



**MAGDALENA ŚWITAJSKA**

adwokat, solicitor Anglii i Walii  
(obecnie nie praktykuje), partner,  
praktyka prawa pracy  
i praktyka globalnej mobilności



**ALEKSANDRA WÓJCIK**

praktyka prawa pracy  
i praktyka globalnej mobilności

# Pracownicy z zagranicy, czyli o (niewykorzystanych) szansach polskiego rynku pracy

**W prasie i debacie publicznej niezmiennie od lat pojawia się sensacyjna liczba pięciu milionów zagranicznych pracowników, których powinien przyjąć polski rynek pracy w ciągu najbliższych kilkunastu lat, aby polska gospodarka mogła się rozwijać w dotychczasowym tempie.**

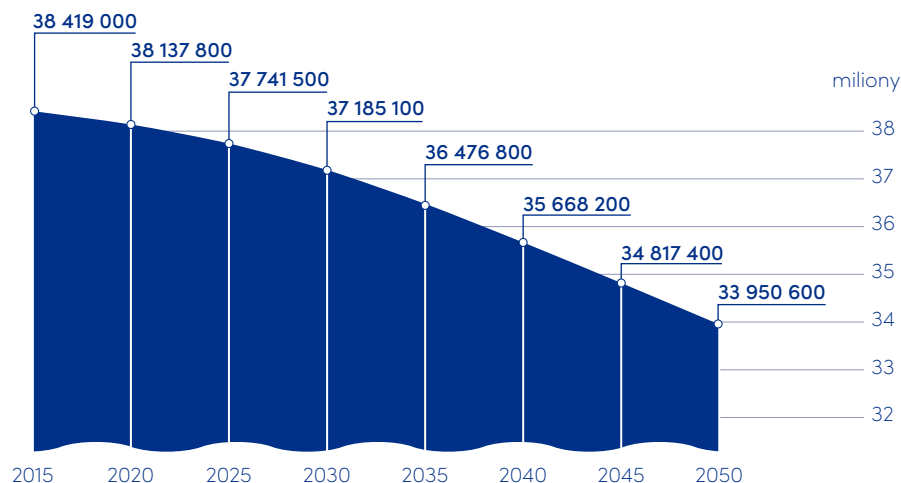
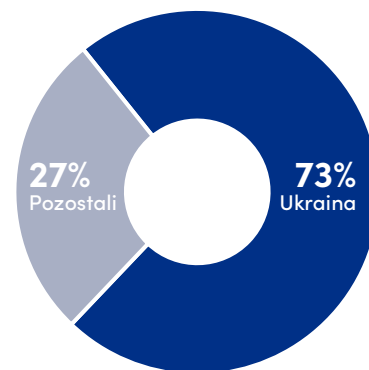
## **Naprawdę aż pięć milionów?**

Wspomniana liczba nie wydaje się przesadzona, jeśli spojrzeć na prognozy demograficzne Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) dla Polski na lata 2014–2050. Zakładają one spadek liczby ludności do 33,1 mln osób w 2050 r., a więc o 5,4 mln osób względem 2016 r. Należy do tego jeszcze dodać szybki wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym.

Nie wiadomo, ilu dokładnie cudzoziemców już pracuje w Polsce. Według pierwszego tego rodzaju i eksperymentalnego opracowania GUS na koniec 2019 r. w Polsce mieszkało ponad 2 miliony obcokrajowców. Liczba ta obejmuje jednak wszystkie osoby nieposiadające polskiego obywatelstwa, bez względu na to, kiedy osiedliły się w Polsce i w jakim celu. Bardziej miarodajna wydaje się zatem statystyka prowadzona przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), według której pod koniec 2020 r. zarejestrowanych było ponad 725 tys. ubezpieczonych i odprowadzających składki cudzoziemców. Był to wynik rekordowy, o blisko 75 tys. wyższy niż rok wcześniej. Na koniec czerwca 2021 r. liczba ta wyniosła już prawie 820 tys. cudzoziemców.

Wśród cudzoziemców pracujących w Polsce niezmiennie od lat dominują obywatele Ukrainy, stanowiący około 70% zarejestrowanych w ZUS. Na dalszych miejscach najliczniejszymi grupami są obywatele Białorusi i Gruzji. Cudzoziemcy zasilający polski rynek pracy napływają także z Indii, Wietnamu, Rosji, Mołdawii, Chin i Korei Południowej. W Polsce mieszka też spora grupa Niemców, Włochów oraz obywateli Wielkiej Brytanii.

## LUDNOŚĆ POLSKI

CUDZOZIEMCY ZAREJESTROWANI W ZUS  
(PAŹDZIERNIK 2021)

## To wciąż nie wystarczy

Wszystko to jednak nadal za mało. Zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców stale rośnie – jest to tendencja nie tylko polska, ale ogólnoeuropejska – a za tym zapotrzebowaniem nie nadąża napływ zagranicznych pracowników. W czerwcu 2021 r. liczba wolnych miejsc pracy w Polsce wyniosła 142,8 tys. (i była wyższa niż w marcu 2021 r. o 29,6%), a aż 81% przedsiębiorców zgłaszało trudności z wypełnieniem wakatów. Sytuację pogarsza dodatkowo zauważalny i niesłabnący odpływ imigrantów zarobkowych z Polski do państw sąsiadujących w związku z konkurencyjnymi warunkami zatrudnienia i mniejszymi barierami w uzyskiwaniu tam dokumentów uprawniających do pracy. Dla większości polskich pracodawców korzystanie z pracy cudzoziemców już stało się codziennością i koniecznością. Pozostali dołączą do tego grona w najbliższych latach.

Pracownicy z zagranicy znajdują w Polsce zatrudnienie przede wszystkim w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, transporcie i gospodarce magazynowej,

które zmagają się z największymi deficytami. Cudzoziemcy nadal wykonują w Polsce przede wszystkim prace proste, na stanowiskach operatorów i monterów urządzeń oraz robotników przemysłowych i rzemieślników. Na listach zawodów cierpiących na niedobory pracowników od lat niezmiennie znajdują się jednak także liczne zawody z sektora IT (np. programiści aplikacji) oraz zawody medyczne.

Niezainteresowane państwo,  
nieprzyjazne prawo

Choć problem deficytu pracowników na rynku pracy nie jest nowy, rządzący od wielu lat nie podejmują realnych działań mogących ułatwić czy uatrakcyjnić zatrudnianie zagranicznych pracowników w Polsce.

Niewiele zmienia fakt, że w lipcu 2021 r. został opublikowany i przekazany do uzgodnień międzyresortowych projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022”. Polityka ta, tak bardzo wyczekiwana, jest kolejną

próbą koordynacji działań państwa wobec procesów migracyjnych. Wcześniej w 2012 r. Rada Ministrów przyjęła dokument „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, unieważniony następnie w 2016 r. W 2018 r. Rada Ministrów przyjęła dokument „Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej”, który jednak nie doczekał się konkretyzacji.

Trudno jednak nie zauważyć, że obecnie projektowana „Polityka” dotyczy bardzo krótkiego okresu, z którego część upłynęła, zanim projekt się ukazał. Ponadto dokument przewiduje niewiele rozwiązań w stosunku do ilości problemów zgłaszanych przez pracodawców. Jest to wyrazem braku jasnej i długofalowej wizji polityki migracyjnej Polski, a nawet dowodem na jedynie pozorne zainteresowanie rządzących tym obszarem. Należałoby bowiem jak najszybciej wdrożyć realne rozwiązania prawne usprawniające procesy związane z zatrudnianiem cudzoziemców, jeśli Polska nie chce dalej marnować potencjału zagranicznych pracowników. >>

## Bez pośpiechu

Największym od lat problemem, zarówno dla cudzoziemców, jak i dla pracodawców, są znaczne opóźnienia w załatwianiu spraw przez organy administracyjne, a dokładniej wojewodów.

Dotyczy to w szczególności zezwoleń na pobyt czasowy i pracę (a więc dokumentu, który uprawnia cudzoziemca, zarówno do legalnej pracy w Polsce, jak i pobytu, bez konieczności uzyskania dodatkowo wizy). Według stanu na 25 czerwca 2020 r. średni czas rozpatrywania takiej sprawy w Polsce wynosił 238 dni. To kilkakrotnie dłużej niż przewidują przepisy. Przyczyną jest z jednej strony rocznie wzrost liczby wniosków o wydanie zezwoleń (w 2018 r. złożono ponad 165 tysięcy wniosków o zezwolenie na pobyt czasowy i pracę, a w 2021 r. – już prawie 327 tysięcy), z drugiej zaś brak wystarczającej liczby urzędników i procedur (w tym wewnętrznych) pozwalających na sprawne rozpoznawanie tych wniosków.

Znacznie krócej, choć nadal długo, bo zwykle od kilku tygodni do kilku miesięcy, trzeba czekać na wydanie zezwolenia na pracę, które uprawnia tylko do pracy i wymaga, co do zasady, dodatkowo uzyskania wizy za granicą. Warto przy okazji wspomnieć, że mimo uzyskania zezwolenia na pracę nie ma gwarancji, że właściwy konsul wyda cudzoziemcowi wizę, która umożliwi mu realizację zezwolenia (tj. faktyczne rozpoczęcie pracy w Polsce). Praktyka zna wiele przypadków, w których konsulaty nie wydawały wiz cudzoziemcom posiadającym zezwolenia ze względu na dużą ilość wpływających wniosków albo w ogóle nie udostępniały terminów spotkań wizowych.

Długi czas oczekiwania na zezwolenie wiąże się – w przypadku zezwolenia na pracę i zezwolenia na pobyt czasowy i pracę uzyskiwanych w sytuacji, gdy jest to nowa praca cudzoziemca – z brakiem możliwości rozpoczęcia pracy aż do uzyskania

zezwolenia. W przypadku zezwolenia na pobyt czasowy i pracę oznacza także, co do zasady (pewne modyfikacje zostały wprowadzone na czas pandemii), brak możliwości ponownego wjazdu do Polski bez wizy (lub prawa do ruchu bezwizowego) w przypadku opuszczenia Polski przed wydaniem zezwolenia. Są to w wielu przypadkach niedogodności wystarczające, aby zniechęcić pracodawców do poszukiwania zagranicznych pracowników i zachęcić zagranicznych pracowników do poszukiwania pracy u naszych sąsiadów. Pewne możliwości przyspieszenia rozpoznawania spraw wprawdzie istnieją, ale wymagają dobrego rozeznania w procedurach i doświadczenia.

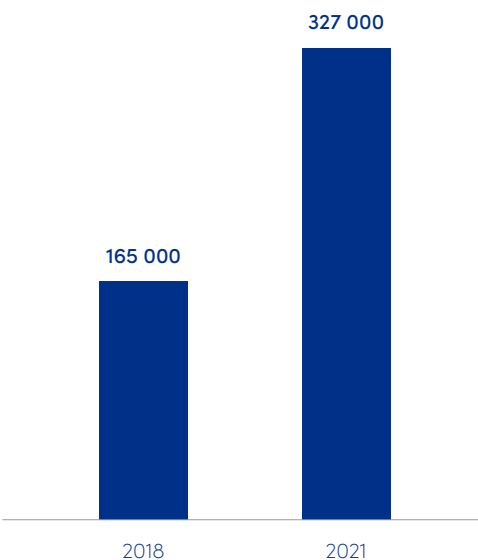
## Tylko po polsku

Cudzoziemców i pracodawców odstrasza nie tylko terminy załatwiania spraw. Istotnym problemem dotyczącym przede wszystkim postępowań w zakresie legalizacji pobytu (w których stroną jest sam pracownik, a nie – jak w przypadku legalizacji pracy – podmiot zatrudniający) są bariery komunikacyjne na linii cudzoziemiec – urząd.

Linie telefoniczne urzędów wojewódzkich zajmujących się wnioskami są często zajęte, a część z nich jest permanentnie zawieszona. Korespondencja kierowana na skrzynkę mailową nierzadko pozostaje bez odpowiedzi, a jeśli odpowiedź zostanie nadesłana, zazwyczaj stanowi oderwaną od okoliczności konkretnej sprawy wystandaryzowaną informację, która mówi nam tylko to, co już o sprawie wiemy. Listowna wymiana dokumentów i pism oznacza zaś często wielotygodniowe oczekiwanie na odpowiedź zwrotną.

Kolejnym problemem jest bariera językowa. Nawet gdy cudzoziemcowi uda się skontaktować z urzędnikiem, ten zwykle nie komunikuje się w języku ojczystym obcokrajowca, a znajomość języka angielskiego

LICZBA ZŁOŻONYCH WNIOSKÓW  
O POBYT CZASOWY I PRACĘ



często bywa niewystarczająca po obu stronach. To samo dotyczy także bardzo niekiedy rozbudowanych wezwań z urzędów do uzupełnienia braków formalnych złożonego wniosku, które są kierowane do cudzoziemców w języku polskim. Wezwania mają często wystandaryzowaną treść i, na przykład, nie uwzględniają dokumentów już złożonych, nie wyjaśniają zarazem, dlaczego są one dla urzędu niewystarczające i co konkretnie cudzoziemiec powinien dosłać. Nierzadko zdarzają się także wezwania zupełnie niezasadne, wynikające z przeoczeń urzędników. Czytanie wezwań stało się na przestrzeni ostatnich lat umiejętnością, która przychodzi wraz z doświadczeniem.

Wydaje się, że właśnie niezrozumienie przez cudzoziemców kierowanej do nich korespondencji i komunikacji w innych formach może stanowić główną przyczynę wydawania przez urzędy stosunkowo dużej liczby decyzji odmownych.

## Jest nadzieja?

Niedawno pojawiła się nowa perspektywa. Ustawodawca przyjął długo oczekiwaną nowelizację ustawy o cudzoziemcach oraz innych ustaw.

