębiorcy dla gospodarki, lecz fakt objęcia określonym instrumentem pomocy publicznej.

Dodatkowo należy wskazać, że możliwość korzystania z części programów wsparcia jest ograniczona terytorialnie. Przedsiębiorcy realizujący inwestycje w niektórych regionach, w tym m.in. w Warszawie, z uwagi na obowiązujące zasady udzielania pomocy publicznej nie mogą uzyskać wsparcia w ramach wybranych programów rządowych. W konsekwencji są oni automatycznie pozbawieni możliwości uzyskania statusu przedsiębiorcy strategicznego, mimo że skala prowadzonej działalności i zapotrzebowanie na pracowników mogą być porównywalne z przedsiębiorcami korzystającymi z takiego wsparcia.

Zaproponowane rozwiązania nie uwzględniają również, od dawna podnoszonej, kwestii, sytuacji przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie krajowego lub międzynarodowego transportu drogowego rzeczy lub osób, określonego w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Jest powszechnie znany fakt, iż branża transportu drogowego od wielu lat zmagą się z trwałym i pogłębiającym się deficytem kierowców zawodowych, niedobór pracowników powoduje ograniczenie zdolności przewozowych przedsiębiorstw, utrudnia realizację kontraktów oraz negatywnie wpływa na funkcjonowanie krajowych i międzynarodowych łańcuchów dostaw. W przypadku tej branży, operującej na terenie unijnego rynku, konieczne posiadanie jest przez cudzoziemców dokumentów uprawniających ich do legalnego pobytu i pracy. Co więcej, długotrwałe oczekiwanie na wydanie zezwoleń na pracę prowadzi do wymiernych strat gospodarczych, bowiem przedsiębiorcy ponoszą koszty związane z przestojami pojazdów, niewykorzystaniem zakontraktowanych usług przewozowych, karami umownymi oraz utratą klientów. W konsekwencji, pogarsza się konkurencyjność polskich przedsiębiorstw transportowych wobec podmiotów z innych państw członkowskich UE.

W ocenie Konfederacji Lewiatan zasadne jest rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do korzystania z uproszczonych procedur poprzez dodanie odrębnej kategorii pracodawców upoważnionych, spełniających ustawowo określone kryteria wiarygodności i rzetelności. Rozwiązanie to pozwoliłoby objąć szybszą ścieżką legalizacji pracy przedsiębiorców o ugruntowanej pozycji rynkowej i wysokim poziomie zgodności z przepisami, niezależnie od tego, czy korzystają z instrumentów wsparcia publicznego. Jednocześnie chcielibyśmy zaznaczyć, że Konfederacja Lewiatan od dłuższego czasu postuluje utworzenie instytucji „pracodawcy upoważnionego”, umożliwiającej rzetelnym i wiarygodnym przedsiębiorcom dostęp do uproszczonych procedur legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców z krajów trzecich. Status taki mógłby przysługiwać firmom spełniającym określone, obiektywne kryteria – np. brak zaległości wobec ZUS i urzędów skarbowych, brak naruszeń przepisów prawa pracy, liczba legalnie zatrudnianych cudzoziemców, a także stabilność finansowa. Kryteria oparte na statusie „pracodawcy upoważnionego” lepiej realizowałyby cel projektowanej regulacji, jakim jest usprawnienie obsługi przedsiębiorców o niskim poziomie ryzyka

member of



BUSINESS@OECD

member of

BUSINESSEUROPE



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

oraz zapewnienie sprawniejszej realizacji procesów inwestycyjnych. W załączniku nr 2 do niniejszego pisma przedstawiamy propozycję wstępnych założeń legislacyjnych tej instytucji, traktując je jako punkt wyjścia do dalszych rozmów i wspólnego wypracowania skutecznego, przejrzystego mechanizmu.

11. Wykaz określający grupy zawodów, w których występują niedobory kadrowe

Projekt przewiduje utrzymanie fakultatywnego charakteru delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia określającego wykaz zawodów deficytowych. Dotychczasowa praktyka pokazuje jednak, że rozwiązanie to nie realizuje celu, dla którego zostało wprowadzone. Od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rozporządzenie nie zostało wydane, a rozpoczęte prace legislacyjne nad jego projektem zostały wstrzymane. W konsekwencji delegacja ustawowa pozostaje niewykonana, a przewidziany przez ustawodawcę instrument usprawnienia legalizacji zatrudnienia w zawodach deficytowych ma w praktyce charakter martwego przepisu.

