



Związek Rzemiosła Polskiego

ul. Miodowa 14, 00-246 Warszawa, tel. +48 22 50 44 200, fax. +48 22 50 44 220, www.zrp.pl, zrp@zrp.pl

L.dz.: NR/KR/02/08/2026

Warszawa, 7 sierpnia 2026 roku

Dr Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Szanowne Pani Ministro

w imieniu Związku Rzemiosła Polskiego przedstawiam stanowisko do projektu ustawy o zmianie ustawy o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (UD396)

Z szacunkiem

Jan Kłimek



Związek Rzemiosła Polskiego

ul. Miodowa 14, 00-246 Warszawa, tel. +48 22 50 44 200, fax. +48 22 50 44 220, www.zrp.pl, zrp@zrp.pl

Stanowisko Związku Rzemiosła Polskiego do projektu ustawy z dnia 10 lipca 2026 r. o zmianie ustawy o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych ustaw (UD396)

Zaproponowany przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej projekt ustawy o zmianie ustawy o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych ustaw ma służyć uporządkowaniu i uszczelnieniu systemu legalizacji pracy cudzoziemców oraz usunięciu rozbieżności interpretacyjnych ujawnionych po wejściu w życie obecnie obowiązującej Ustawy z dnia 20 marca 2025 r. Obejmuje on między innymi rozszerzenie obowiązku powiadamiania o powierzeniu pracy cudzoziemcom zwolnionym z obowiązku posiadania zezwolenia, możliwość zwolnienia obywateli wybranych państw z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę, doprecyzowanie zasad właściwości organów, określenie terminu rozpoznania środka zaskarżenia oraz zmianę przesłanek odmowy wydania zezwolenia. Projektodawca wskazuje przy tym, że rozbieżności te ujawniły się w pierwszym roku stosowania Ustawy z dnia 20 marca 2025 r.

Związek Rzemiosła Polskiego pozytywnie ocenia działania służące zapewnieniu przejrzystości, szczelności oraz jednolitego stosowania przepisów regulujących dostęp cudzoziemców do polskiego rynku pracy. Skuteczne przeciwdziałanie pozornemu zatrudnieniu, wykorzystywaniu dokumentów wydawanych w Polsce wyłącznie do wjazdu do strefy Schengen oraz działalności podmiotów fasadowych leży zarówno w interesie państwa, jak i uczciwych przedsiębiorców. Projekt w obecnym kształcie pomija jednak jeden z najpoważniejszych problemów praktycznych powstałych po wejściu w życie ustawy: odmowy wydawania zezwoleń na pracę i wiz obywatelom państw trzecich zatrudnianym przez polskich przedsiębiorców, jeżeli osoby te mają być czasowo delegowane do wykonania usługi w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej.

Istota problemu polega na błędnym założeniu, że dostęp cudzoziemca do polskiego rynku pracy oznacza obowiązek wykonywania pracy wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Cudzoziemiec legalnie zatrudniony przez polskiego przedsiębiorcę i zgłoszony do ubezpieczeń społecznych w Polsce, który został wysłany w podróż służbową lub czasowo skierowany do realizacji konkretnego kontraktu usługowego w innym państwie UE lub EOG, pozostaje pracownikiem polskiego podmiotu i uczestnikiem polskiego rynku pracy. Czasowa obecność pracownika za granicą nie zrywa jego związku z polskim rynkiem pracy. W przypadku realizacji kontraktu zagranicznego jego praca służy wykonaniu usługi eksportowanej przez polskiego przedsiębiorcę i stanowi konsekwencję korzystania przez pracodawcę z unijnej swobody świadczenia usług, zagwarantowanej w art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Tymczasem praktyka części organów opiera się na literalnym odczytywaniu przesłanek odnoszących się do „niewykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, bez uwzględnienia celu ustawy, konieczności stosowania jej zgodnie z prawem Unii Europejskiej oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). W rezultacie legalne delegowanie bywa traktowane jako dowód, że rzeczywistym celem uzyskania zezwolenia na pracę lub wizy nie jest zatrudnienie w Polsce. Prowadzi to do sytuacji, w której korzystanie z jednej z podstawowych swobód unijnego rynku staje się okolicznością obciążającą każdego polskiego przedsiębiorcę.

