

UZASADNIENIE

Zasadniczym powodem nowelizacji rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz. U. Nr 16, poz. 84) jest dostosowanie przepisów rozporządzenia do aktualnego brzmienia niektórych przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r. poz. 674, 675 i 829), zwanej dalej „ustawą o promocji zatrudnienia”. Dotyczy to w szczególności art. 88 pkt 3, art. 88d, art. 88f ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

Potrzeba wprowadzenia zmian w rozporządzeniu związana jest również z nowelizacją art. 220 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, dokonaną ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 106, poz. 622, z późn. zm.).

Nie mniej ważnym powodem nowelizacji jest potrzeba doprecyzowania i uzupełnienia poszczególnych rozwiązań prawnych przyjętych w rozporządzeniu, które budzą wątpliwości interpretacyjne i ułatwiają nadużycia w postępowaniach dotyczących zezwoleń na pracę cudzoziemców.

Zmiany przewidziane w projekcie dotyczą następujących przepisów rozporządzenia:

1. § 2 pkt 3 otrzymuje brzmienie zgodne z art. 88 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia. Poprawiona zostanie również redakcja pkt 4-5.
2. § 4 ust. 1 zostaje uzupełniony o termin początkowy, w którym podmiot powierzający wykonywanie pracy może złożyć wniosek o przedłużenie zezwolenia na pracę. Celem jest uniknięcie zdarzających się w praktyce sytuacji, w których podmiot występuje o przedłużenie zezwolenia na pracę (w trybie uproszczonym w porównaniu z procedurą wydania zezwolenia) bezpośrednio po uzyskaniu zezwolenia na pracę. W takich sytuacjach organ rozpatrujący sprawę nie ma możliwości ustalenia, czy podmiot powierzający wykonywanie pracy spełnia obowiązki określone w art. 88h ustawy o promocji zatrudnienia, a zatem czy nie zachodzą przesłanki uchylecia wcześniej wydanego zezwolenia na pracę oraz odmowy przedłużenia zezwolenia na pracę odpowiednio na podstawie art. 88k pkt 4 i art. 88j ust. 1 pkt 8 ustawy o promocji zatrudnienia.
3. W § 5 ust. 1 wprowadza się zmiany dostosowujące do sposobu realizacji przez powiatowy urząd pracy ofert pracy, określonego w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. Nr 177, poz. 1193, z późn. zm.). Taki kształt przepisu nie pozostawia wątpliwości, że obowiązek zorganizowania rekrutacji będzie dotyczył także takich sytuacji, gdy np. w związku z ofertą pracy dotyczącą kilku stanowisk pracy wyselekcjonowano tylko jedną osobę.
4. Nowe brzmienie przepisów § 6 dotyczących przedstawianych w postępowaniu dokumentów i ich kopii wynika z faktu, że w świetle ogólnych zasad postępowania administracyjnego kopia niepoświadczona za zgodność z oryginałem nie ma mocy dowodowej. Przepisy te przewidują więc, że wnioskodawca będzie, co do zasady, przedstawiał do wglądu oryginały wymaganych

dokumentów, a do akt sprawy zostaną dołączone ich kopie, na których organ prowadzący postępowanie będzie mógł odnotować, że dopełniono obowiązku przedłożenia oryginałów.

5. Uchylenie określonego dotychczas w pkt 1 i 3 wymogu przedstawienia przez wnioskodawcę odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego lub innego właściwego rejestru jest związana z art. 220 K.p.a. Informacje rejestrowe są dostępne on-line na stronach internetowych Krajowego Rejestru Sądowego i Centralnej Ewidencji i Informacji Działalności Gospodarczej. Dane identyfikacyjne niezbędne do wyszukania podmiotu powierzającego wykonywanie pracy w rejestrze są wpisywane do wniosku o wydanie zezwolenia na pracę.

6. W § 6 ust. 1 pkt 2, w celu uniknięcia powstających w praktyce wątpliwości, uzupełnia się przepis określający dokumenty potwierdzające tożsamość wnioskodawcy.

7. W § 6 ust. 1 pkt 3 uwzględnia się sytuacje, w których podmiotem powierzającym pracę jest spółka cywilna.

8. W § 6 ust. 1 pkt 4 (dotychczas pkt 6) precyzuje się obowiązek przedstawienia „wszystkich” wypełnionych stron „ważnego” dokumentu podróży. Umożliwi to uzyskanie przez organ rozpatrujący wniosek informacji istotnych w postępowaniu, takich jak stemple przekroczenia granicy lub pieczętki informujące o zobowiązaniu do opuszczenia kraju. Ponadto przewidziano możliwość potwierdzenia tożsamości cudzoziemca innym dokumentem.

