

Marek PIOTROWSKI*

 <https://orcid.org/0000-0002-1977-5995>

KRÓTKOTERMINOWE ZATRUDNIENIA CUDZOZIEMCÓW W POLSCE ZMIANY ZASAD I ICH OCENA

Abstrakt

Przedmiot badań: Zmiany legislacyjne wprowadzone na przełomie lat 2006/2007, skutkujące usankcjonowaniem tzw. procedury uproszczonej zatrudniania cudzoziemców, stanowiły przełom w procesie liberalizacji dostępu imigrantów zarobkowych do rynku pracy w Polsce. Możliwość zatrudnienia cudzoziemca na podstawie oświadczenia pracodawcy o zamiarze powierzenia wykonywania mu pracy przypisuje się nierzadko pozytywny wpływ na funkcjonowanie rynku pracy w Polsce polegający na przeniesieniu części krótkoterminowego zatrudnienia imigrantów zarobkowych z szarej strefy do zatrudnienia legalnego. Możliwość wykorzystania tej procedury do zalegalizowania wjazdu cudzoziemców do Polski okazała się być jednak powodem licznych nadużyć. Przedmiotem badań, których wyniki zaprezentowano w niniejszym opracowaniu, są zmiany zasad krótkoterminowego zatrudnienia cudzoziemców w Polsce oraz ich społeczno-gospodarcze konsekwencje.

Cel badawczy: Celem niniejszego opracowania było omówienie głównych zmian w zasadach powierzenia krótkoterminowego zatrudnienia cudzoziemcom obowiązujących od 2018 r. oraz dokonanie ich oceny.

Metoda badawcza: W opracowaniu zaprezentowano wyniki analizy treści aktów prawnych. Dokonano ponadto prezentacji i interpretacji danych agregowanych przez Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, charakteryzujących skalę popytu na krótkoterminową pracę cudzoziemców.

Wyniki: Należy podkreślić, że wprowadzenie nowego typu zezwolenia na pracę cudzoziemca (zezwolenie typu S) oraz korekta tzw. procedury uproszczonej stanowią działania, które mogą wpłynąć pozytywnie na dokładność pomiaru skali omawianego zjawiska, na poziom kontroli nad tym typem zatrudnienia, jak również samą aktywnością cudzoziemców przybywających do Polski w celu świadczenia pracy sezonowej. Istnieje obawa, że brak możliwości stosowania procedury uproszczonej w niektórych sekcjach PKD może przyczynić się jednak do niepożądanego wzrostu skali nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców przy pracach sezonowych.

Słowa kluczowe: cudzoziemcy, imigranci, zatrudnienie krótkoterminowe, zatrudnienie sezonowe.

Klasyfikacja JEL: J610

* Dr, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Polityki Społecznej i Ubezpieczeń; e-mail: mpiotrowski@uwm.edu.pl

1. Wstęp

Popyt na pracę cudzoziemców stanowi jedną z naturalnych konsekwencji procesu segmentacji rynku pracy, który jest zjawiskiem towarzyszącym rozwojowi społeczno-gospodarczemu¹. Wyodrębnianie się z rynku pracy zawodów dobrze płatnych, prestiżowych i charakteryzujących się wysokim poziomem bezpieczeństwa zatrudnienia oraz profesji określanych w literaturze przedmiotu mianem zawodów 3D² prowadzi do powstawania luk podażowych. Ich konsekwencją są niedobory kadrowe, które skutkują zwiększeniem poziomu otwartości pracodawców na powierzanie zatrudnienia imigrantom zarobkowym oraz presją na liberalizację zasad dostępu cudzoziemców do rynku pracy danego kraju.

Przyczyną występowania niedoborów kadrowych na rynku jest ponadto proces starzenia demograficznego oraz będące jego następstwem zjawisko wewnętrznego starzenia i uszczuplenia rozmiarów potencjalnych zasobów pracy, rozumianych jako osoby będące w wieku produkcyjnym³.

Przyczyn pojawienia się zapotrzebowania na zewnętrzne zasoby pracy można upatrywać również w motywach działania pracodawców. Znaczenie dążenia do maksymalizacji zysku poprzez redukcję kosztów zatrudnienia, jako determinanty popytu na pracę cudzoziemców, jest akcentowane przez zwolenników teorii migracyjnych wywodzących się z Ekonomii Neoklasycznej. Inni badacze, odwołując się do teorii przedsiębiorstwa, podkreślają, że cudzoziemcy mogą pełnić w nim rolę akceleratora szeroko rozumianych procesów innowacyjnych, pobudzać zmiany organizacyjne i wspomagać dostosowywanie produktów i usług do zmieniających się oczekiwań konsumenta⁴.

