Oświadczenie złożone
przez senatora Stanisława Gawłowskiego
na 62. posiedzeniu Senatu
w dniu 8 lipca 2026 r.

Oświadczenie skierowane do minister rodziny, pracy i polityki społecznej Agnieszki Dziemianowicz-Bąk

Szanowna Pani Minister!

Dziękuję za wyjaśnienia (znak BM-II.059.3.36.2026) udzielone w odpowiedzi na moje oświadczenie złożone na pięćdziesiątym ósmym posiedzeniu Senatu w dniu 7 maja 2026 r. W odpowiedzi pani minister znalazło się stwierdzenie, że przepisy ustawy nie przewidują wydawania zezwoleń na pracę, jeżeli cudzoziemcy „w ogóle nie będą wykonywali pracy na terytorium RP". Rozumiem intencję tego zdania jako próbę wskazania granicy między rzeczywistym zatrudnieniem a zatrudnieniem pozornym. Obawiam się jednak, że może ono zostać odczytane zbyt szeroko, np. jako wymóg fizycznego wykonywania pracy na geograficznym terytorium Polski przez pewien określony czas lub zakaz delegowania w ogóle. W moim przekonaniu słowo „w ogóle" można w tym kontekście rozumieć różnorako.

Pierwsze rozumienie dotyczy sytuacji, w której cudzoziemiec faktycznie nie uzyskał dostępu do polskiego rynku pracy, ponieważ nigdy nawet nie wjechał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W konsekwencji nie mógł zostać czasowo delegowany z Polski do innego państwa członkowskiego ani po zakończeniu delegowania wrócić do Polski. W takim przypadku odmowa wydania wizy lub zezwolenia na pracę wynikałaby z zarzutu braku rzeczywistego związku z polskim rynkiem pracy.

W drugim rozumieniu do odmowy wydania wizy lub zezwolenia na pracę dochodziłoby wtedy, gdy organ przyjmie, że dostęp do polskiego rynku pracy należy rozumieć jako fizyczne wykonywanie pracy na terytorium Polski przez pewien minimalny czas: 1 dzień, tydzień, miesiąc albo inny okres. W takim modelu odmowa nie wynikałaby z braku dostępu do polskiego rynku pracy, lecz z niewykazania określonego czasu „fizycznie" wykonanej pracy na terytorium Polski przed delegowaniem.

Trzeci, najdalej idący sposób polegałby na przyjęciu, że każda praca „fizycznie" wykonywana poza terytorium RP narusza wymóg wykonywania pracy na terytorium RP. W takim modelu sam zamiar lub nawet możliwość delegowania do innego państwa członkowskiego staje się okolicznością prowadzącą do odmowy wydania wizy lub zezwolenia na pracę.

Z tego względu zasadne wydaje się doprecyzowanie, jak ministerstwo rozumie wskazane sformułowanie w praktyce stosowania ustawy. Ma to istotne znaczenie, ponieważ od przyjętej interpretacji zależy, czy w praktyce administracyjnej powstanie dodatkowy, niewynikający z przepisów warunek ograniczający lub nawet uniemożliwiający polskim przedsiębiorstwom korzystanie ze swobody świadczenia usług na wspólnym rynku UE.

Zwracam się do pani minister jednocześnie z prośbą o rozważenie, aby zapowiadane pismo do wojewodów i starostów albo odrębne wyjaśnienia ministerstwa nie ograniczały się jedynie do ogólnego stwierdzenia, że możliwość delegowania nie może sama przez się stanowić podstawy odmowy. Wydaje się potrzebne również wskazanie, jakie okoliczności powinny być badane przez organy, aby odróżnić legalne delegowanie od nadużycia. W mojej ocenie pomocne byłoby opracowanie katalogu okoliczności wymagających pogłębionej weryfikacji. Taki katalog powinien pomagać urzędnikom identyfikować zarówno przesłanki przemawiające za rzeczywistym zatrudnieniem i legalnym delegowaniem, jak i okoliczności mogące wskazywać na ryzyko nadużycia.

W związku z tym zwracam się do pani minister z następującymi pytaniami.

1. Do których z przedstawionych sytuacji odnosi się użyte w odpowiedzi ministerstwa stwierdzenie, że przepisy ustawy nie przewidują wydawania zezwoleń na pracę, jeżeli cudzoziemiec „w ogóle nie będzie wykonywał pracy na terytorium RP":

a) do sytuacji, w której cudzoziemiec nie wjechał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i nie rozpoczął tu zatrudnienia u polskiego pracodawcy, a w konsekwencji nie mógł zostać delegowany z Polski do innego państwa członkowskiego;

b) do sytuacji, w której cudzoziemiec wjechał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i rozpoczął tu zatrudnienie u polskiego pracodawcy, lecz przed delegowaniem nie wykonał pracy „fizycznie" na terytorium Polski przez określony minimalny czas;

c) do sytuacji, w której czasowe delegowanie cudzoziemca przez polskiego pracodawcę do innego państwa członkowskiego oznacza, że w okresie delegowania cudzoziemiec „w ogóle nie będzie wykonywał pracy na terytorium RP”?

2. W przypadku, gdyby ministerstwo uznało, że wskazane stwierdzenie odnosi się również do sytuacji opisanej w lit. b lub lit. c, proszę o wskazanie podstawy prawnej takiego rozumienia, w szczególności konkretnego przepisu prawa krajowego, przepisu prawa Unii Europejskiej albo orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

3. Czy ministerstwo rozważy wskazanie wojewodom i starostom, że w sprawach, w których pojawia się element delegowania, ocena organu powinna dotyczyć przede wszystkim rzeczywistego charakteru zatrudnienia, rzeczywistej działalności pracodawcy w Polsce, związku cudzoziemca z polskim pracodawcą oraz czasowego charakteru delegowania?

4. Czy ministerstwo rozważy przygotowanie praktycznego katalogu okoliczności, które powinny być brane pod uwagę przy ocenie, czy w danej sprawie występuje rzeczywiste zatrudnienie i legalne delegowanie, czy też ryzyko pozornego zatrudnienia albo nadużycia procedur legalizacji pracy?

5. Czy ministerstwo rozważy wprowadzenie mechanizmu monitorowania przyczyn odmów wydania zezwoleń na pracę, tak aby możliwe było ustalenie, w ilu przypadkach odmowa wynikała z ryzyka pozornego zatrudnienia, a w ilu z oceny związanej z planowanym delegowaniem albo z uznaniem, że praca nie będzie wykonywana na terytorium RP?

6. Czy ministerstwo przewiduje współpracę w tym zakresie z ministrem właściwym do spraw zagranicznych oraz ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, tak aby standard oceny spraw dotyczących delegowania obywateli państw trzecich był spójny w postępowaniach o wydanie zezwoleń na pracę oraz w postępowaniach wizowych?

Z wyrazami szacunku
Stanisław Gawłowski