Przedmiotowy projekt nie rozwiązuje tego problemu. Jedyna zmiana w tym obszarze, zaproponowana w projekcie UD396 dotyczy art. 13 ust. 1 pkt 10 (zgodnie z którym oceną objęte są okoliczności zaistniałe w okresie dwóch lat poprzedzających dane zdarzenie). Zmiana ogranicza się zasadniczo do wskazania, że podstawa odmowy ma wynikać z informacji posiadanych przez organ, oraz do dodania zastrzeżenia dotyczącego uzasadnionych przyczyn niewykonywania pracy. Nadal jednak pozostawiono sformułowanie „nie wykonywał pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, bez wyraźnego przesądzenia, że czasowe i prawidłowe delegowanie do innego państwa UE, EOG lub Konfederacji Szwajcarskiej nie stanowi niewykonywania pracy w Polsce w rozumieniu przepisów Ustawy, regulującej przecież dostęp do polskiego rynku pracy (art. 1 ust. 1 Ustawy). Projekt nie usuwa również ryzyka stosowania analogicznej wykładni na etapie oceny czy cudzoziemiec będzie wykonywał pracę na terytorium RP. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że projektodawca sam deklaruje zamiar usunięcia niejednoznaczności interpretacyjnych. Projektowana nowelizacja stanowi właściwy moment, aby jednoznacznie rozstrzygnąć problem, który ma wymiar nie tylko administracyjny, lecz również gospodarczy i społeczny.

Związek Rzemiosła Polskiego nie postuluje automatyzmu w wydawaniu zezwoleń na pracę lub wiz. Organy powinny zachować możliwość odmowy, gdy podmiot nie prowadzi rzeczywistej działalności gospodarczej w Polsce, tworzy pozorne stosunki pracy, nie posiada zaplecza organizacyjnego i finansowego, nie zgłasza pracowników do ubezpieczeń albo działa jedynie w celu ułatwienia cudzoziemcom wjazdu do strefy Schengen. Możliwość odmowy powinna obejmować również przypadki, w których cudzoziemiec w ogóle nie wjechał do Polski w celu podjęcia pracy albo po wjeździe nie podjął pracy na warunkach określonych w zezwoleniu lub oświadczeniu, chyba że wynikało to z uzasadnionych przyczyn. Takie przypadki powinny być skutecznie wykrywane i eliminowane.

W ocenie Związku nie można jednak przenosić odpowiedzialności za nadużycia podmiotów fasadowych na przedsiębiorców prowadzących realną działalność w Polsce, zatrudniających pracowników, płacących podatki i składki oraz wykonujących konkretne kontrakty usługowe na rynku wewnętrznym UE. Prawo unijne pozwala na badanie rzeczywistego charakteru działalności pracodawcy i delegowania. Ocena może uwzględniać w szczególności skalę działalności rzeczywiście prowadzonej w Polsce, liczbę zatrudnionych osób, zgłoszenia do ZUS, posiadane zaplecze, charakter i przewidywany czas trwania kontraktu zagranicznego, skierowanie pracownika do innego państwa na ograniczony okres w celu realizacji określonego zadania lub kontraktu, jego powrót do Polski po zakończeniu delegowania oraz brak pozorności stosunku pracy.

Takie podejście pozwala jednocześnie chronić szczelność systemu i respektować prawa uczciwych przedsiębiorców. Nieuzasadnione jest natomiast zastępowanie analizy konkretnego przypadku domniemaniem, że sam zamiar delegowania cudzoziemca świadczy o obejściu przepisów Ustawy. W praktyce oznacza to bowiem zrównanie statusu rzeczywistego eksportera usług z podmiotami nieuczciwymi i fasadowymi (tzw. „spółkami-skrzynką pocztowymi”).

Problem dotyczy w szczególności branż, w których wykonanie usługi wymaga czasowej obecności pracowników u zagranicznego kontrahenta: budownictwa i remontów, montażu, instalacji, serwisu, transportu, opieki, relokacji maszyn i linii produkcyjnych oraz specjalistycznych prac technicznych. Są to obszary, w których znaczącą rolę odgrywają zakłady rzemieślnicze oraz małe i średnie przedsiębiorstwa, często działające jako wyspecjalizowani podwykonawcy w europejskich łańcuchach dostaw.