9. Uchylenie wymogu przedstawienia dokumentów potwierdzających wypełnienie wymagań, o których mowa w art. 88d ustawy o promocji zatrudnienia (dotychczas pkt 7) wynika ze zmiany brzmienia art. 88d.

10. W § 6 pkt 6 (dotychczas pkt 9) termin ważności informacji starosty jest ograniczony do 180 dni przed złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę. Łącznie ze zmianami wprowadzonymi w ust. 2 ma to na celu eliminację nadużyć polegających na wykorzystaniu zbiorczej informacji starosty do zatrudniania cudzoziemców w nieograniczonym przedziale czasowym z pominięciem aktualnej sytuacji na rynku pracy.

11. W celu uzyskania większej przejrzystości przepisów dokumenty wymienione dotychczas w § 6 pkt 10 umieszczono w odrębnych punktach 7-9. Ponadto określenie „informacja o stanie zatrudnienia”, przeniesione do pkt 8, zastąpiono wyrazami „dokumenty potwierdzające stan zatrudnienia”; zmiana ta ma na celu eliminację nadużyć poprzez możliwość wymagania od strony materiału dowodowego potwierdzającego wypełnienie jednej z podstawowych przesłanek wydania zezwolenia na pracę typu B.

12. Zmiany w zakresie dotychczasowego pkt 11 (w projekcie pkt 10) mają na celu doprecyzowanie treści przepisu poprzez wskazanie, w jakich okolicznościach dokument będzie wymagany.

13. Zmiana w zakresie dotychczasowego pkt 12 (w projekcie pkt 11) ma na celu eliminację nadużyć związanych z możliwością przedstawienia przez wnioskodawcę fragmentu umowy lub oświadczenia pracodawcy w przypadkach gdy, umowa nie została jeszcze zawarta. Należy zauważyć, że umowa, na podstawie której usługa eksportowa będzie świadczona, jest

podstawowym dokumentem, który organ analizuje przed wydaniem zezwolenia typu D. Organ rozpatrujący sprawę powinien oprzeć decyzję na dokumencie wiarygodnym.

14. W § 6 dodano przepisy pkt 12 i 13, uwzględniające nowe brzmienie art. 88f ust. 1 oraz art. 88 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

15. W § 6 ust. 2 zastąpiono odesłanie do pkt „10-14” odesłaniem do pkt „6-13”. Ma to na celu zagwarantowanie, że wydana w jednym egzemplarzu zbiorcza informacja starosty będzie wykorzystana w postępowaniach o wydanie zezwoleń na pracę toczących się równocześnie, a więc z uwzględnieniem aktualnej sytuacji na rynku pracy.

16. W § 6 ust. 3 pkt 1 wprowadzono obowiązek przedkładania do wniosku o przedłużenie zezwolenia na pracę dokumentów, które są wymagane w związku z ubieganiem się o zezwolenie na pracę. Jednocześnie odpowiednio w pkt 2 i 3 dodano wymóg przedstawienia umowy o pracę będącej podstawą wykonywania pracy zgodnie z zezwoleniem na pracę oraz dokumentów potwierdzających opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne, jeżeli były wymagane w związku z wykonywaniem pracy przez cudzoziemca. Proponowane zmiany mają na celu zapewnienie wojewodzie możliwości ustalenia, czy podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi wypełnia obowiązki określone w art. 88h ustawy o promocji zatrudnienia oraz czy nie zachodzą przesłanki uchylenia wcześniej wydanego zezwolenia na pracę i ewentualnie odmowy przedłużenia zezwolenia na pracę odpowiednio na podstawie art. 88k pkt 4 i art. 88j ust. 1 pkt 8 ustawy o promocji zatrudnienia.

17. W § 7 ust. 2 wykreślono wyrazy „opierając się w szczególności na wynikach kontroli prowadzonych u wnioskodawcy”. Ma to na celu zapewnienie możliwości weryfikacji oświadczeń złożonych przez wnioskodawcę również w przypadku, gdy wcześniej nie uzyskał on żadnego zezwolenia na pracę dla cudzoziemca i nie było powodów przeprowadzenia kontroli. Z tego względu nie wydaje się konieczne odwoływanie się do wyników kontroli. Ponadto już teraz przepis obowiązujący, wspominając „w szczególności” o wynikach kontroli, umożliwia żądanie dokumentów z pominięciem kontroli.

