



LRZ.411.006.2015  
Nr ewid. 39/2016/I/15/005/LRZ

Informacja o wynikach kontroli

## WARUNKI ZATRUDNIANIA I WYKONYWANIA PRACY PRZEZ CUDZOZIEMCÓW NA TERENIE WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

DELEGATURA W RZESZOWIE

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury w Rzeszowie:

Wiesław Motyka

**Akceptuję:**

Jacek Uczkiewicz

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

**Zatwierdzam:**

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 06.07.2016r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

WPROWADZENIE .....	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	7
2.2. Synteza wyników kontroli.....	7
2.3. Uwagi i wnioski.....	10
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	12
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych .....	12
3.2. Wyniki kontroli.....	13
3.2.1. Realizacja zadań przez urząd wojewódzki i powiatowe urzędy pracy w zakresie wydawania zezwoleń na pracę i rejestrowania oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom. ....	13
3.2.2. Uwarunkowania organizacyjno - prawne nadzoru i monitorowania przebiegu zatrudnienia cudzoziemców. ....	17
3.2.3. Zorganizowany system wykorzystujący możliwość zatrudniania cudzoziemców na terenie rp w celu wyłudzania wiz.....	19
3.2.4. Przestrzeganie praw pracowniczych cudzoziemców. ....	21
4. INFORMACJE DODATKOWE .....	23
4.1. Organizacja kontroli.....	23
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	23
4.3. Finansowe rezultaty kontroli .....	23
4.4. Projektowane zmiany w przepisach dotyczących zatrudnienia cudzoziemców .....	23
5. ZAŁĄCZNIKI .....	25

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

<b>PUP</b>	Powiatowy Urząd Pracy
<b>PUW</b>	Podkarpacki Urząd Wojewódzki
<b>SG</b>	Straż Graniczna
<b>PIP</b>	Państwowa Inspekcja Pracy
<b>ZUS</b>	Zakład Ubezpieczeń Społecznych
<b>US</b>	Urząd Skarbowy
<b>OIP</b>	Okręgowy Inspektor Pracy
<b>RP</b>	Rzeczpospolita Polska
<b>UE</b>	Unia Europejska
<b>Urzędy</b>	Urząd wojewódzki, powiatowe urzędy pracy
<b>Organy państwowe</b>	Urząd wojewódzki, powiatowe urzędy pracy, Straż Graniczna,

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę *Warunki zatrudniania i wykonywania pracy przez cudzoziemców na terenie województwa podkarpackiego (I/15/005)*. NIK skontrolowała warunki zatrudniania i wykonywania pracy przez cudzoziemców, w zakresie obowiązujących zasad ubiegania się o zezwolenia na pracę i sposobu realizacji postanowień zawartych w wydanych zezwoleniach na pracę oraz realizację deklarowanych warunków określonych w składanych oświadczeniach. Warunki zatrudnienia w rozumieniu Kodeksu Pracy były przedmiotem kontroli Państwowej Inspekcji Pracy.

Uzasadnieniem do podjęcia kontroli była rosnąca liczba cudzoziemców poszukujących zatrudnienia a informacje uzyskane m.in. z mediów, wskazywały na poważne nieprawidłowości w tym obszarze. W 2014 r. łączna liczba zarejestrowanych w PUP na terenie Polski oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi wyniosła 387.398. Stanowiło to wzrost o 64%, w porównaniu do roku 2013, w którym zarejestrowanych zostało 235.616 oświadczeń. W 2014 r. wojewodowie wydali ogółem lub przedłużyli 43.663 zezwolenia na wykonywanie pracy przez cudzoziemców na terytorium RP, co stanowiło wzrost o 12% w stosunku do roku poprzedniego, w którym wydano 39.078 zezwoleń.

