



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 28 września 2020 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 213)**

I. Cel i przedmiot ustawy

1. Uchwalona przez Sejm w dniu 17 września 2020 r. ustawa o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, określana dalej jako „ustawa”, zmierza – stosownie do uzasadnienia jej projektu (str. 1) – do:

- 1) zapewnienia stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz. Urz. UE L 243 z 15.09.2009, str. 1, z późn. zm.), określanego dalej jako „Wspólnotowy Kodeks Wizowy” – w zakresie wynikającym z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1155 z dnia 20 czerwca 2019 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 810/2009 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz. Urz. UE L 188 z 12.07.2019, str. 25);
- 2) wykonania celu nr 5 planu działań przygotowujących Rzeczpospolitą Polską do przystąpienia do programu ruchu bezwizowego (Visa Waiver Program) ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki;
- 3) zapewnienia posiadania przez cudzoziemca wjeżdżającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej adekwatnego podróznego ubezpieczenia medycznego.

2. Ustawa przewiduje nowelizację:

- 1) ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2020 r. poz. 35);
- 2) ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1666, z późn. zm.);
- 3) ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1409);
- 4) ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2019 r. poz. 293);
- 5) ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1546, z późn. zm.);
- 6) ustawy z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 291, z późn. zm.);
- 7) ustawy z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 769).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa została uchwalona w oparciu o projekt wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów w dniu 7 lipca 2020 r. (druk sejmowy nr 484). W dniu 14 lipca 2020 r. Marszałek Sejmu skierowała go do odbycia pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. W dniu 22 lipca 2020 r. odbyło się pierwsze czytanie tego projektu na posiedzeniu Sejmu, który skierował go do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Komisja ta przedstawiła sprawozdanie o projekcie ustawy w dniu 11 września 2020 r. (druk sejmowy nr 589). Podczas drugiego czytania projektu ustawy w dniu 16 września 2020 r. zgłoszono do niego trzy poprawki (druk sejmowy nr 589–A), z których dwie zostały przyjęte przez Sejm podczas trzeciego czytania.

Podczas sejmowego postępowania legislacyjnego nie dokonano w projekcie zmian, które zmieniłyby jego meritum w sposób znaczący.

III. Uwagi szczegółowe

A. Zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej

1. Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Powołany przepis statuuje zatem nakaz, „by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. Dotyczyć to może zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i niebędących przedtem przedmiotem rozważań w komisjach”¹. Niezależnie od tego, należy zauważyć, że „wykładnia przepisów regulujących poprawki „sejmowe” i „senackie” musi być dokonywana w taki sposób, aby nie prowadziło to do zatarcia odrębności między inicjatywą ustawodawczą i poprawkami, a w konsekwencji do obchodzenia wymagań, które Konstytucja przewiduje dla inicjatywy ustawodawczej”, przy czym „wyjście poza określony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu może mieć miejsce tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy. Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu”².

W kontekście powyższych rozważań należy zauważyć, iż w wyniku przyjęcia przez Sejm dwóch poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu tekst ustawy został uzupełniony o:

- 1) nowelizację ustawy o współpracy rozwojowej (art. 6 ustawy) polegającą na rozszerzeniu zakresu regulacji tej ustawy oraz możliwości realizowania zadań z zakresu współpracy rozwojowej przez Fundację Solidarności Międzynarodowej;
- 2) zróżnicowanie terminu wejścia w życie przewidzianej zmiany ustawy o współpracy rozwojowej w stosunku do 14-dniowej *vacatio legis* dotyczącej ustawy – w świetle

¹ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 23 lutego 1999 r. (K 25/98) oraz z dnia 9 marca 2016 r. (K 47/15).

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2009 r. (P 11/08).

zmodyfikowanego art. 12 ustawy nowelizacja ta ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

W myśl art. 1 ust. 1 ustawy o współpracy rozwojowej określa ona organizację, zasady i formy współpracy rozwojowej podejmowanej z państwami wymienionymi na liście biorców pomocy rozwojowej ustalonej przez Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, w tym państwami objętymi programem Partnerstwa Wschodniego, a także ze społeczeństwami tych państw.

Mając na uwadze, że poprawki zgłaszane na etapie sejmowego postępowania ustawodawczego powinny „pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy czym więź ta winna mieć wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu powinny pozostawać w odpowiedniej relacji z jego treścią, zmierzając do modyfikacji pierwotnej treści projektu”³, wydaje się, że art. 6 oraz – w zakresie dotyczącym tego artykułu – art. 12 ustawy są niezgodne z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że zostały uchwalone przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego dla sejmowego postępowania ustawodawczego.

Mając na względzie podniesioną argumentację, zasadne jest rozważenie następujących **propozycji poprawek:**

- 1) skreśla się art. 6;
- 2) w art. 12 skreśla się wyrazy „, z wyjątkiem art. 6, który wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”.