Zakłada ona szereg zmian w obowiązujących procedurach dotyczących legalizacji pracy i pobytu cudzoziemców w Polsce, w tym w zakresie wymogów stawianych cudzoziemcom i terminów załatwiania spraw.

Wprowadza też 60-dniowe terminy na załatwienie sprawy przez organ pierwszej instancji, liczone, co do zasady, od momentu, w którym uzupełniono wszystkie braki formalne wniosku o udzielenie lub zmianę zezwolenia na pobyt czasowy, a cudzoziemiec dopełnił obowiązku osobistego stawiennictwa w urzędzie. Jeśli terminy te faktycznie będą przestrzegane, zmiana będzie rewolucyjna.

Istotna i od dawna postulowana zmiana została wprowadzona także w odniesieniu do oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi rejestrowanych przez urzędy pracy. Oświadczenia te pozwalają na znaczne odformalizowane i szybkie legalizowanie pracy obywateli, między innymi Ukrainy, Białorusi czy Rosji (rejestracja oświadczenia powinna nastąpić najpóźniej w terminie 7–14 dni). Zgodnie z dotychczas obowiązującą regulacją okres wykonywania pracy na podstawie takiego oświadczenia mógł wynieść łącznie nie więcej niż 6 miesięcy

w ciągu kolejnych 12 miesięcy, niezależnie od liczby podmiotów powierzających danemu cudzoziemcowi wykonywanie pracy. Zgodnie z nowymi przepisami maksymalny dopuszczalny okres wykonywania pracy na podstawie oświadczenia został wydłużony aż do 24 miesięcy, co powinno znacząco zwiększyć użyteczność tego rozwiązania i wpłynąć na odciążenie pozostałych procedur, przynajmniej na jakiś czas.

Nowelizacja wprowadza także pierwszeństwo w rozpoznawaniu wniosków o zezwolenia na pracę na rzecz przedsiębiorców prowadzących działalność o znaczeniu strategicznym dla gospodarki narodowej. Wykaz takich przedsiębiorców będzie określał minister ds. gospodarki w drodze rozporządzenia.

Nowelizacja przewiduje nadto, że organy mogą wymieniać za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej informacje na temat tego, czy wjazd i pobyt cudzoziemca w Polsce mogą stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Powinno to, przynajmniej w teorii, znacznie przyspieszyć ten etap procedury wydawania zezwoleń na pobyt, oszczędzając poszczególnym organom konieczności fizycznego przesyłania akt sprawy pomiędzy sobą.

Istotnym problemem praktycznym, z jakim borykają się na co dzień pracodawcy zatrudniający cudzoziemców, jest związanie zezwoleń na pobyt i pracę z konkretnym

pracodawcą, bez możliwości wykorzystania ich przez innego pracodawcę, oraz ograniczenie możliwości zmiany niektórych warunków pracy. Nowelizacja wprowadza możliwość (wcześniej nieistniejącą) zmiany zezwolenia na pobyt i pracę w przypadku zmiany pracodawcy. Nie trzeba już zatem w takim przypadku występować o wydanie nowego zezwolenia na pobyt czasowy. Dodatkowo katalog okoliczności niewymagających zmiany zezwolenia na pobyt czasowy i pracę oraz zmiany zezwolenia na pracę został poszerzony o:

- zmianę nazwy stanowiska, na jakim cudzoziemiec wykonuje pracę, przy jednoczesnym zachowaniu zakresu jego obowiązków,
- zwiększenie wymiaru czasu pracy przy jednoczesnym proporcjonalnym zwiększeniu wynagrodzenia.

## Polskie szanse

Choć na tym etapie trudno przewidzieć, jak ukształtuje się praktyka stosowania nowych przepisów, kierunek zmian należy ocenić pozytywnie i uznać za pewien przełom w podejściu rządzących do tematu zatrudniania cudzoziemców. Wszelkie instrumenty, które mogą przyspieszyć rozpoznawanie spraw imigracyjnych i zwiększyć ich przewidywalność, a także wydolność systemu, będą sprzyjać poprawie sytuacji cudzoziemców i ich pracodawców (tak obecnych, jak i potencjalnych), a w konsekwencji umożliwić zapełnianie powiększającej się luki na rynku pracy. Wiele będzie jednak zależało, jak zwykle, od prawidłowego stosowania (lub nie) przez organy nowych przepisów, a to z kolei zależy będzie w istotnej mierze od polityki państwa wobec pracowników z zagranicy. To ona zdecyduje ostatecznie, czy Polska wykorzysta możliwości i niewątpliwie korzyści, jakie daje zatrudnianie cudzoziemców. ●



**maksymalny dopuszczalny okres wykonywania pracy na podstawie oświadczenia został wydłużony aż do 24 miesięcy**