Kontrolę podjęto również z uwagi na wypowiedzi przedstawicieli organów państwowych, na temat nieprawidłowości związanych z zatrudnianiem cudzoziemców. Wprowadzanie stopniowych ułatwień w dostępie do polskiego rynku pracy, w tym zwłaszcza pilotażowego uproszczonego systemu umożliwiającego krótkotrwałe zatrudnienie pracowników (z państw określonych w rozporządzeniach MPiPS<sup>1</sup>) bez konieczności uzyskiwania przez nich zezwolenia na pracę, miało istotne znaczenie dla kreowania podaży pracowników na krajowym rynku pracy. Stało się jednocześnie polem poważnych nadużyć ze strony podmiotów, które w sposób fikcyjny ubiegały się o pozyskiwanie potrzebnych pracowników.

Środowisko polskich przedsiębiorców wielokrotnie podnosiło w publicznych dyskusjach potrzebę zatrudnienia obcokrajowców dla rozwoju polskiej gospodarki. Z drugiej zaś strony zagwarantowane powinny być interesy krajów członków strefy Schengen, poprzez zapobieganie wyłudzenia prawa wjazdu na teren UE w celach innych niż wykonywanie pracy na warunkach określonych w zezwoleniu, lub deklarowanych w oświadczeniu o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi.

Kontrolę przeprowadzono wspólnie z Okręgowym Inspektorem Pracy w Rzeszowie, stosownie do § 1 pkt 1 ust 2 porozumienia zawartego w dniu 25 kwietnia 2005 r. pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli a Państwową Inspekcją Pracy. W ramach tego porozumienia OIP przeprowadził, na wniosek NIK, kontrolę zatrudniania cudzoziemców w rozumieniu Kodeksu Pracy.

<sup>1</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 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. 95. – obowiązujące do 1 maja 2015 r. oraz Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej 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 zwanego dalej Rozporządzeniem MPiPS z dnia 21 kwietnia 2015 r. – Dz. U. z 2015 r. poz. 588.

### Temat i numer kontroli

Warunki zatrudniania i wykonywania pracy przez cudzoziemców na terenie województwa podkarpackiego (I/15/005).

### Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny systemu zatrudniania i wykonywania pracy przez cudzoziemców, przestrzegania przepisów i wewnętrznych procedur w zakresie wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemcom a także dokonanie oceny kontroli i nadzoru nad wykonywaniem ich pracy przez organy państwa odpowiedzialne za te zadania. Ocenie poddano w szczególności:

- ♦ realizację zadań organów państwa, organów samorządu terytorialnego i podległych im instytucji w zakresie kontroli legalności zatrudnienia oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców,
- ♦ przestrzeganie szeroko rozumianych praw pracowniczych przez pracodawców zatrudniających cudzoziemców.

### Podstawa prawna i kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>2</sup>, zwanej dalej ustawą o NIK. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK w urzędzie wojewódzkim oraz w placówkach Straży Granicznej, oceny dokonano z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, natomiast w powiatowych urzędach pracy oceny dokonano zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności.

### Zakres kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 17 sierpnia do 18 grudnia 2015 r. w 5 jednostkach, tj. w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim, Placówce Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce, Placówce Straży Granicznej w Sanoku, Powiatowym Urzędzie Pracy w Rzeszowie, Powiatowym Urzędzie Pracy w Przemyślu. Okręgowy Inspektor Pracy w Rzeszowie przeprowadził kontrolę w 5 podmiotach ubiegających się o zatrudnienie cudzoziemców. Okręgowy Inspektor Pracy w Rzeszowie przekazał do NIK wyniki z przeprowadzonej kontroli, które zostały wykorzystane w niniejszej informacji.

### Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2013 – I połowa 2015 r.