Omawiając najbardziej popularne ujęcia teoretyczne wyjaśniające przyczyny badanego zjawiska, warto wspomnieć o teorii czynników wypychających i przyciągających autorstwa E.S. Lee, której niewątpliwym atutem jest uwzględnianie zarówno czynników będących po stronie kraju wysyłającego, jak i przyjmującego⁵.

¹ **M.J. Piore**, *Birds of Passage: Migrant Labour and Industrial Societies*, Cambridge University Press, Cambridge 1979.

² Za J. Bijak – koncepcja zawodów 3D (z ang. *dirty, difficult, dangerous*). **J. Bijak**, *Forecasting international migration: selected theories, models and methods*, Central European Forum for Migration Research 2006/4, Warszawa.

³ **E. Kryńska, E. Kwiatkowski**, *Podstawy wiedzy o rynku pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

⁴ **M. Bednarski**, *Popyt na pracę cudzoziemców z perspektywy teorii przedsiębiorstwa*, w: **S. Golinowska** (red.), *Popyt na pracę cudzoziemców. Polska i sąsiedzi*, IPiSS, Warszawa 2004.

⁵ **E.S. Lee**, *A Theory of Migration*, *Demography* 1966/3/1, s. 47–57.

Należy podkreślić, że w całej konstelacji determinant popytu na pracę cudzoziemców nie wolno pomijać znaczenia czynników o charakterze instytucjonalnym, w tym przede wszystkim poziomu liberalizacji zasad dostępu imigrantów do rynku pracy kraju przyjmującego. Nie należy pomijać również znaczenia tzw. sieci migracyjnych, które nierzadko stanowią jedną z podstawowych przyczyn utrzymywania się popularności określonego kraju jako miejsca docelowego ruchów migracyjnych⁶.

Popyt na pracę cudzoziemców to zjawisko, które osiąga swoją masową skalę głównie we wtórnym segmencie rynku pracy, co jest związane z niechęcią pracowników rodzimych do świadczenia pracy w niskopłatnych i nieprestżowych zawodach. Warto zauważyć, że wielkość potencjalnego i zrealizowanego popytu na krótkoterminową, często sezonową pracę cudzoziemców w Polsce nie ma już wcześniejszego marginalnego charakteru⁷. Przyczyną takiego stanu rzeczy są między innymi zmiany legislacyjne wprowadzone na przełomie lat 2006/2007, które skutkowały usankcjonowaniem tzw. procedury uproszczonej, umożliwiającej zatrudnianie imigrantów zarobkowych na podstawie oświadczenia pracodawcy o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi składanemu w powiatowym urzędzie pracy.

Rok 2018 to początek nowego rozdziału w powierzaniu krótkoterminowego zatrudnienia cudzoziemcom w Polsce, co jest następstwem zmian legislacyjnych wprowadzonych w tym zakresie w 2017 r. W niniejszym artykule skupiono uwagę na motywach wprowadzenia wspomnianych zmian, ich kształcie oraz przewidywanych następstwach. Głównym celem opracowania było omówienie najistotniejszych korekt legislacyjnych oraz dokonanie ich oceny.

2. Krótkoterminowe zatrudnienie cudzoziemców w Polsce w latach 2007–2017

O konieczności urozmaicenia pakietu rozwiązań proceduralnych związanych z powierzaniem pracy cudzoziemcom wspomniano pierwotnie 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. Akt

⁶ D.S. Massey i in., *Theories of International Migration: Review and Appraisal*, Population and Development Review 1993/19 (3), s. 431–466.

⁷ A. Organiściak-Krzykowska, M. Piotrowski, *Struktura przestrzenna krótkoterminowego zatrudnienia cudzoziemców w Polsce*, Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje 2018/42 (3), s. 95–105.

wykonawczy przewidywał możliwość zatrudniania obywateli państw graniczących z Polską na okres nieprzekraczający 3 miesięcy w ciągu kolejnych 6 miesięcy. Możliwość ta dotyczyła tylko zatrudniania ich w sekcji A, grupie 01.1–01.3 PKD, która została ustanowiona Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD). Były to następujące grupy:

- a) 01.1 – uprawy rolne; ogrodnictwo, włączając warzywnictwo;
- b) 01.2 – chów i hodowla zwierząt;
- c) 01.3 – uprawy rolne połączone z chowem i hodowlą zwierząt (działalność mieszana).