18. Projekt przewiduje zmianę załączników nr 1-5.

1) Zmiany w załączniku nr 1 są konieczne w celu dostosowania jego treści do brzmienia art. 88 pkt 3-5 oraz art. 88f ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia (doprecyzowanie danych podmiotu, do którego cudzoziemiec będzie delegowany lub który będzie pracodawcą-użytkownikiem). Inne zmiany mają na celu poprawienie niewłaściwych określeń i usunięcie zbędnych przepisów.

2) Zmiany w załączniku nr 2 polegają na:

a) wykreśleniu niepełnych informacji o podstawie prawnej wydania zezwolenia na pracę (wskazujących na ogólny przepis kompetencyjny i przepis określający rodzaj aktu administracyjnego) w celu wskazania w każdej decyzji odpowiedniego przepisu materialnego będącego podstawą prawną decyzji,

b) zastąpieniu informacji dotyczących dokumentu podróży danymi osobowymi cudzoziemca (data i miejsce urodzenia). Zmiana ta zapewni identyfikację cudzoziemca, a jednocześnie wyeliminuje potrzebę zmiany zezwolenia na pracę w przypadku wymiany paszportu,

c) uzupełnieniu pouczenia o informację na temat obowiązków informacyjnych związanych z zezwoleniem oraz możliwości rozszerzenia zakresu zezwolenia na pracę zgodnie z art. 88i ustawy o promocji zatrudnienia.

3) Zmiany w załącznikach nr 3 i 4 mają na celu dostosowanie ich treści do brzmienia art. 88f ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia. Inne zmiany w załączniku nr 3 mają na celu jego zbliżenie do formy wniosku o zezwolenie na pracę.

4) W załączniku nr 5 dostosowuje się treść informacji starosty do terminologii przyjętej w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. z 2010 r. Nr 177, poz. 1193). Ponadto dodaje się rubrykę, w której starosta będzie przedstawiał ocenę powodów odrzucenia kandydatów przedstawionych pracodawcy w trakcie rekrutacji. Celem jest wyeliminowanie występujących niekiedy rozbieżności w treści informacji, wynikających z nieokreślenia powodów odrzucenia kandydatów. Przewiduje się także konieczność jednoznacznego stwierdzenia, czy istnieje możliwość pozyskania pracowników spośród bezrobotnych i poszukujących pracy zarejestrowanych w powiatowym urzędzie pracy.

W projekcie zamieszczono przepis przejściowy, zgodnie z którym do wniosków złożonych przed dniem jego wejścia w życie stosować się będzie przepisy dotychczasowe. Dzięki temu wnioskodawca, który złożył wniosek i wymagane załączniki przed dniem wejścia rozporządzenia w życie, nie będzie musiał po tym dniu ponownie składać wniosku na nowym formularzu i z nowymi załącznikami.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, z późn. zm.) przewidywany termin wejścia w życie rozporządzenia wynosi 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projekt został zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.).

Projekt rozporządzenia został przekazany Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego celem zaopiniowania, zgodnie z § 12 ust. 3 uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.). Komisja wyraziła pozytywną opinię, sugerując jednak wydłużenie terminu określonego w § 6 ust. 1 pkt 6 z 90 na 180 dni. Sugestia została przyjęta.

Projekt rozporządzenia, nie zawierając przepisów technicznych ani wyłączających stosowanie zasady swobodnego przepływu towarów w ramach Unii Europejskiej, nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

Projekt rozporządzenia nie podlega obowiązkowi, o którym mowa w § 12a uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, tj. obowiązkowi

przedstawienia właściwym organom Unii Europejskiej lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu.

Projekt rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje rozporządzenie:

- podmioty ubiegające się o wydanie lub przedłużenie zezwolenia na pracę,
- wojewodowie wydający zezwolenia na pracę,
- cudzoziemcy zainteresowani uzyskaniem zezwolenia na pracę,
- powiatowe urzędy pracy przygotowujące informacje starosty na temat możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych podmiotu powierzającego wykonanie pracy cudzoziemcowi w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy,
- konsulatory wydające wizy na podstawie zezwoleń na pracę.

2. Konsultacje społeczne

Projekt rozporządzenia został przekazany do konsultacji następującym partnerom społecznym:

- 1) NSZZ „Solidarność”;
- 2) Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych;
- 3) Business Centre Club - Związkowi Pracodawców;
- 4) Konfederacji Lewiatan;
- 5) Pracodawcom Rzeczypospolitej Polskiej;
- 6) Związkowi Rzemiosła Polskiego;
- 7) Forum Związków Zawodowych.