Według danych przywołanych w wysłanym w marcu bieżącego roku do Prezesa Rady Ministrów liście otwartym¹ wartość polskiego eksportu usług wymagających delegowania pracowników do innych państw UE wyniosła w 2024 r. blisko 32 mld zł, a ZUS wystawił w tym okresie 849 578 zaświadczeń A1 (tzw. dokumentów poświadczających). Pracownicy nieposiadający obywatelstwa

¹ List otwarty prawników, naukowców i ekspertów z 10 marca 2026 r. z apelem o doprowadzenie do respektowania przez urzędników państwowych art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. https://labourinstitute.eu/wp-content/uploads/2026/03/tekst-List-otwarty_Apel-o-zaprzestanie-naruszen-art.-56-TFUE_Final_2026-03-04.pdf

UE stanowili 23,4% wszystkich delegowanych, podczas gdy w 2021 r. ich udział wynosił niewiele ponad 10%. Dane te pokazują, że dostęp do obywateli państw trzecich nie jest dla eksporterów usług kwestią marginalną, lecz odpowiedzią na trwałe niedobory kadrowe, także w zawodach technicznych i rzemieślniczych.

Dla dużego przedsiębiorstwa odmowa wydania zezwolenia na pracę (i / lub wizy) dotycząca jednego specjalisty może być poważnym utrudnieniem. Dla małego zakładu rzemieślniczego lub firmy rodzinnej może oznaczać utratę całego kontraktu, karę umowną, utratę płynności oraz konieczność ograniczenia zatrudnienia polskich pracowników. W liście otwartym opisano przypadek przedsiębiorstwa, które po odmowie wydania wizy wysoko wykwalifikowanemu inżynierowi z Korei Południowej utraciło kontrakt realizowany w Niemczech; projekt przejął konkurent z Litwy, a pracę straciło około 90 polskich pracowników. Przypadek ten dobrze ilustruje, że blokowanie legalnego delegowania nie chroni polskiego rynku pracy, lecz może prowadzić do eksportu kontraktów, miejsc pracy, podatków i składek do innych państw.

Możliwość zwolnienia obywateli wybranych państw wysokorozwiniętych z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę przewidziana przez projekt może stanowić użyteczne ułatwienie w pozyskiwaniu części specjalistów. Rozwiązanie to ma jednak charakter fakultatywny, będzie zależało od wydania rozporządzenia i według założeń projektu obejmie niewielką część spraw. Nie zastąpi ono systemowego rozwiązania dotyczącego delegowania wszystkich legalnie zatrudnionych obywateli państw trzecich, niezależnie od ich obywatelstwa.

Wątpliwości Związku budzi również ograniczenie katalogu przedsiębiorców uprawnionych do priorytetowego rozpoznawania spraw przez wprowadzenie progu kosztów kwalifikowanych inwestycji przekraczającego 100 mln zł. Zrozumiały jest cel przywrócenia realnego znaczenia pierwszeństwa w postępowaniu, jednak o znaczeniu przedsiębiorcy dla gospodarki nie powinna przesądzać wyłącznie wartość pojedynczej inwestycji. Kryteria powinny uwzględniać także liczbę tworzonych i utrzymywanych miejsc pracy, wykonywanie zawodów deficytowych, znaczenie dla lokalnych łańcuchów dostaw, udział w eksporcie oraz terminowe zobowiązania wynikające z kontraktów zagranicznych. W przeciwnym razie małe i średnie firmy, w tym zakłady rzemieślnicze o wysokim stopniu specjalizacji, zostaną pozbawione realnej możliwości uzyskania szybkiego rozstrzygnięcia.

Związek Rzemiosła Polskiego postuluje uzupełnienie projektu o jednoznaczną regulację, zgodnie z którą przez wykonywanie pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rozumie się również czasowe wykonywanie pracy na terytorium innego państwa członkowskiego UE, państwa EOG lub Konfederacji Szwajcarskiej przez cudzoziemca legalnie zatrudnionego przez podmiot prowadzący rzeczywistą działalność gospodarczą w Polsce i delegującego tego cudzoziemca w ramach świadczenia usługi, o której mowa w art. 56 TFUE.