Kolejne rozporządzenia Ministra właściwego ds. pracy dokonywały korekt w zasadach zatrudniania na podstawie tzw. procedury uproszczonej. W Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 czerwca 2007 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, zrezygnowano z wyszczególniania konkretnych sekcji PKD i po raz pierwszy wskazano oświadczenie pracodawcy o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi jako dokument uprawniający cudzoziemca do świadczenia pracy w Polsce w ramach tzw. procedury uproszczonej.

Na kształt obowiązującej w latach 2007–2017 procedury miały wpływ zmiany wprowadzane następującymi aktami wykonawczymi:

- a) Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. z 2008 r., nr 17, poz. 106 2011.07.28);
- b) Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 lutego 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. z 2009 r., nr 21, poz. 114 2011.07.28);
- c) Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. z 2010 r., nr 109, poz. 716 2011.07.28);
- d) Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. z 2010 r., nr 236, poz. 1559 2011.07.28);
- e) Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cu-

dzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. z 2011 r., nr 155, poz. 919 2015.05.01);

- f) Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 listopada 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. z 2013 r., nr 0, poz. 1507 2015.05.01);
- g) Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzanie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. z 2015 r., poz. 588).

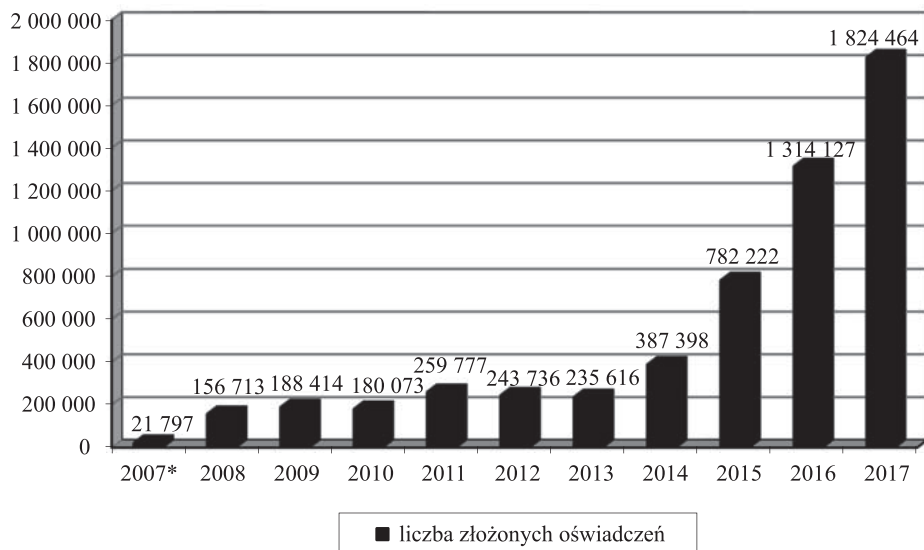
Wśród najistotniejszych zmian w kształcie procedury uproszczonej należy wskazać wydłużenie możliwego okresu zatrudnienia cudzoziemców do maksymalnie 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy oraz wskazywanie w kolejnych latach konkretnych krajów, których obywatele mogli podejmować w Polsce zatrudnienie w tej formie. Ostateczny katalog krajów, których obywatele byli uprawnieni do zatrudnienia w Polsce na podstawie tzw. procedury uproszczonej, objął Republikę Armenii, Republikę Białorusi, Republikę Gruzji, Republikę Mołdawii, Federację Rosyjską oraz Ukrainę.

Należy podkreślić, że najistotniejszą przesłanką wprowadzania omawianej procedury oraz dalszych korekt jej kształtu było przeciwdziałanie zatrudnieniu cudzoziemców w szarej strefie. Nadrzędnym celem było przeniesienie przynajmniej części sezonowego zatrudnienia cudzoziemców z szarej strefy do zatrudnienia legalnego, poprzez wprowadzenie relatywnie liberalnego, w porównaniu z zezwoleniami na pracę, rozwiązania.

W celu zobrazowania zmian w skali wykorzystywania procedury uproszczonej w analizowanym przedziale czasowym dokonano zestawienia danych agregowanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Należy zwrócić uwagę na to, że porównywanie skali wykorzystywania procedury uproszczonej w poszczególnych latach jest możliwe tylko w okresie lat 2008–2017, kiedy składanie oświadczeń było możliwe przez cały rok kalendarzowy. Warto ponadto podkreślić, że liczba oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi może być traktowana tylko i wyłącznie jako miernik skali potencjalnego popytu na krótkoterminową pracę cudzoziemców. Wynika to z faktu, że złożenie oświadczenia przez pracodawcę nie może być w żaden sposób utożsamiane z rzeczywistym jego zatrudnieniem.