2. Dodawane przepisy art. 15a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach (art. 1 pkt 2 ustawy), art. 11a ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 pkt 1 ustawy) oraz art. 8a ust. 1 ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (art. 4 ustawy) zmierzają do wprowadzenia w stosunku do pracowników będących tzw. „urzędnikami imigracyjnymi” (zatrudnionych odpowiednio w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców, urzędzie wojewódzkim, urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Komendzie Głównej

³ *Ibidem.*

Straży Granicznej, komendzie oddziału Straży Granicznej oraz placówce Straży Granicznej) wymogu niekaralności prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. W związku z tym art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi, że w terminie 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie powołani pracodawcy zasięgają informacji z Krajowego Rejestru Karnego o pracownikach zatrudnionych przed dniem wejścia w życie ustawy, pozostających w dniu jej wejścia w życie na stanowisku związanym z wykonywaniem obowiązków „urzędnika imigracyjnego” – w zakresie niezbędnym do zajmowania przez nich takiego stanowiska w związku z ustanowionym wymogiem. Ustęp 2 tego artykułu stanowi, że „w przypadku uzyskania przez pracodawcę w trybie określonym w ust. 1 pkt 1 informacji o skazaniu pracownika niebędącego członkiem korpusu służby cywilnej prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, pracownik ten zostaje przeniesiony na inne stanowisko pracy lub jego stosunek pracy ulega rozwiązaniu nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia uzyskania przez pracodawcę w trybie określonym w ust. 1 informacji o skazaniu tego pracownika prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe”.

Powołany przepis budzi zasadnicze zastrzeżenia natury konstytucyjnej.

Po pierwsze, nie zawiera on kryteriów dających podstawę do dokonywania przez pracodawcę wyboru pomiędzy pracownikami, których zamierza „przenieść na inne stanowisko pracy”, a pracownikami, których „stosunek pracy ulega rozwiązaniu”. Tymczasem dokonywanie przez pracodawcę selekcji w tym zakresie nie może mieć charakteru arbitralnego. „Dostęp do służby publicznej obejmuje bowiem nie tylko etap wstąpienia do służby publicznej, ale również etap pozostawania w służbie publicznej aż do jej opuszczenia. Jednakowe zasady, o których mowa w art. 60 Konstytucji, powinny zatem obowiązywać zarówno osoby, które ubiegają się o przyjęcie do służby publicznej, jak i osoby, które w służbie tej pozostają”⁴. Oznacza to, że „ustawodawca powinien w sposób jednakowy dla wszystkich obywateli uregulować zarówno kryteria zwalniania ze służby publicznej, jak i procedurę podejmowania decyzji w tym zakresie”⁵.

Po drugie, powołany przepis odnosi się wyłącznie do pracowników nienależących do korpusu służby cywilnej, których dotąd nie obowiązywał wymóg wprowadzany przez

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2014 r. (K 51/12).

⁵ *Ibidem*. Zob. również wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 14 grudnia 1999 r. (SK 14/98) oraz z dnia 10 kwietnia 2002 r. (K 26/00).

ustawę. Nie negując prawnej dopuszczalności jego wprowadzenia, należy mieć na uwadze, że w świetle wynikającej z art. 24 Konstytucji zasady ochrony pracy, a także z uwagi na konieczność respektowania wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego zasady ochrony interesów w toku (art. 2 Konstytucji), rozwiązanie stosunku pracy *ex lege* powinno być traktowane jako środek prawny o charakterze wyjątkowym. Jak podkreśla się w doktrynie prawa konstytucyjnego „przy wyborze możliwych uregulowań należy kierować się zasadą proporcjonalności i w miarę możliwości eliminować najbardziej dolegliwe skutki prawne. Jeżeli ten sam cel jest możliwy do osiągnięcia jedynie przez modyfikację ochrony trwałości zatrudnienia, a nie jej zupełne wyłączenie, to konstytucyjnie dopuszczalne będzie użycie tylko tego mniej ingerencyjnego mechanizmu.”⁶.

Uwzględniając powyższą argumentację, uzasadniona jest aprobata następującej **propozycji poprawki:**

- w art. 9 w ust. 2 skreśla się wyrazy „lub jego stosunek pracy ulega rozwiązaniu nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia uzyskania przez pracodawcę w trybie określonym w ust. 1 informacji o skazaniu tego pracownika prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe”.

B. Zastrzeżenia natury legislacyjnej

1. Dokonana przez art. 1 pkt 6 ustawy zmiana art. 53 ustawy o cudzoziemcach skutkuje koniecznością dokonania stosownych korekt legislacyjnych w przepisach art. 50 ust. 1 pkt 4 oraz art. 57 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, które w zakresie swojej regulacji zawierają odesłania do zmienianego artykułu. Analogiczną modyfikację należy wprowadzić w nowelizowanym art. 85 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach (art. 1 pkt 18 ustawy), który odsyła do uchylanego przez art. 1 pkt 16 lit. e ustawy art. 77 ust. 4 wymienionej ustawy.