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

**Wojewoda, placówki Straży Granicznej oraz skontrolowane Powiatowe Urzędy Pracy na ogół prawidłowo realizowały zadania związane z zatrudnianiem cudzoziemców, określone w stosownych przepisach prawnych. Działania tych pomiotów nie składały się jednak na system pozwalający skutecznie weryfikować wnioski o wydanie zgody na zatrudnienie cudzoziemca i oświadczenia pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi.**

**Główną przyczyną takiego stanu rzeczy były regulacje prawne, ograniczające kompetencje tych instytucji do kontrolowania i monitorowania procesu zatrudniania cudzoziemców. W efekcie prawne możliwości pozyskiwania pracowników spoza granic Polski nagminnie wykorzystywane były do wyłudzenia wiz i umożliwiania cudzoziemcom przyjazdu do strefy Schengen w celach innych niż deklarowane podjęcie pracy w Polsce. Tym samym obecny system działa na szkodę zarówno interesów gospodarczych Polski (ochrona polskiego rynku pracy) jak i Unii Europejskiej.**

Daleko idąca liberalizacja przepisów w 2009 r. w praktyce umożliwiła powstawanie szeregu nieprawidłowości w procesie zatrudniania cudzoziemców i obecny stan prawny wymaga zmian w celu wprowadzenia zabezpieczeń przed patologiami w ramach tego procesu.

Szczegółowa kontrola 1.478 zezwoleń lub oświadczeń wydanych dla 10 podmiotów, które wystąpiły o zatrudnienie największej liczby cudzoziemców wykazała, że aż 83% cudzoziemców, którzy przekroczyli granicę RP na podstawie tych zezwoleń lub oświadczeń – w ogóle nie podjęło legalnego zatrudnienia.

Straż Graniczna nie mogła skutecznie realizować kontroli zatrudnienia oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców, ponieważ nie dysponowała wystarczającymi danymi o zatrudnieniu cudzoziemców.

U skontrolowanych przez Państwową Inspekcję Pracy wytypowanych przez NIK pracodawców zatrudniających cudzoziemców, stwierdzono przypadki naruszenia praw pracowniczych, polegających m.in. na: zawieraniu umów cywilno-prawnych zamiast umów o pracę, zaniżaniu wynagrodzeń, niewypłacaniu ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, zatrudnianiu bez zaświadczeń lekarskich i szkoleń bhp.

### 2.2 Synteza wyników kontroli

1. W województwie podkarpackim w okresie 2013 – I połowa 2015 r., PUP zarejestrowały łącznie 15.989 oświadczeń przedsiębiorców i biur pośrednictwa pracy o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi. W tym czasie Wojewoda Podkarpacki wydał łącznie 1.766 decyzji o zezwoleniu na pracę cudzoziemcom, z tego 224 decyzje o przedłużeniu zezwolenia. W 2014 r. wystąpił wzrost o 531% liczby złożonych oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi w porównaniu do 2013 r. W I półroczu 2015 r. liczba oświadczeń wzrosła o 125% w porównaniu do I półrocza 2014 r. Wzrost wydanych przez Wojewodę Podkarpackiego zezwoleń na pracę dla cudzoziemca wyniósł – 21% w 2014 r. i 69% w I półroczu 2015 r. [str. 13–14].
2. Pracodawca mógł ubiegać się o zatrudnienie cudzoziemca w dwóch odrębnych procedurach: postępowania administracyjnego o wydanie pozwolenia na pracę prowadzonego przez wojewodę na wniosek przedsiębiorcy bądź rejestrowania przez PUP oświadczenia pracodawcy o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca. Istotną różnicą między tymi sposobami pozyskiwania pracowników były kwestie płacowe. O ile we wniosku do wojewody były określone warunki płacowe o tyle

w oświadczeniach były określone jedynie przewidywane warunki wynagrodzenia. W okresie 2014 – I półrocze 2015, na terenie województwa podkarpackiego jedynie 10% dokumentów uprawniających do podjęcia pracy przez cudzoziemca stanowiły zezwolenia na pracę, a 90% oświadczenia o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca. [str. 14–22].