WYKRES 1: Liczba oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi złożonych w Polsce w latach 2007–2017



* dane z okresu VIII–XII 2007 r.

Źródło: <http://psz.praca.gov.pl/web/urzed-pracy/-/8180205-rejestracja-oswiadczen-pracodawcow-o-zamiarze-powierzenia-pracy-cudzoziemcowi>; stan na 10.07.2019 r.

Możliwość krótkoterminowego zatrudniania obywateli wybranych krajów bez konieczności ubiegania się o zezwolenie na ich pracę to narzędzie polityki imigracyjnej, które pozwalało wierzyć, że tak liberalne i nieskomplikowane rozwiązanie skłoni znaczą część pracodawców do odejścia od powierzenia pracy cudzoziemcom bez ich legalnego zatrudnienia. Konieczne wydaje się jednak podjęcie próby krytycznego spojrzenia na tę formę powierzenia pracy imigrantom zarobkowym.

Jednym z głównych zarzutów, które można postawić rozwiązaniu obowiązującemu do końca 2017 r., jest zasygnalizowany wcześniej problem z wykorzystywaniem liczby złożonych oświadczeń w analizach statystyki publicznej. Istotną kwestią wydaje się w tym kontekście brak obowiązku potwierdzania przez pracodawcę rzeczywistego zatrudnienia będącego następstwem złożonego w powiatowym urzędzie pracy oświadczenia o jego zamiarze. Taki stan rzeczy skutkował tym, że dane agregowane przez MRPiPS nie dawały możliwości oceny rzeczywistej skali omawianego typu zatrudnienia.

Kolejny poważny problem związany z kształtem stosowanej w latach 2007–2017 procedury uproszczonej dotyczył faktu, że kopia oświadczenia pracodawcy o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi stanowiła dokument uprawniający do uzyskania wizy wjazdowej. Wspomniany brak weryfikacji, czy po złożeniu oświadczenia nastąpiło rzeczywiste zatrudnienie, mógł prowadzić do wypaczenia roli procedury i wykorzystywania jej w procedurze legalizowania wjazdu cudzoziemców, których celem nie było podejmowanie legalnego zatrudnienia.

Niezwykle ciekawych wyników dostarczyły kontrole Państwowej Inspekcji Pracy przeprowadzone w 2014 r. w podmiotach gospodarczych, które złożyły w powiatowych urzędach pracy oświadczenia pracodawcy o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi. Kontroli poddano 263 przedsiębiorstwa, które składając oświadczenia, zadeklarowały chęć zatrudnienia cudzoziemców w ramach tzw. procedury uproszczonej. Prawie 70% cudzoziemców wskazanych imiennie w oświadczeniach złożonych przez poddanych kontroli pracodawców uzyskało na tej podstawie wizę i wjechało na terytorium Polski. Co niezwykle istotne, tylko 37% z nich podjęło zatrudnienie u wystawcy oświadczenia⁸.

Dokonując interpretacji przytoczonego powyżej wycinku wyników kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców w polskich przedsiębiorstwach, należy mieć świadomość tego, że liczba przeprowadzonych kontroli nie upoważnia do uogólniania jej wyników na całą populację pracodawców powierzających wykonywanie krótkoterminowej pracy imigrantom zarobkowym. Wyniki przytoczonych kontroli powinny jednak stanowić przyczynek do głębszych przemysleń i analiz zjawiska.

3. Krótkoterminowe zatrudnienie cudzoziemców w Polsce od 2018 r.

Procesy starzenia demograficznego, segmentacji rynku pracy oraz będące ich następstwem odczuwane w wielu branżach niedobory kadrowe stanowiły w ostatnich latach jeden z głównych argumentów za dalszą liberalizacją zasad powierzania krótkoterminowej pracy cudzoziemcom w Polsce. Jednocześnie, brak wystarczającej kontroli nad aktywnością cudzoziemców wjeżdżających do kraju dzięki deklaracji pracodawców zainteresowanych ich zatrudnieniem stanowiło duże wyzwanie dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie zasad

⁸ Państwowa Inspekcja Pracy, *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2014 r.*, Warszawa 2015.

polityki imigracyjnej. Uwagę należało skupić zatem na uszczelnieniu systemu powierzania pracy cudzoziemcom na podstawie tzw. procedury uproszczonej.

