Oświadczenie złożone
przez senatora Stanisława Gawłowskiego
na 58. posiedzeniu Senatu
w dniu 7 maja 2026 r.

Oświadczenie skierowane do wiceprezesa Rady Ministrów, ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego

Szanowny Panie Premierze!

Zwracam się do pana z prośbą o udzielenie wyjaśnień w sprawie praktyki stosowania przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach w zakresie postępowań wizowych dotyczących obywateli państw trzecich zatrudnianych lub mających zostać zatrudnionymi przez polskich przedsiębiorców, którzy prowadzą znaczącą działalność gospodarczą w Polsce i w ramach realizacji kontraktów usługowych czasowo delegują pracowników do wykonywania pracy na terytorium innych państw członkowskich UE.

W przestrzeni publicznej w ostatnim czasie pojawiają się liczne sygnały od przedsiębiorców, organizacji eksperckich oraz związków pracodawców, że w sprawach dotyczących obywateli państw trzecich zatrudnianych przez polskich eksporterów usług ukształtowała się praktyka odmowy wydawania wiz w sytuacjach, w których organ poweźmie przypuszczenie, że cudzoziemiec może zostać czasowo delegowany do pracy przy realizacji kontraktu usługowego na terenie innego państwa UE. W takich przypadkach w postępowaniach wizowych organy mają powoływać się m.in. na „zamiar opuszczenia terytorium RP przed upływem ważności wizy" albo na wątpliwość, czy „cel pobytu cudzoziemca mógłby być inny niż deklarowany".

Zdaniem ekspertów tego rodzaju praktyka budzi zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia art. 56 TFUE. Swoboda świadczenia usług obejmuje nie tylko zakaz ograniczeń nakładanych przez państwo przyjmujące usługę, lecz także obowiązek powstrzymania się przez państwo siedziby usługodawcy od działań, które w praktyce uniemożliwiają albo utrudniają przedsiębiorcy korzystanie z rynku usług w innych państwach członkowskich. Jeżeli polski przedsiębiorca prowadzący rzeczywistą działalność gospodarczą w Polsce nie może uzyskać dokumentów legalizujących pobyt i zatrudnienie pracownika wyłącznie dlatego, że pracownik ten ma czasowo wykonywać czynności w innym państwie UE, to skutkiem takiej praktyki jest ograniczenie zdolności tego przedsiębiorcy do świadczenia usług transgranicznych.

Problem ten jest obecnie szeroko opisywany w mediach. W jednej z publikacji (https://wyborcza.biz/biznes/7,177151,32729898,inzynier-z-korei-spawacz-z-indii-od-polskich-urzedow-uslyszeli.html) przytoczono także głosy przedsiębiorców, którzy alarmowali, że dalsze utrzymywanie się takiej praktyki może skłaniać firmy do przenoszenia części działalności gospodarczej do innych państw członkowskich, w których eksporterzy usług nie napotykają na analogiczne bariery administracyjne. Jak wskazano, stosowana przez urzędników interpretacja przepisów blokuje działalność polskich eksporterów usług, ogranicza możliwość realizacji kontraktów zagranicznych, a w konsekwencji prowadzi do utraty miejsc pracy przez obywateli polskich. W publikacjach opisano przypadki firm korzystających z deficytowych kompetencji wykwalifikowanych specjalistów – spawaczy, monterów, serwisantów statków, inżynierów czy pielęgniarek – których nie sposób zastąpić pracownikami dostępnymi na polskim, a niekiedy również europejskim rynku pracy.

Praktyka ta rodzi realne konsekwencje dla umów zawieranych przez polskich przedsiębiorców z kontrahentami zagranicznymi, stabilności miejsc pracy oraz wpływów do budżetu państwa. W publikacjach (https://www.rp.pl/biznes/art44171211-eksporterzy-uslug-moga-stracic-zagraniczne-projekty) wskazano, że tylko w 2025 r. polskie firmy oddelegowały do świadczenia usług za granicą prawie 661 tysięcy pracowników, z czego mniej więcej 1/4 była obywatelami państw trzecich. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego wartość eksportu polskich usług wymagających fizycznej obecności pracowników w innych państwach UE wyniosła w 2024 r. 31,7 miliarda zł. Jednocześnie liczba pracowników oddelegowanych przez polskich eksporterów spadła w 2025 r. o ponad 100 tysięcy względem roku poprzedniego, co pokazuje skalę potencjalnego ryzyka gospodarczego i uzasadnia potrzebę pilnego wyjaśnienia.