3. Kontrolowane podmioty realizując swoje zadania, przestrzegały obowiązujących przepisów. Urzędy nie posiadały kompletnych i wiarygodnych danych o ubieganiu się przez ten sam podmiot o zatrudnienie cudzoziemców jednocześnie w obydwu trybach. Nie miały też możliwości ustalenia, czy pracodawca składał wnioski na obszarze innych powiatów lub województw. Wojewoda Podkarpacki nie miał wiedzy, czy pracodawcy nie byli karani za naruszenie przepisów art. 120 ustawy o promocji zatrudnienia<sup>3</sup>, który stanowi przesłankę skutkującą odmową wydania zezwolenia na pracę. [str. 17–22].
4. Pracodawcy ubiegający się o zezwolenie u wojewody lub składający w PUP oświadczenia o zamiarze zatrudnienia cudzoziemców, nie mieli obowiązku przedkładania dokumentów potwierdzających możliwość faktycznego zatrudnienia cudzoziemców. Urzędy te nie miały też uprawnień do weryfikowania tych możliwości. Stwarzało to poważne ryzyko wydawania zezwoleń i rejestrowania oświadczeń podmiotom, które nie miały zamiaru, ani możliwości faktycznego zatrudnienia cudzoziemców. W ocenie NIK, obowiązujący system umożliwia obywatelom innych państw zakładanie w Polsce firm, których jedynym faktycznym celem jest transfer ludzi do strefy Schengen. [str. 14–19; 21–22].
5. Straż Graniczna wykryła przypadki wykorzystywania systemu zatrudnienia cudzoziemców na terenie województwa podkarpackiego do wyłudzenia wiz, przez utworzone wyłącznie w tym celu podmioty. Na terenie województwa podkarpackiego zarejestrowano 6 spółek, które złożyły łącznie 2.333 oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy oraz uzyskały łącznie 184 zezwolenia na pracę. Na terenie kraju te same osoby założyły łącznie 17 spółek działających w tej samej branży. Działalność tych podmiotów polegała na sprzedaży cudzoziemcom zarejestrowanego w PUP oświadczenia, a często również pomocy cudzoziemcowi w załatwieniu formalności w uzyskiwaniu wizy na podstawie tego oświadczenia. [str. 19–21].
6. Pracodawcy nie mieli obowiązku udokumentowania kwalifikacji zawodowych cudzoziemca, z wyjątkiem zawodów regulowanych<sup>4</sup>. Z tego powodu ani Urząd Wojewódzki, ani PUP, nie miały możliwości przeprowadzenia weryfikacji kwalifikacji zawodowych cudzoziemców ubiegających się o zezwolenia na pracę.  
Warunkiem uzyskania zezwolenia na pracę dla cudzoziemca było wykazanie przez pracodawcę, że nie może on zaspokoić potrzeb kadrowych na krajowym rynku pracy<sup>5</sup>. Pracodawcy pozorowali te poszukiwania poprzez zawyżanie stawianych wymagań lub zaniżanie proponowanego wynagrodzenia, w celu otrzymania od starosty informacji o braku możliwości zaspokojenia potrzeb w oparciu o lokalny rynek pracy.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – Dz. U. z 2015 r. poz. 149, ze zm.

<sup>4</sup> Rejestr zawodów regulowanych prowadzi Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

<sup>5</sup> informacja starosty na temat możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracę, która była załącznikiem do wniosku o wydanie zezwolenia na pracę



Po otrzymaniu informacji od starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb w oparciu o lokalny rynek pracy, pracodawca mógł wystąpić o zezwolenie na zatrudnienie cudzoziemca niespełniającego stawianych wcześniej wymagań.

W przypadku rejestracji w PUP oświadczeń pracodawców o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca, PUP nie miał podstaw do prowadzenia postępowania w zakresie kwalifikacji zawodowych cudzoziemca, ani przeprowadzenia testu lokalnego rynku pracy.

W ocenie NIK brak możliwości weryfikacji zawodowych kwalifikacji cudzoziemców oraz zasadności wniosków, uniemożliwiał realizację celu, dla którego wydawane były zezwolenia, tj. zatrudnienie cudzoziemca o określonych kwalifikacjach, deficytowych na rynku krajowym działając tym samym na szkodę w ochronie krajowego rynku pracy. W obowiązującym systemie prawnym, brak jest przepisów, które dawałyby możliwość odmowy wydania zezwolenia w sytuacji gdy cudzoziemiec nie spełnia wymagań, nie posiada kwalifikacji i umiejętności do pracy którą ma wykonywać. Sytuacja ta sprawia, że system jest niepełny i nieskuteczny ze względu na brak mechanizmów przeciwdziałających jego nadużywaniu. [str. 17–19].

7. Ani Wojewoda Podkarpacki, ani PUP, ani Straż Graniczna nie posiadali wspólnego systemu gromadzenia informacji o cudzoziemcach, którzy faktycznie podjęli zatrudnienie, co w praktyce uniemożliwiało kompleksową weryfikację legalności zatrudnienia. Podmioty te nie miały obowiązku ani prawnej możliwości utworzenia wspólnego systemu gromadzenia informacji o cudzoziemcach. Skontrolowane urzędy nie posiadały wiarygodnych informacji o zaprzestaniu zatrudniania cudzoziemca, który przyjechał na podstawie oświadczenia. Pracodawcy nie mieli obowiązku poinformowania organu wydającego zezwolenie lub rejestrującego oświadczenie w PUP, o rozpoczęciu pracy przez cudzoziemca. W przypadku niezgłoszenia się lub niepodjęcia zatrudnienia przez cudzoziemca, pracodawca dopiero po trzech miesiącach miał obowiązek zawiadomienia wojewody o tym fakcie. Analiza 213 decyzji uchylających wydane zezwolenia na pracę wykazała, iż w 134 przypadkach (63% badanych) uchylenie nastąpiło w wyniku zawiadomienia pracodawcy, zaś w 79 przypadkach (37%) uchylenie nastąpiło w wyniku informacji od Straży Granicznej po przeprowadzonych kontrolach u pracodawców.

Pracodawcy nie mieli obowiązku zawiadomienia PUP, w którym zarejestrowali oświadczenie, o niepodjęciu pracy przez cudzoziemca.

W ocenie NIK bez dostępu do informacji o rozpoczęciu i zakończeniu pracy przez cudzoziemca, organy państwa nie mają możliwości prawidłowej realizacji zadań związanych z zatrudnianiem cudzoziemców. [str. 17–21].

8. Straż Graniczna nie mogła wykonywać skutecznie swoich obowiązków w związku z brakiem pełnych informacji dotyczących zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców. Natomiast w ramach posiadanych realnie możliwości działała prawidłowo. Straż Graniczna otrzymywała informacje o zezwoleniach wydanych przez Wojewodę, zaś w ramach roboczej współpracy otrzymywała bądź zasięgała informacji w PUP o zarejestrowanych oświadczeniach. SG nie miała natomiast informacji o faktycznym rozpoczęciu pracy przez cudzoziemca. Wojewoda Podkarpacki i PUP nie posiadały uprawnień do kontroli pracodawców ubiegających się o zatrudnienie cudzoziemców, zaś Państwowa Inspekcja Pracy nie dysponowała informacjami o podmiotach zatrudniających cudzoziemców.

Straż Graniczna przeprowadziła na wniosek NIK kontrole w 10 losowo wybranych podmiotach, które zarejestrowały oświadczenia i wystąpiły o zezwolenia dla cudzoziemców. W wyniku tych kontroli ustalono, że na łączną liczbę 1.478 zarejestrowanych przez te podmioty oświadczeń

i uzyskanych zezwoleń, na teren RP wjechało 1.433 cudzoziemców, z czego pracę podjęło 199 osób. Oznacza to że 1.234 osoby (tj. aż 83% z tych, które uzyskały prawo do pracy) nie podjęło pracy, mimo przekroczenia polskiej granicy. [str. 18–19].