Rozwiązanie to powinno zostać uzupełnione wyraźnym wyłączeniem możliwości stosowania przesłanek odmowy opartych na niewykonywaniu pracy na terytorium RP w przypadkach prawidłowego, czasowego delegowania. Jednocześnie ustawa lub wytyczne wydane na podstawie art. 1 ust. 5 powinny określać katalog okoliczności pozwalających odróżnić legalne delegowanie od nadużycia, z uwzględnieniem rzeczywistej działalności pracodawcy w Polsce, legalności zatrudnienia i pobytu cudzoziemca, zgłoszeń do ubezpieczeń, charakteru kontraktu, czasowości wyjazdu oraz zamiaru dalszego zatrudnienia pracownika przez polski podmiot.

Do czasu wejścia w życie nowelizacji konieczne jest pilne wydanie jednolitych pisemnych wyjaśnień dla wojewodów, starostów, organów właściwych w sprawach cudzoziemców i placówek konsularnych. Sam zamiar lub możliwość czasowego delegowania obywatela państwa trzeciego przez polskiego pracodawcę nie może stanowić samoistnej podstawy odmowy wydania zezwolenia na pracę lub wizy. Niezbędne jest również gromadzenie danych o takich odmowach oraz przeprowadzenie oceny ich wpływu na eksport usług, zatrudnienie obywateli polskich i wpływy publicznoprawne.

Związek Rzemiosła Polskiego proponuje:

1. dodanie w art. 1 po ust. 1 ustępu 1a w brzmieniu:

„1a. Przepisy ustawy stosuje się z uwzględnieniem prawa Unii Europejskiej oraz postanowień umów międzynarodowych wiążących Rzeczpospolitą Polską.”

Proponowana klauzula, wzorowana na rozwiązaniu zastosowanym w prawie niemieckim, ma zapewnić stosowanie ustawy w zgodzie z prawem Unii Europejskiej i wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi, w tym z zasadami swobody świadczenia usług i delegowania pracowników. Nie zmienia reguł pierwszeństwa ani nie tworzy nowych zasad kolizyjnych – wskazuje jedynie właściwy kierunek wykładni ustawy.

2. dodanie w art. 2 pkt 10 w brzmieniu:

„10) wykonywaniu pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – oznacza to także czasowe wykonywanie pracy na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Konfederacji Szwajcarskiej przez cudzoziemca zatrudnionego przez polski podmiot powierzający pracę i delegowanego do takiego państwa w ramach swobody świadczenia usług, o której mowa w art. 56 TFUE.”

3. nadanie art. 13 ust. 1 pkt 9 i 10 następującego brzmienia:

„9) z informacji posiadanych przez organ rozpatrujący wniosek o wydanie zezwolenia na pracę wynika, że prawdopodobnym celem uzyskania zezwolenia na pracę jest pozorne powierzenie pracy cudzoziemcowi lub że cudzoziemiec nie podejmie pracy ~~na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej~~ na warunkach określonych w tym zezwoleniu, lub

10) z informacji posiadanych przez organ wynika, że w okresie 2 lat poprzedzających dzień złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemiec, który posiadał zezwolenie na pracę lub oświadczenie o powierzeniu pracy cudzoziemcowi i wjechał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu wykonywania pracy, nie podjął pracy ~~na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej~~ na warunkach określonych w tym zezwoleniu, chyba że niepodjęcie pracy wynikało z uzasadnionych przyczyn, lub”.

W opinii Związku Rzemiosła Polskiego projekt powinien zostać uzupełniony przed zakończeniem prac legislacyjnych. Pozostawienie obecnej luki interpretacyjnej utrwali praktykę administracji publicznej, która osłabia konkurencyjność polskich usługodawców, szczególnie przedsiębiorstw rzemieślniczych i sektora MŚP oraz naraża Polskę na zarzut stosowania przepisów krajowych w sposób niezgodny z art. 56 TFUE. Państwo powinno zdecydowanie zwalczać pozorne zatrudnienie i nadużycia migracyjne, ale nie może czynić legalnego eksportu usług w ramach wspólnego rynku UE okolicznością obciążającą polskiego przedsiębiorcę.