Podstawowa wątpliwość dotyczy sposobu rozumienia celu pobytu cudzoziemca w Polsce w sytuacji, gdy cudzoziemiec ma zostać zatrudniony przez polskiego pracodawcę i pozostawać związany z polskim przedsiębiorstwem, ale w ramach wykonywania usług transgranicznych może być czasowo kierowany do pracy na terytorium innego państwa UE. Czasowe wykonywanie czynności poza terytorium RP nie oznacza samo

w sobie, że deklarowanym celem pobytu cudzoziemca nie jest praca na rzecz polskiego pracodawcy. Pracownik delegowany pozostaje zatrudniony przez polski podmiot, jego praca służy realizacji usługi świadczonej przez polskiego usługodawcę, a obecność w innym państwie członkowskim ma charakter ograniczony w czasie i jest funkcjonalnie związana z realizacją konkretnej usługi.

W konsekwencji – zdaniem ekspertów – dochodzi do zrównania 2 fundamentalnie odmiennych sytuacji: przypadku, w którym polska firma prowadząca rzeczywistą działalność gospodarczą w Polsce zatrudnia pracownika i czasowo deleguje go do wykonania usługi w innym państwie UE, korzystając z unijnej swobody świadczenia usług, oraz działalności podmiotów pośredniczących, które nie prowadzą w Polsce realnej działalności gospodarczej, a ich funkcjonowanie służy jedynie uzyskiwaniu dokumentów umożliwiających cudzoziemcom pod pozorem pracy wjazd do strefy Schengen. O ile drugi z tych przypadków powinien być konsekwentnie zwalczany, o tyle stosowanie rozszerzającej, nieuprawnionej i niezgodnej z prawem unijnym interpretacji wobec przedsiębiorców prowadzących znaczną i udokumentowaną działalność w Polsce jest praktyką bardzo szkodliwą dla polskiej gospodarki, która dyskryminuje polskich przedsiębiorców względem ich konkurentów z innych państw członkowskich.

W przywołanych publikacjach opisano konkretne przypadki podmiotów dotkniętych stosowaną przez administrację wykładnią przepisów. Wskazano m.in. na spółkę GMK Management, której obecnie brakuje 80 spawaczy o kwalifikacjach niemożliwych do pozyskania na polskim rynku pracy, oraz na spółkę Pol-Inowex, która zrekrutowała specjalistę do nadzoru nad projektem w Niemczech, lecz nie może sfinalizować kontraktu z uwagi na brak możliwości uzyskania dla niego wizy. Szacuje się, że gdyby spadek liczby pracowników delegowanych w ramach eksportu usług proporcjonalnie przełożyć na spadek wpływów z eksportu usług do polskiej gospodarki, oznaczałoby to ubytek rzędu 4,2 miliarda zł w 2024 r.

Jednocześnie praktyka stosowania przez organy administracji przepisów dotyczących dopuszczania cudzoziemców do polskiego rynku pracy budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia prawa unijnego. Zatrudnianie pracowników w celu ich czasowego delegowania do realizacji usług w innym państwie członkowskim – także wtedy gdy są oni obywatelami państw trzecich – mieści się w zakresie swobody świadczenia usług, o ile pracodawca prowadzi rzeczywistą działalność w państwie wysyłającym, a delegowanie ma charakter rzeczywisty i czasowy, tj. obecność na terytorium innego państwa jest ograniczona w czasie i służy jedynie wykonaniu usługi. Tym bardziej że w znacznej części przypadków są to cudzoziemcy, którzy już przebywają i pracują na terytorium RP u tego lub innego pracodawcy.

Prawo unijne, w szczególności dyrektywa 2014/67/UE, przy ocenie, czy delegowanie danego pracownika – niezależnie od jego obywatelstwa – jest prawidłowe i rzeczywiste, nakazuje brać pod uwagę w szczególności to, czy pracodawca prowadzi znaczącą działalność w państwie wysyłającym. Mechanizm ten ma na celu zwalczanie nadużyć, w tym działalności tzw. spółek skrzynek pocztowych, których aktywność sprowadza się wyłącznie do czynności administracyjnych związanych z rekrutacją i legalizacją pobytu i pracy cudzoziemców. Nie uzasadnia on jednak automatycznego blokowania możliwości zatrudniania obywateli państw trzecich przez legalnie działających polskich eksporterów usług ani automatycznego kwestionowania celu pobytu cudzoziemca tylko dlatego, że może on czasowo wykonywać pracę w innym państwie UE.

Z perspektywy właściwości Ministra Spraw Zagranicznych szczególnie istotne jest ustalenie, czy organy konsularne stosują jednolitą praktykę w sprawach wizowych dotyczących obywateli państw trzecich zatrudnianych przez polskich eksporterów usług, a także czy otrzymały wytyczne pozwalające odróżnić legalne delegowanie w ramach swobody świadczenia usług od nadużyć migracyjnych lub pozornego zatrudnienia. Brak takiego rozróżnienia może prowadzić do sytuacji, w której legalny model świadczenia usług transgranicznych przez polskie przedsiębiorstwa jest traktowany jako okoliczność podważająca cel pobytu cudzoziemca.

W związku z powyższym proszę pana premiera o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

1. Czy Ministerstwo Spraw Zagranicznych potwierdza, że sam fakt, iż obywatel państwa trzeciego zatrudniony przez polskiego pracodawcę może zostać czasowo delegowany do realizacji usługi w innym państwie członkowskim UE, nie powinien być automatycznie traktowany jako okoliczność podważająca deklarowany cel pobytu w Polsce?

2. Czy zdaniem Ministerstwa Spraw Zagranicznych sam zamiar czasowego delegowania cudzoziemca przez polskiego pracodawcę do realizacji kontraktu usługowego w innym państwie UE może stanowić samodzielną podstawę odmowy wydania wizy?

3. Czy Ministerstwo Spraw Zagranicznych potwierdza, że czasowy charakter delegowania pracownika w ramach art. 56 TFUE oznacza wykonywanie pracy w innym państwie członkowskim przez okres ograniczony w czasie, w związku z realizacją konkretnej usługi transgranicznej i bez stałego włączenia pracownika do rynku pracy państwa przyjmującego, oraz że nie może być utożsamiany z incydentalnym

charakterem podróży służbowej w rozumieniu polskiego prawa pracy? Jeżeli ministerstwo zajmuje odmienne stanowisko, proszę o wskazanie jego podstawy prawnej oraz wyjaśnienie zgodności tego stanowiska z prawem europejskim.

4. Czy organy konsularne otrzymały wytyczne, instrukcje lub objaśnienia dotyczące rozpatrywania wniosków wizowych obywateli państw trzecich zatrudnianych przez polskich pracodawców i czasowo delegowanych do realizacji usług w innych państwach członkowskich UE? Jeżeli tak, proszę o wskazanie daty wydania tych wytycznych oraz ich zasadniczej treści.

5. W jaki sposób organy konsularne, w praktyce postępowań wizowych, rozróżniają przypadki legalnego delegowania pracowników przez usługodawców prowadzących znaczącą działalność gospodarczą w Polsce od działalności tzw. spółek skrzynek pocztowych lub innych podmiotów służących wyłącznie ułatwianiu cudzoziemcom wjazdu do strefy Schengen, bez faktycznego zamiaru powierzenia im rzeczywistej pracy?

6. Jakie konkretne kryteria powinny być, według Ministerstwa Spraw Zagranicznych, badane przez konsulów przy ocenie, czy wniosek wizowy dotyczy rzeczywistego zatrudnienia i legalnego delegowania pracownika w ramach swobody świadczenia usług, czy też nadużycia przepisów wizowych lub pozornego zatrudnienia?

7. Czy Ministerstwo Spraw Zagranicznych dysponuje danymi o liczbie odmów wydania wiz w sprawach prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, w których jedną z przyczyn odmowy było ustalenie lub przypuszczenie, że cudzoziemiec będzie czasowo wykonywał pracę poza terytorium RP w związku z delegowaniem przez polskiego pracodawcę do realizacji usługi w innym państwie członkowskim UE? Jeżeli tak, to proszę o przedstawienie tych danych z podziałem na: placówki konsularne, podstawy odmowy oraz obywatelstwo cudzoziemców.

8. Czy Ministerstwo Spraw Zagranicznych analizowało wpływ praktyki automatycznej odmowy wydawania wiz pracownikom polskich eksporterów usług na ich działalność, w szczególności na możliwość realizacji kontraktów zagranicznych, utrzymanie miejsc pracy w Polsce oraz pozycję konkurencyjną polskich przedsiębiorców na rynku UE?

9. Czy Ministerstwo Spraw Zagranicznych konsultowało lub uzgadniało z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji lub innymi właściwymi organami jednolite stanowisko dotyczące traktowania w postępowaniach wizowych obywateli państw trzecich zatrudnianych przez polskich przedsiębiorców i czasowo delegowanych do innych państw UE w ramach świadczenia usług transgranicznych?

10. Czy Ministerstwo Spraw Zagranicznych planuje wydać organom konsularnym pisemne wytyczne lub objaśnienia wskazujące, że sam zamiar czasowego delegowania pracownika będącego obywatelem państwa trzeciego do innego państwa członkowskiego UE nie może stanowić samoistnej podstawy odmowy wydania wizy, jeżeli cudzoziemiec ma być rzeczywiście zatrudniony przez polskiego pracodawcę prowadzącego znaczącą działalność gospodarczą w Polsce?

Stanisław Gawłowski