Zasadne jest zatem zaakceptowanie następujących **propozycji poprawek:**

1) w art. 1 dodaje się pkt 5a w brzmieniu:

„5a) w art. 50 w ust. 1 w pkt 4 wyrazy „w art. 53 pkt 2” zastępuje się wyrazami „w art. 53 ust. 1 pkt 2”;

⁶ A. Krzywoń: *Konstytucyjna ochrona pracy i praw pracowniczych*, Lex nr 323203.

2) w art. 1 dodaje się pkt 7a w brzmieniu:

„7a) w art. 57 w ust. 1 w pkt 2 wyrazy „w art. 53 pkt 2” zastępuje się wyrazami „w art. 53 ust. 1 pkt 2”;;”;

3) w art. 1 w pkt 18, w ust. 3 skreśla się wyrazy „oraz ust. 4”.

2. Dodawany przez art. 1 pkt 9 ustawy ust. 6 w art. 60 ustawy o cudzoziemcach oblige ministra właściwego do spraw zagranicznych do informowania Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o:

- 1) „zawarciu porozumień o reprezentacji wizowej lub o ich wygaśnięciu najpóźniej 20 dni przed ich wejściem w życie lub wygaśnięciem” (pkt 1);
- 2) „wprowadzeniu lub zniesieniu wymogu przewidzianego w art. 22 ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 Wspólnotowego Kodeksu Wizowego nie później niż 25 dni przed rozpoczęciem jego stosowania” (pkt 2).

Wydaje się, że względy adekwatności regulacji prawnej przemawiają za tym, aby termin określony w pkt 2 dodawanego ustępu był odnoszony do wprowadzenia lub zniesienia wymogu określonego w powołanych przepisach Wspólnotowego Kodeksu Wizowego – tak jak uczyniono to w art. 60 ust. 6 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach.

Rozważyć zatem należy następującą **propozycję poprawki**:

- w art. 1 w pkt 9, w ust. 6 w pkt 2 wyrazy „przed rozpoczęciem jego stosowania” zastępuje się wyrazami „przed jego wprowadzeniem lub zniesieniem”.

3. W zmienianym art. 75 ust. 2 pkt 7 ustawy o cudzoziemcach (art. 1 pkt 14 ustawy) oraz dodawanym art. 76 ust. 4 pkt 6 tej ustawy (art. 1 pkt 15 lit. b ustawy) zasadne jest uściślenie – na wzór dodawanego art. 93 ust. 4 pkt 8 ustawy o cudzoziemcach (art. 1 pkt 19 ustawy) oraz zmienianego art. 94 ust. 2 pkt 8 tej ustawy (art. 1 pkt 20 ustawy) – że jednym z postanowień decyzji unormowanych w tych przepisach jest określenie miejsca i daty wydania tych decyzji.

Zasadne jest zatem rozważenie następujących **propozycji poprawek**:

- 1) w art. 1 w pkt 14, w ust. 2 w pkt 7 po wyrazie „wydania” dodaje się wyraz „decyzji”;
- 2) w art. 1 w pkt 15 w lit. b, w ust. 4 w pkt 6 po wyrazie „wydania” dodaje się wyraz „decyzji”.

4. Wymóg precyzji przepisów prawnych przemawia za tym, aby dodawane ust. 6a i 6b części III załącznika do ustawy o opłacie skarbowej (art. 5 pkt 2 ustawy) stanowiły o wizach wydawanych przez komendanta placówki Straży Granicznej w przypadku wydania – na podstawie odpowiednich przepisów Wspólnotowego Kodeksu Wizowego – stosownej decyzji wykonawczej przez Radę Unii Europejskiej.

W tym stanie rzeczy należy rozważyć następującą **propozycję poprawki**:

- w art. 5 w pkt 2, w ust. 6a i 6b, w kolumnie „Przedmiot opłaty skarbowej” wyraz „Radę” zastępuje się wyrazami „Radę Unii Europejskiej”.

5. Zastosowane w art. 10 ustawy odesłanie do przepisów ustawy o cudzoziemcach wymaga dostosowania do § 59 ust. 1 „Zasad techniki prawodawczej”.

Należy zatem zaaprobować następującą **propozycję poprawki**:

- w art. 10 wyrazy „użyte w art. 77 w ust. 1 w pkt 1 w lit. f i fa ustawy” zastępuje się wyrazami „użyte w art. 77 ust. 1 pkt 1 lit. f i fa ustawy”.

Piotr Magda

Główny legislator