Zmiany zasad powierzania krótkoterminowego, sezonowego zatrudnienia cudzoziemcom w Polsce polegały przede wszystkim na wprowadzeniu nowego typu zezwolenia na pracę (zezwolenie typu S) oraz korekty tzw. procedury uproszczonej poprzez odejście od obowiązujących do końca 2017 r. oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi i usankcjonowaniu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi. Na kształt obowiązujących od 2018 r. zasad krótkoterminowego zatrudnienia imigrantów zarobkowych w Polsce miały wpływ zmiany wprowadzone między innymi następującymi aktami prawnymi:

- a) Nowelizacja Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2018 r., poz. 1265 z późn. zm.) (zwłaszcza art. 87–90a);
- b) Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń (Dz.U. z 2017 r., poz. 2345);
- c) Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 września 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podklas działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), w których wydawane są zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca (Dz.U. z 2018 r., poz. 1749);
- d) Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie państw, do których obywateli stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (Dz.U. z 2017 r., poz. 2349);
- e) Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie wysokości wpłat dokonywanych w związku ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę lub zezwolenia na pracę sezonową oraz złożeniem oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (Dz.U. z 2017 r., poz. 2350);
- f) Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę ((Dz.U. z 2017 r., poz. 2346).

W niniejszym fragmencie opracowania omówiono i poddano ocenie podstawowe zasady zatrudniania cudzoziemców w Polsce na podstawie nowego typu zezwolenia na pracę (S) oraz nowego kształtu tzw. procedury uproszczonej.

Zezwolenie na pracę cudzoziemca typu S jest wydawane na okres nie dłuższy niż 9 miesięcy w roku kalendarzowym. Jego wydanie jest możliwe tylko i wyłącznie w sektorach, w których prace przyjmują sezonowy charakter. Dotyczy to dwóch sekcji PKD: sekcja A: rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo oraz sekcji I: działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi⁹. Warto podkreślić, że zezwolenie na pracę sezonową, w przeciwieństwie do pozostałych typów zezwoleń, nie jest wydawane przez wojewodów, lecz przez starostów właściwych ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania pracodawcy, a wnioski o ich wydanie są składane w powiatowych urzędach pracy.

Należy zaznaczyć, że ustawodawca przewidział odrębne ścieżki ubiegania się o zezwolenie na pracę sezonową cudzoziemca w zależności od tego, czy w czasie składania wniosku o jego wydanie cudzoziemiec przebywa legalnie na terytorium Polski, czy jest za granicą i dopiero planuje swój przyjazd. W pierwszym przypadku decyzja o wydaniu zezwolenia lub jego odmowie jest podejmowana standardowo w ciągu 7 dni roboczych lub maksymalnie 30 dni roboczych, jeżeli wymagane jest dodatkowe postępowanie wyjaśniające. W drugim przypadku starosta podejmuje decyzję o wpisaniu wniosku do odpowiedniej ewidencji lub odmawia wydania zezwolenia na pracę. Zaświadczenie o wpisie do ewidencji wniosków stanowi podstawę do ubiegania się o wizę wjazdową dla cudzoziemca. Wartym podkreślenia jest fakt obowiązku poinformowania przez pracodawcę odpowiedniego powiatowego urzędu pracy o przyjeździe cudzoziemca, przedstawienia kopii wymaganych stron jego paszportu oraz podania adresu jego zamieszkania w Polsce. Zatrudnienie cudzoziemca może nastąpić od razu po dopełnieniu wspomnianego obowiązku, nawet w okresie oczekiwania na wydanie zezwolenia na pracę. Kluczowy jest jednak fakt, że pracodawca jest zobowiązany do potwierdzenia faktu powierzenia pracy cudzoziemcowi w dniu nawiązania stosunku pracy¹⁰.

⁹ Szczegółowy wykaz podklas działalności, którym przypisano sezonowy charakter, sprecyzowano w Rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 września 2018 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie podklas działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), w których wydawane są zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca (Dz.U. z 2018 r., poz. 1749).

¹⁰ <https://www.gov.pl/web/rodzina/zezwozenie-na-prace-sezonowal>; stan na 1.07.2019 r.