Pozostawienie wydania rozporządzenia wyłącznie uznaniu właściwych ministrów prowadzi do stanu niepewności prawnej oraz uniemożliwia przedsiębiorcom długofalowe planowanie zatrudnienia. Szczególnie dotyczy to branż, w których od lat występują trwałe niedobory kadrowe i które nie kwalifikują się do objęcia rozwiązaniami przewidzianymi dla przedsiębiorców strategicznych na podstawie art. 28 ustawy. W efekcie przedsiębiorcy zostają pozbawieni instrumentu, który miał stanowić jeden z podstawowych elementów usprawnienia procesów legalizacji pracy i pobytu cudzoziemców.

Brak wykazu zawodów deficytowych przekłada się na wydłużenie procesów rekrutacyjnych, ograniczenie dostępności pracowników oraz pogorszenie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw. W niektórych sektorach, w szczególności w transporcie międzynarodowym, budownictwie, przemyśle czy logistyce, niedobory kadrowe mają charakter trwały i stanowią jedną z najistotniejszych barier rozwojowych.

W ocenie Konfederacji Lewiatan delegacja ustawowa powinna mieć charakter obligatoryjny i zobowiązywać właściwych ministrów do wydania rozporządzenia określającego wykaz zawodów deficytowych oraz jego bieżącej aktualizacji. Zapewni to rzeczywistą wykonalność przepisów ustawy, zwiększy pewność prawa oraz umożliwi wykorzystanie przewidzianych przez ustawodawcę instrumentów wspierających rynek pracy i konkurencyjność polskiej gospodarki.

12. Zwiększenie kar za nielegalne powierzenie pracy cudzoziemcowi (art. 1 pkt 43 – projektowany art. 84 ustawy)

Konfederacja Lewiatan zwraca uwagę na konieczność zachowania proporcjonalności projektowanych sankcji za naruszenia przepisów dotyczących powierzania pracy

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

cudzoziemcom. Projektowane zmiany przewidują istotne zaostrzenie odpowiedzialności wykroczeniowej poprzez uzależnienie wysokości kary grzywny od liczby cudzoziemców, wobec których stwierdzono naruszenie, bez określenia maksymalnego limitu łącznej wysokości kary.

W praktyce oznacza to możliwość wielokrotnego naliczania kary w wysokości od 3 000 zł do 50 000 zł za każdego cudzoziemca, co może prowadzić do nakładania sankcji o nieproporcjonalnej wysokości, również w przypadku naruszeń o mniejszym charakterze, niezwiązanych z celowym obchodzeniem przepisów dotyczących legalności zatrudnienia. Dotyczy to w szczególności sytuacji administracyjnych, takich jak niezgodność danych w dokumentach dotyczących zatrudnienia (np. stanowiska lub wynagrodzenia), które nie powinny skutkować sankcjami niewspółmiernymi do charakteru naruszenia.

Konfederacja Lewiatan podkreśla, że skuteczny system przeciwdziałania nielegalnemu zatrudnianiu cudzoziemców wymaga odpowiednich mechanizmów sankcyjnych, jednak kary powinny być adekwatne do stopnia naruszenia, jego skutków oraz okoliczności konkretnego przypadku. Brak maksymalnego pułapu łącznej kary może prowadzić do nadmiernego ryzyka po stronie pracodawców i podmiotów powierzających pracę, w szczególności realizujących projekty wymagające zatrudnienia większej liczby cudzoziemców, np. w sektorze infrastruktury czy energetyki.

Szczegółowe uwagi do poszczególnych przepisów projektu zostały przedstawione w załączonej tabeli.

Z poważaniem



Marek Górski
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Załącznik 1 Uwagi Konfederacji Lewiatan do projektu ustawy o zmianie ustawy o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych ustaw (UD396)

Załącznik 2 Propozycja zmian w przepisach dot. priorytetowej ścieżki rozpatrywania wniosków

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy