



SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Do druku nr 1494

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Warszawa, dnia 29 maja 2017 r.

BSA III-021-160/17

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 30.05.2017r.

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 19 kwietnia 2017 r., GMS-WP-173-105/17 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw.*

Z wyrazami szacunku



BSA III-021-160/17

Uwagi Sądu Najwyższego
w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia
i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1494)

Projektowana ustawa wprowadza zmiany do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (jt.: Dz.U. z 2016 r., poz. 645, ze zm.) i ma na celu przede wszystkim wdrożenie w prawie polskim postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, s.375 i n.). Termin wdrożenia wskazanej dyrektywy został ustalony na dzień 30 września 2016 r. Wdrożenie dyrektywy następuje ze znacznym opóźnieniem w stosunku do wymaganego terminu jej wdrożenia.

Ponadto projektowana ustawa wprowadza zmiany dotyczące wykonywania pracy krótkoterminowej przez obywateli 6 państw – Republiki Armenii, Republiki Białorusi, Republiki Gruzji, Republiki Mołdawii, Federacji Rosyjskiej i Ukrainy w ramach uproszczonej procedury rejestrowanego w powiatowym urzędzie pracy oświadczenia podmiotu powierzającego pracę o zamiarze jej powierzenia, przewidzianej w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. z 2015 r., poz. 588), wydanym na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a także zmiany wynikające z potrzeby zapewnienia spójnych zasad dostępu do rynku pracy przez obywateli państw trzecich. Dyrektywa 2014/36/UE dotyczy bowiem tylko wjazdu i dostępu do unijnego rynku pracy obywateli z państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego.

Opiniowany projekt ustawy obejmuje zatem zmiany przepisów dotyczących trzech zasadniczych zagadnień: warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracowników sezonowych (zezwoleń na pracę sezonową) oraz praw i obowiązków pracowników sezonowych, objętych wymaganiami dyrektywy 2014/36/UE (głównie art. 88n-88y dodane w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy), krótkoterminowego powierzenia cudzoziemcowi bez konieczności uzyskania zezwolenia wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej

Polskiej na podstawie rejestrowanego w powiatowym urzędzie pracy oświadczenia podmiotu powierzającego o zamiarze powierzenia pracy, z wyjątkiem zatrudnienia przy pracach sezonowych (głównie art.88z-88za dodane w ww. ustawie) i zezwoleń na pracę w innych wypadkach (pozostałe zmieniane przepisy ww. ustawy).

Na wstępie należy zwrócić uwagę na to, że obszerna nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, obejmująca głównie regulacje zawarte w rozdziale 16, zatytułowanym „Podejmowanie pracy za granicą u pracodawców zagranicznych oraz wykonywanie pracy przez cudzoziemców w Rzeczypospolitej Polskiej”, opiera się na wprowadzeniu zmian i obszernych uzupełnień w przepisach wskazanego rozdziału, co powoduje, że ta regulacja jest mało czytelna i trudna w odbiorze. Właściwą techniką legislacyjną byłoby ustalenie całkowicie nowej regulacji dotyczącej zatrudniania cudzoziemców w Rzeczypospolitej Polskiej, w której zostałyby wyraźnie rozróżnione przepisy wspólne dla wszystkich rodzajów zatrudnień obywateli z państw trzecich na terytorium Polski i przepisy dotyczące tylko zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego i zatrudnienia krótkoterminowego. Nie chodziłoby oczywiście w tym wypadku o proste opracowanie i uchwalenie ujednoczonego tekstu zmienianych i uzupełnianych przepisów. Potrzebne byłoby dokonanie w tych przepisach zmian w ich układzie i konstrukcji. Obecny układ przepisów trudno uznać za uporządkowany zgodnie z określonymi założeniami. Powstaje jednak pytanie, czy w ramach prac sejmowych nad ustawą byłoby możliwe ustalenie nowego układu przepisów bez nadmiernego przedłużenia tych prac, a tym samym powiększenia się opóźnienia we wdrożeniu dyrektywy.

Pod adresem projektowanej ustawy trzeba w pierwszej kolejności podnieść zarzut, że nie jest jasny podział kompetencji do wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców między wojewodów i starostów. Wojewodom została przypisana, jak ma to miejsce w obecnie obowiązującym stanie prawnym, kompetencja do wydawania zezwoleń na pracę w zatrudnieniu innym niż praca sezonowa. Nowa kompetencja do wydawania zezwoleń na pracę sezonową została natomiast przypisana starostom. Uzasadnionym rozwiązaniem byłoby przypisanie kompetencji do wydawania wszystkich zezwoleń jednemu organowi, którym powinien być starosta. Przypisanie kompetencji do wydawania zezwoleń na pracę sezonową wojewodom stanowiłoby bowiem zagrożenie dla sprawności i szybkości postępowania w sprawie wniosku o wydanie zezwolenia. Liczba starostów jest bowiem znacznie większa od liczby wojewodów i dostęp do urzędu jest łatwiejszy dla podmiotu ubiegającego się o wydanie zezwolenia. W uzasadnieniu projektu ustawy nie wyjaśniono wskazanego podziału kompetencji między dwa organy.

Drugi zarzut ogólny pod adresem projektowanej ustawy dotyczy zbyt długiego okresu, przez który mogą być rejestrowane w powiatowych urzędach pracy i wywołują skutki prawne oświadczenia podmiotu powierzającego cudzoziemcowi pracę o zamiarze jej powierzenia (bez konieczności uzyskania zezwolenia), przez obywateli z państw

trzecich wymienionych w § 1 ust. 20 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, jeżeli chodzi o wykonywanie pracy sezonowej. Dyrektywa 2014/36/UE w motywie 14 preambuły upoważnia do korzystniejszego traktowania obywateli określonych państw trzecich w porównaniu z obywatelami innych państw trzecich, jeżeli tak postanowiono w prawie krajowym oraz zgodnie z zasadą niedyskryminacji określoną w art. 10 TfUE, tylko przy wykonywaniu przepisów niniejszej dyrektywy o charakterze opcjonalnym. Przepisy art. 12 ust. 1 i 2 dyrektywy 2014/36 regulujące wydawanie zezwoleń na pracę sezonową nie są przepisami o charakterze opcjonalnym, których zastosowanie lub niezastosowanie zależy od uznania państwa członkowskiego. Projektowane przepisy zmieniające ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie zawierają obecnie przepisu, który stanowiłby podstawę do zwolnienia od konieczności uzyskania zezwolenia na pracę cudzoziemców z określonych państw członkowskich, jeżeli chodzi o wykonywanie pracy sezonowej. Projektowany przepis art. 88z ust. 2 pkt 2 wymienionej ustawy stanowi wyraźnie, że właściwy miejscowo powiatowy urząd pracy wpisuje oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń, jeżeli praca cudzoziemca nie jest związana z działalnością określoną w przepisach wydanych na podstawie art. 90 ust. 9 tej ustawy, tj. z wykonywaniem pracy o charakterze sezonowym.

Odstępstwo od regulacji, które przywidują uproszczoną procedurę powierzenia cudzoziemcom z określonych państw trzecich wykonywania pracy bez konieczności uzyskania zezwolenia, jeżeli chodzi o wykonywanie pracy sezonowej, zostało unormowane w sposób wysoce niejasny i niepoprawny legislacyjnie. Zgodnie z art. 11 projektowanej ustawy „Zezwolenie na pracę, o którym mowa w art. 87 ust. 1 pkt 12 ustawy zmienianej w art. 1, nie jest wymagane w przypadku cudzoziemca będącego obywatelem państwa określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 90 ust. 10 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, który wykonuje pracę przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy, jeżeli powiatowy urząd pracy przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zarejestrował oświadczenie o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi, a praca jest wykonywana przed dniem 1 stycznia 2019 r. na warunkach określonych w tym oświadczeniu”. Termin do wdrożenia dyrektywy upłynął z dniem 30 września 2016 r. Rejestrowanie oświadczeń o powierzeniu cudzoziemcowi wykonywania pracy sezonowej jest obecnie niezgodne z postanowieniami dyrektywy 2014/36/UE. Art. 12 projektowanej ustawy ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, ale skutki oświadczenia zarejestrowanego przed wejściem w życie ustawy będą trwały aż do końca 2018 r.

Przepis art. 12 projektowanej ustawy obejmuje zarówno rejestrowanie przez powiatowy urząd pracy oświadczeń podmiotu powierzającego o zamiarze powierzenia

rozporządzenia zasadnicze znacznie przypisuje wykazowi prac sezonowych, a nie określeniu tych prac ze względu na ich charakter.

Merytoryczne rozwiązania zawarte w projektowanej ustawie nie będą zasadniczych zastrzeżeń zarówno w stosunku do części wdrażającej dyrektywę 2014/36/WE, jak i do części nieobjętej jej postanowieniami. Całościowe podejście do problematyki zatrudniania cudzoziemców z państw trzecich należy uznać za uzasadnione.

Słabością projektu jest jego uzasadnienie, które zawiera opis przyjętych rozwiązań oraz cele ich wprowadzenia. W części wdrażającej dyrektywę 2014/36/UE niezbyt dokładnie zostały wyjaśnione kwestie, jakie rozwiązania zawarte w tej dyrektywie muszą zostać przyjęte, a jakie mogą zostać przyjęte w ramach swobody jej wdrożenia. Część rozwiązań zawartych w dyrektywie musiała zostać przyjęta w całości bądź z ograniczonym wyborem wariantów rozwiązań. Trudno zgodzić się z sformułowaną w uzasadnieniu projektu ustawy ogólną oceną dyrektywy 2014/36/UE, zgodnie z którą „Wprowadza ona skomplikowane, sztywne procedury, trudne w praktycznej realizacji, zwłaszcza w zestawieniu ze specyfiką pracy sezonowej, kiedy cudzoziemiec podejmuje pracę u jednego podmiotu, najczęściej przez okres kilku tygodni w ciągu roku i często zmienia podmioty, na rzecz których wykonuje pracę. Konieczne jest zatem, aby przyjęte rozwiązania, realizując warunki dyrektywy w największym możliwym stopniu odpowiadały potrzebom pracy sezonowej, zwłaszcza w sektorze rolniczym. Proponowane zmiany uwzględniają w najszerszym możliwym zakresie ułatwienia dopuszczalne dyrektywą, w szczególności przewidują ułatwienia dla pracodawców i pracowników, którzy współpracują od wielu lat, a praca jest wykonywana legalnie, jak również dla obywateli państw objętych obecnie w Polsce tzw. procedurą oświadczeniową”.

Trudne i praktycznie niemożliwe byłoby w niniejszej opinii dokonanie szczegółowej analizy postanowień dyrektywy 2014/36/UE. Trzeba jednak wskazać, że część postanowień ma charakter jednostronnie bezwzględnie obowiązujący i dopuszcza w art. 4 ust. 2 przyjęcie lub utrzymanie korzystniejszych przepisów dotyczących obywateli państw trzecich w stosunku do postanowień art. 18, 19, 20, 23 i 25. Szczególnie doniosłe znacznie ma tutaj art. 18 dyrektywy, który zawiera minimalne gwarancje proceduralne. Na podstawie tego przepisu mogą być ustanowione w prawie krajowym korzystniejsze dla cudzoziemców regulacje ułatwiające dostęp do zatrudnienia w państwach członkowskich. Dyrektywa 2014/36/UE eliminuje swobodne uznanie państw członkowskich w decydowaniu o udzieleniu, nieudzieleniu lub cofnięciu zezwolenia na pracę sezonową obywatelowi z państwa trzeciego.

Zakres ułatwień proceduralnych przy udzielaniu zezwoleń na pracę sezonową może być oczywiście zwiększony w porównaniu z regulacjami proponowanymi w projekcie. Wydaje się jednak, że regulacje proponowane w projekcie ustawy zawierają

wystarczający zakres tych ułatwień. Doświadczenia praktyczne w stosowaniu nowych przepisów będą mogły stanowić podstawę do zmian w projektowanych przepisach.

Zastrzeżenia może budzić sposób wdrożenia postanowienia art. 20 ust. 1 dyrektywy 2014/36/WE, zgodnie z którym „Państwa członkowskie wymagają przedstawienia dowodów na to, że pracownik sezonowy będzie korzystał przez cały czas pobytu z zakwaterowania zapewniającego odpowiedni standard zgodnie z krajowym prawem lub krajową praktyką. O zmianie zakwaterowania pracownika sezonowego informuje się odpowiedni organ”.

Wdrożenie wskazanego postanowienia dyrektywy 2014/36/WE zostało ograniczone do regulacji zawartej w art. 88x ust. 2 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zgodnie z którą „Wniosek o wydanie zezwolenia na pracę zawiera poza informacjami określonymi: ...3, oświadczenie, że według wiedzy podmiotu powierzającego wykonanie pracy na podstawie zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemiec zapewnia sobie zakwaterowanie we własnym zakresie, albo oświadczenie podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi o zapewnieniu cudzoziemcowi zakwaterowania”. Wskazana regulacja nie przewiduje sprawdzenia prawdziwości tego oświadczenia ani nie określa, że zakwaterowanie ma zapewniać odpowiedni standard życia zgodnie z krajowym prawem lub krajową praktyką. Postanowienie art. 20 ust. 1 dyrektywy 2014/36/UE nie zostało wdrożone w sposób skuteczny.