Należy podkreślić ponadto, że ustawodawca utrzymał wcześniejszy trend związany z przywilejami dla cudzoziemców z wybranych krajów (Republika Armenii, Republika Białorusi, Republika Gruzji, Republika Mołdawii, Federacja Rosyjska oraz Ukraina). Pracodawcy ubiegający się o zezwolenie na pracę sezonową dla imigrantów zarobkowych pochodzących z tych krajów są zwolnieni z obowiązku przedstawienia informacji starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy, czyli wyników tzw. testu rynku pracy. Możliwe jest ponadto złożenie tzw. wielosezonowego wniosku na maksymalnie trzy okresy, w których zatrudnienie nie może przekraczać jednorazowo dziewięciu miesięcy w roku kalendarzowym. Warunkiem pozytywnego rozpatrzenia takiego wniosku jest udokumentowanie wcześniejszego zatrudnienia danego cudzoziemca w ciągu ostatnich 5 lat¹¹.

Drugą ścieżką krótkoterminowego zatrudniania cudzoziemców w Polsce jest powierzanie im pracy na podstawie nowej procedury uproszczonej, czyli w oparciu o oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi. Podobnie jak miało to miejsce do końca 2017 r., procedura ta pozwala cudzoziemcom z wymienionych wcześniej sześciu krajów do pracy przez maksymalnie 6 miesięcy w okresie 12 następujących po sobie miesięcy. Istotnym warunkiem zatrudnienia w tej formie jest jednak to, że działalność gospodarcza pracodawcy nie może być sklasyfikowana w podsekcjach PKD określonych w rozporządzeniu Ministra właściwego ds. pracy, jako sezonowe¹². Procedura uproszczona stała się w pewnym sensie rodzajem uzupełnienia dla omówionych wcześniej zezwoleń na pracę sezonową¹³.

Pracodawca, podobnie jak miało to miejsce w poprzednich latach, składa oświadczenie wraz z wymaganymi załącznikami w powiatowym urzędzie pracy. Jest ono wpisywane do ewidencji oświadczeń w terminie 7 dni roboczych lub maksymalnie 30 dni roboczych w sytuacji, gdy wymagane jest postępowanie wyjaśniające. Kluczową kwestią odróżniającą nową procedurę uproszczoną od starej jest obowiązek pracodawcy, którego oświadczenie znalazło się w ewidencji, do pisemnego zawiadomienia powiatowego urzędu pracy o pod-

¹¹ *Ibidem*.

¹² Zob. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 września 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podklas działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), w których wydawane są zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca (Dz.U. z 2018 r., poz. 1749).

¹³ <https://www.gov.pl/web/rodzina/oswiadczenie-o-powierzeniu-wykonywania-pracy>; stan na 10.07.2019 r.

jęciu (najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy) lub niepodjęciu (w ciągu 7 dni od daty planowanego rozpoczęcia pracy wskazanego w oświadczeniu) pracy przez cudzoziemca¹⁴.

W celu zobrazowania skali popytu na krótkoterminową pracę cudzoziemców w Polsce w 2018 r. dokonano zestawienia danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na temat liczby wydanych zezwoleń na pracę sezonową cudzoziemców oraz liczby złożonych w Polsce oświadczeń pracodawców o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi.

TABELA 1: *Wielkość popytu na krótkoterminową pracę cudzoziemców w Polsce w 2018 r.*

Liczba zezwoleń na pracę typu S wydanych w Polsce w 2018 r.	Liczba oświadczeń pracodawców o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi złożonych w Polsce w 2018 r.
121.436	1.582.225

Źródło: <http://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analazy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce>; stan na 1.07.2019 r.

Należy podkreślić, że łączna liczba wydanych zezwoleń na pracę sezonową cudzoziemców oraz nowych oświadczeń pracodawców złożonych w 2018 r. była zbliżona do liczby starych oświadczeń złożonych w powiatowych urzędach pracy w 2017 r. (1.703.661 do 1.824.464), co może sugerować, że korekty legislacyjne obowiązujące od początku 2018 r. nie przyczyniły się do wyraźnych zmian w skali popytu na krótkoterminowe zatrudnienie cudzoziemców. Interesujące wydaje się również porównanie skali zezwoleń na pracę typu S wydawanych wyłącznie w sekcji A oraz sekcji I PKD z liczbą oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi, złożonych w tych samych sekcjach w 2017 r. Liczba zezwoleń typu S wydanych w 2018 r. była prawie trzykrotnie niższa niż liczby wspomnianych oświadczeń z roku poprzedniego.

