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

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

Szanowna Pani Minister!

Zwracam się do pani z prośbą o udzielenie wyjaśnień w sprawie praktyki stosowania przepisów ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2025, poz. 621, zwana dalej „ustawą"), wobec obywateli państw trzecich, którzy są zatrudniani przez polskich przedsiębiorców i którzy w ramach realizacji kontraktów usługowych są czasowo delegowani 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 po wejściu w życie nowych przepisów dotyczących pobytu i pracy obywateli państw trzecich w Polsce ukształtowała się praktyka administracyjna polegająca na odmowie wydawania zezwoleń na pracę oraz wiz w sprawach, w których właściwy organ poweźmie przypuszczenie, że cudzoziemiec może zostać czasowo delegowany do pracy przy realizacji kontraktu usługowego na terenie innego państwa UE. W takich przypadkach właściwe organy mają wydawać decyzje odmowne, wskazując, że „praca nie będzie wykonywana na terytorium RP", a w postępowaniach wizowych powoływać się na „zamiar opuszczenia terytorium RP przed upływem ważności wizy" lub 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 analogicznych barier administracyjnych. 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 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 wykładni pojęcia pracy wykonywanej „na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej". Organy administracji zdają się interpretować to pojęcie w sposób wyłącznie geograficzny – tak jakby pracownik czasowo wysłany przez polskiego pracodawcę w celu realizacji kontraktu na terytorium innego państwa UE przestawał na ten czas być związany z polskim rynkiem pracy. Taka wykładnia pomija istotę delegowania pracowników w ramach swobody świadczenia usług w UE/EOG, zgodnie z którą pracownik

delegowany w czasie pobytu na terytorium innego państwa UE przez cały czas pozostaje częścią polskiego rynku pracy, ponieważ nadal jest zatrudniony przez polski podmiot, jego praca służy realizacji usługi świadczonej przez polskiego usługodawcę, co do zasady w Polsce płaci podatki i składki na ubezpieczenia społeczne, a jego obecność w innym państwie członkowskim ma charakter czasowy 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.

W innej dostępnej publikacji (https://www.rp.pl/biznes/art44171211-eksporterzy-uslug-moga-stracic-zagraniczne-projekty) 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 i zezwolenia na pracę. 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 pracy cudzoziemców. Nie uzasadnia on jednak automatycznego blokowania możliwości zatrudniania obywateli państw trzecich przez legalnie działających eksporterów usług.

W związku z powyższym proszę panią minister o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

1. Czy ministerstwo podziela pogląd, że obywatel państwa trzeciego zatrudniony przez polskiego pracodawcę, który prowadzi znaczącą działalność gospodarczą w Polsce, może być czasowo delegowany do wykonania usługi w innym państwie członkowskim UE w ramach art. 56 TFUE?

2. Czy zdaniem ministerstwa sam zamiar czasowego delegowania pracownika przez polskiego pracodawcę do realizacji kontraktu w innym państwie UE może stanowić samodzielną podstawę prawną odmowy wydania mu zezwolenia na pracę lub wizy?

3. W jaki sposób organy administracji publicznej w swojej praktyce interpretacyjnej rozróżniają przypadki legalnego delegowania pracowników przez usługodawców prowadzących znaczącą działalność gospodarczą w Polsce od działalności tzw. spółek skrzynek pocztowych, których celem jest wyłącznie ułatwianie cudzoziemcom z państw trzecich wjazdu do strefy Schengen, bez faktycznego zamiaru powierzenia im pracy?

4. Jakie konkretne kryteria powinny być, według ministerstwa, badane przez wojewodów oraz inne organy przy ocenie, czy mamy do czynienia z rzeczywistym i legalnym delegowaniem pracownika w ramach swobody świadczenia usług, czy też z nadużyciem przepisów?

5. Czy ministerstwo potwierdza, że czasowy charakter delegowania pracownika w ramach art. 56 TFUE oznacza ograniczone w czasie wykonywanie pracy w innym państwie członkowskim w związku z realizacją konkretnej usługi transgranicznej, bez stałego włączenia pracownika do rynku pracy państwa przyjmującego, i 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.

6. Czy ministerstwo dysponuje danymi o liczbie odmów wydania zezwoleń na pracę od dnia wejścia w życie ustawy w sprawach, w których jako jedną z przyczyn odmowy wskazano okoliczność, że cudzoziemiec ma wykonywać pracę poza terytorium RP w związku z planowanym czasowym delegowaniem przez polskiego pracodawcę do realizacji usługi w innym państwie członkowskim UE? Jeżeli tak, to proszę o przedstawienie tych danych z podziałem na: województwa, podstawy odmowy oraz obywatelstwo cudzoziemców.

7. Czy ministerstwo dokonało oceny skutków gospodarczych praktyki polegającej na odmowie wydawania zezwoleń na pracę lub wiz w sprawach, w których cudzoziemiec ma być czasowo kierowany przez polskiego pracodawcę do realizacji usług w innym państwie członkowskim UE, w szczególności w zakresie wpływu tej praktyki na wartość polskiego eksportu usług, możliwość realizacji kontraktów zagranicznych, utrzymanie miejsc pracy polskich obywateli oraz wpływy podatkowe i składkowe? Jeżeli tak, to proszę o przedstawienie wniosków z tej oceny, w tym z podziałem na branże najbardziej zależne od delegowania pracowników, takie jak budownictwo, transport, usługi dla przemysłu, montaż oraz opieka.

8. Czy ministerstwo planuje wydać właściwym organom 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 zezwolenia na pracę lub wizy?

9. Czy ministerstwo rozważa doprecyzowanie przepisów ustawy w taki sposób, aby jednoznacznie wskazać, że czasowe delegowanie obywatela państwa trzeciego przez polskiego pracodawcę prowadzącego znaczącą działalność gospodarczą w Polsce do realizacji usługi w innym państwie członkowskim UE nie jest równoznaczne z niewykonywaniem pracy na terytorium RP w rozumieniu przepisów dotyczących dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom?

Stanisław Gawłowski