Konfederacja Lewiatan zakwestionowała wprowadzenie terminu początkowego dla złożenia wniosku o przedłużenie zezwolenia na pracę, jak również wymogu przedstawienia przez wnioskodawcę oryginałów dokumentów na dowód okoliczności uzasadniających wydanie zezwolenia. Ponieważ jednak zakwestionowane rozwiązania mają na celu zapobieganie nadużyciom, uwagi te nie zostały uwzględnione.

Projekt rozporządzenia został przekazany do konsultacji również wojewodom z uwagi na ich kompetencje w zakresie wydawania zezwoleń na pracę. Nie uwzględniono uwag wykraczających poza zakres przedmiotowy rozporządzenia oraz niesprzyjających ekonomicznie postępowania administracyjnego.

W celu wykonania obowiązku wynikającego z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa projekt został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem rozporządzenia w trybie określonym tą ustawą. Uwagi do projektu zgłosiły jednak organizacje: Ogólnopolski Konwent Agencji Pracy, Fundacja Rozwoju „Oprócz Granic” i Porozumienie Zielonogórskie. Nie uwzględniono uwag wykraczających poza zakres

przedmiotowy rozporządzenia oraz kwestionujących rozwiązania mające na celu zapobieganie nadużyciom.

3. Wpływ aktu normatywnego na:

a) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Rozporządzenie nie spowoduje zwiększenia wydatków ani zmniejszenia dochodów jednostek sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów. Koszty ponoszone przez powiatowe urzędy pracy oraz urzędy wojewódzkie w związku z wydawaniem informacji starosty oraz zezwoleń na pracę nie ulegną zmianie.

b) rynek pracy

Zmiana rozporządzenia będzie w pozytywny sposób przyczyniała się do zaspokojenia potrzeb pracodawców na rynku polskim. Zezwolenia na pracę cudzoziemców będą wydawane podmiotom, które wykażą spełnienie warunków wydania zezwolenia. Jednocześnie utrudnią wyłudzenie zezwoleń podmiotom, które ubiegają się o wydanie zezwolenia na pracę dla cudzoziemca, lecz nie mają zamiaru jego zatrudnienia. Rozporządzenie przyczyni się do zwiększenia skali oraz atrakcyjności legalnego zatrudnienia, ograniczając zjawisko pracy nielegalnej.

c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Rozporządzenie nie będzie miało wpływu na funkcjonowanie rynku i nie będzie zakłócać mechanizmów konkurencji. Przedmiotu regulacji nie stanowią bowiem zagadnienia związane z konkurencją, monopolizacją, prywatyzacją, itp. Rozporządzenie nie zmieni także istoty funkcjonowania gospodarki oraz zadań i roli przedsiębiorców. Rozporządzenie wprowadzi wprawdzie obowiązek pełniejszego udokumentowania niektórych okoliczności uzasadniających udzielenie zezwolenia na pracę, ale jednocześnie zlikwiduje wymóg udokumentowania okoliczności, które możliwe są do ustalenia na podstawie rejestrów publicznych. Przewiduje się, że skala obciążeń administracyjnych związanych z wymogiem przedłożenia dodatkowych dokumentów zarówno w postępowaniu dot. zezwolenia, jak i przedłużenia zezwolenia na pracę będzie niewielka. Dodatkowe obowiązki dotyczące głównie procedury przedłużenia zezwolenia na pracę będą wynikały z potrzeby wykonania kopii pojedynczych dokumentów, które znajdują się w posiadaniu podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi lub cudzoziemca zainteresowanego dalszą pracą. Biorąc pod uwagę, że na gruncie obowiązujących przepisów już istnieje wymóg udokumentowania okoliczności, które uległy zmianie, a pracodawca będzie mógł nadal korzystać z możliwości dołączenia jednego egzemplarza dokumentu do większej liczby wniosków składanych jednocześnie, nie przewiduje się, aby nowe obowiązki stanowiły znaczące obciążenie dla przedsiębiorców deklarujących zamiar zatrudnienia cudzoziemca. Niewielka skala obciążeń widoczna jest także na tle danych statystycznych. W 2012 r. wydano 9082 decyzje w

sprawie udzielenia przedłużenia zezwolenia na pracę cudzoziemca, stanowi to ok. 23% wszystkich wydanych decyzji pozytywnych.

d) sytuację i rozwój regionalny

Rozporządzenie nie będzie miało wpływu na rozwój regionalny.