4. Zakończenie

Zastanawiając się nad oceną obowiązujących od początku 2018 r. rozwiązań, należy wskazać kilka podstawowych kryteriów analizy. Pierwszym z nich jest potencjalny wpływ nowych zasad krótkoterminowego zatrudnienia cudzoziem-

¹⁴ *Ibidem.*

ców na możliwość pomiaru omawianego zjawiska. Wprowadzenie obowiązku potwierdzania przez pracodawcę faktu zatrudnienia cudzoziemca, jak również zgłaszania, że złożenie wniosku o wydanie zezwolenia na pracę typu S lub oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi nie poskutkowało podjęciem przez niego pracy stanowi poważny krok w kierunku poprawienia jakości statystyki publicznej w tym zakresie. Obowiązek ten powinien pozwolić na poprawę dokładności szacowania skali krótkoterminowego zatrudnienia cudzoziemców w Polsce.

Kolejnym kryterium analizy jest poziom kontroli nad zjawiskiem powierzenia krótkoterminowego zatrudnienia cudzoziemcom oraz ich aktywnością po wjeździe na terytorium kraju. Należy zaznaczyć, że zarówno ubieganie się pracodawcy o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca typu S, jak i wpis jego oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji stanowią podstawę do uzyskania wizy przez cudzoziemca planującego przyjazd do Polski. Istotna różnica, w porównaniu ze starą, obowiązującą do końca 2017 r. procedurą uproszczoną, polega jednak na wspomnianym obowiązku potwierdzenia zatrudnienia już w dniu nawiązania stosunku pracy. Nie bez znaczenia dla poziomu kontroli późniejszej aktywności imigranta pozostaje również fakt, że pracodawca jest zobowiązany również do przedstawienia w urzędzie pracy kopii odpowiednich stron paszportu cudzoziemca oraz podania jego adresu zamieszkania w Polsce.

Wydaje się, że pozytywnie należy ocenić możliwość złożenia przez pracodawcę tzw. wielosezonowego oświadczenia w ramach nowej procedury uproszczonej. Jest to spore ułatwienie dla pracodawców i cudzoziemców, którzy współpracowali w poprzednich latach w ramach legalnego krótkoterminowego zatrudnienia.

Pewne obawy może budzić fakt braku możliwości korzystania z nowej procedury uproszczonej w przypadku sekcji A oraz sekcji I PKD. Znaczenie złożoności procedur administracyjnych było wielokrotnie podkreślane w publikacjach przedstawicieli Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego oraz opracowaniach S. Kubiciel-Lodzińskiej reprezentującej Politechnikę Opolską. Wyniki badań przeprowadzonych przez wspomnianą autorkę dowodziły, że skomplikowane warunki formalnoprawne stanowią najważniejszą barierę powierzenia pracy imigrantom zarobkowym w Polsce¹⁵. W tym kon-

¹⁵ S. Kubiciel-Lodzińska, *Czynniki blokujące i stymulujące zatrudnianie cudzoziemców w Polsce w opinii pracodawców oraz zagranicznych pracowników (w świetle badań przeprowadzonych w województwie opolskim)*, *Studia Ekonomiczne* 2013/134 (13), s. 103–112.

tekście należy zastanowić się nad tym, czy uzyskanie zezwolenia na sezonową pracę cudzoziemca, mimo ułatwień proceduralnych w porównaniu z pozostałymi typami zezwoleń na pracę cudzoziemców, nie okaże się zbyt dużym wyzwaniem dla niektórych przedstawicieli wymienionych sekcji. Taka sytuacja mogłaby doprowadzić do ponownego, niepożądanego przesunięcia części sezonowego zatrudnienia w rolnictwie, ogrodnictwie i gastronomii do szarej strefy.

Wydaje się, że zmiana zasad powierzania krótkoterminowego zatrudnienia cudzoziemcom, wprowadzona w Polsce na początku 2018 r., była koniecznością. Jak w przypadku większości korekt legislacyjnych możliwe jest wskazanie oczywistych atutów zaproponowanych rozwiązań. Wybrane z nich zaprezentowano w niniejszym opracowaniu. Konieczne jest jednak podejmowanie próby krytycznego spojrzenia i przede wszystkim systematycznej ich ewaluacji w zakresie potencjalnego wpływu na funkcjonowanie krajowego rynku pracy.

Bibliografia

Akty prawne

- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz.U. z 2008 r., nr 17, poz. 106 2011.07.28.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 lutego 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz.U. z 2009 r., nr 21, poz. 114 2011.07.28.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz.U. z 2010 r., nr 109, poz. 716 2011.07.28.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz.U. z 2010 r., nr 236, poz. 1559 2011.07.28.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz.U. z 2011 r., nr 155, poz. 919 2015.05.01.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 listopada 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz.U. z 2013 r., nr 0, poz. 1507 2015.05.01.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzanie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz.U. z 2015 r., poz. 588.

- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń, Dz.U. z 2017 r., poz. 2345.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie państw, do których obywatele stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, Dz.U. z 2017 r., poz. 2349.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie wysokości wpłat dokonywanych w związku ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę lub zezwolenia na pracę sezonową oraz złożeniem oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, Dz.U. z 2017 r., poz. 2350.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz.U. z 2017 r., poz. 2346.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 września 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podklas działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), w których wydawane są zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca, Dz.U. z 2018 r., poz. 1749.

Opracowania

- Bednarski Marek**, *Popyt na pracę cudzoziemców z perspektywy teorii przedsiębiorstwa*, w: Stanisława Golinowska (red.), *Popyt na pracę cudzoziemców. Polska i sąsiedzi*, IPiSS, Warszawa 2004.
- Bijak Jakub**, *Forecasting international migration: selected theories, models and methods*, Central European Forum for Migration Research, Warszawa 2006.
- Kryńska Elżbieta, Kwiatkowski Eugeniusz**, *Podstawy wiedzy o rynku pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Kubiciel-Lodzińska Sabina**, *Czynniki blokujące i stymulujące zatrudnianie cudzoziemców w Polsce w opinii pracodawców oraz zagranicznych pracowników (w świetle badań przeprowadzonych w województwie opolskim)*, *Studia Ekonomiczne* 2013/134 (13), s. 103–112.
- Lee Everett S.**, *A Theory of Migration*, *Demography* 1966/3/1, s. 47–57.
- Massey Douglas S., Arango Joaquin, Hugo Graeme, Kouaouci Ali, Pellegrino Adela, Taylor Edward**, *Theories of International Migration: Review and Appraisal*, *Population and Development Review* 1993/19 (3), s. 431–466.
- Organiściak-Krzykowska Anna, Piotrowski Marek**, *Struktura przestrzenna krótkoterminowego zatrudnienia cudzoziemców w Polsce*, *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje* 2018/42 (3), s. 95–105.
- Państwowa Inspekcja Pracy**, *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2014 r.*, PIP, Warszawa 2015.
- Piore Michael J.**, *Birds of Passage: Migrant Labour and Industrial Societies*, Cambridge University Press, Cambridge 1979.

Strony internetowe

<http://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce>; stan na 1.07.2019.

<http://psz.praca.gov.pl/web/urzed-pracy/-/8180205-rejestracja-oswiadczen-pracodawcow-o-zamiarze-powierzenia-pracy-cudzoziemcowi>; stan na 10.07.2019 r.

<http://www.gov.pl/web/rodzina/zezwozenie-na-prace-sezonowal>; stan na 1.07.2019 r.

Marek PIOTROWSKI

THE SHORT-TERM EMPLOYMENT OF FOREIGNERS IN POLAND CHANGES OF THE RULES AND THEIR ASSESSMENT

Abstract

Background: Legislative changes introduced at the turn of 2006/2007, which resulted in the sanctioning of a simplified employment procedure of foreigners, constituted a breakthrough in the process of liberalizing the access of economic immigrants to the labour market of Poland. Possibilities of employing a foreigner based on the employer's statement on the intention to entrust a job to foreigner are often attributed to having a positive impact on the functioning of the labour market, as it involves transferring some of the short-term employment of economic migrants from the gray zone to legal employment. The possibility of using this procedure to legalize entry of foreigners into Poland proved to be the cause of numerous cases of abuse. The subject of the research is the changes in the rules of the short-term employment of foreigners in Poland and their socio-economic consequences; the results are presented in this paper.

Research purpose: The aim of this study is to discuss and assess the main changes in the rules of entrusting short-term employment to foreigners that have been in force since 2018.

Methods: The study presents the results of the analysis of the content of legal acts. Furthermore, the data aggregated by the Ministry of Labor and Social Policy, characterizing the scale of demand for short-term work of foreigners, are presented and interpreted.

Conclusions: It should be emphasized that the introduction of a new type of work permit for a foreigner (S-type work permission) and the correction of the so-called simplified procedure are actions that should positively affect the accuracy of measuring the scale of the phenomenon, the level of control over this type of employment, as well as the activity of foreigners coming to Poland in order to provide seasonal work. There is a concern that the lack of possibility to apply the simplified procedure in some sections of the Polish Classification of Activities may, however, contribute to the undesirable increase in the scale of illegal employment of foreigners in seasonal work.

Keywords: foreigners, immigrants, short-term employment, seasonal employment.