9. Nieprzestrzegane były prawa pracownicze. Do kontroli przez Państwową Inspekcję Pracy, NIK wytypowała 12 pracodawców zatrudniających cudzoziemców. PIP przeprowadziła kontrolę w 5 takich podmiotach. W pozostałych 7 podmiotach brak było możliwości przeprowadzenia kontroli, ponieważ żaden z reprezentantów tych pracodawców nie przebywał na terytorium RP<sup>6</sup>. U 4 skontrolowanych pracodawców zatrudniających łącznie 86 cudzoziemców, stwierdzono 70 przypadków naruszenia praw pracowniczych, polegających m.in. na: zawieraniu umów cywilno-prawnych zamiast umów o pracę, zaniżaniu wynagrodzeń, niewypłacaniu ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, zatrudnianiu bez zaświadczeń lekarskich i szkoleń bhp. [str. 21–22].

### 2.3 Uwagi i wnioski

W obecnym stanie prawnym na przedsiębiorcy nie ciąży obowiązek informowania wojewody o sposobie realizacji wydanego zezwolenia na zatrudnienie cudzoziemca. Nie ma także obowiązku poinformowania żadnego organu o faktycznie zatrudnionych na podstawie zarejestrowanych oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi. W efekcie tego nieznaną jest liczba osób podejmujących pracę na podstawie zezwoleń i oświadczeń.

Zdaniem NIK, brak możliwości dokonywania przez właściwe organy szczegółowej weryfikacji danych dotyczących kwalifikacji i kompetencji cudzoziemców ubiegających się o zezwolenie na pracę i jednocześnie braku ze strony wojewody prawnej możliwości kontroli podmiotu, który występuje z wnioskiem o zgodę na zatrudnienie cudzoziemca powoduje, że system jest niepełny i nieskuteczny ze względu na brak mechanizmów przeciwdziałających jego nadużywaniu.

Uwzględniając zwiększającą się skalę migracji oraz zagrożenia zewnętrzne, które mogą intensyfikować napływ pracowników do Polski, organy państwa powinny stworzyć skuteczny system pozwalający na zatrudnianie cudzoziemców z poszanowaniem zasad polskiego prawa bez szkody dla krajowego rynku pracy i polityki migracyjnej Unii Europejskiej.

Dla ograniczenia możliwości łamania praw pracowniczych cudzoziemców, należałoby w przepisach prawa określić minimalne warunki, z których musiałby się wywiązać rejestrujący oświadczenie w przypadku zatrudnienia cudzoziemca. Wymagania te powinny dotyczyć takich elementów jak: ustalenie kwoty minimalnego wynagrodzenia cudzoziemca, obowiązku zawierania umów o pracę lub co najmniej umów zlecenia, informowanie Straży Granicznej o zatrudnieniu cudzoziemca na podstawie oświadczenia ze wskazaniem miejsca wykonywania pracy i pobytu cudzoziemca, aby umożliwić kontrolę w zakresie stwierdzenia przypadków nasuwających podejrzenie występowania znamion pracy przymusowej.

<sup>6</sup> Podczas prób podjęcia kontroli przez PIP, pod wskazanym adresem nikt z reprezentantów spółki ani żaden pracownik nie przebywał, również na pisemne żądania do stawienia się w PIP i przedłożenia dokumentów nikt nie odbierał korespondencji. PIP podała, że na podstawie informacji ze SG ustalono, że właściciele firm nie przebywają na terenie Polski. W tej sytuacji PIP nie ma wiedzy czy te firmy zatrudniają kogokolwiek. Zdaniem PIP firmy te powstały tylko po to aby zarejestrować w PUP oświadczenia o zamiarze zatrudnienia cudzoziemców lub uzyskać zezwolenia na pracę cudzoziemca, w celu wyłudzenia wiz.

W tym celu, zdaniem NIK, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powinien:

1. Rozważyć zmianę systemu zatrudniania cudzoziemców, w kierunku wprowadzenia dla pracodawcy obowiązku niezwłocznego informowania właściwego organu o niepodjęciu pracy przez cudzoziemca, rozpoczęciu pracy i zakończeniu zatrudnienia cudzoziemca, czyli ustaniu przyczyny dla której otrzymał on wizę i zezwolenie na pracę w Polsce. Umożliwiłoby to uzyskanie informacji niezbędnych dla prawidłowej realizacji przez właściwe organy zadań związanych z zatrudnieniem cudzoziemców, w tym do podejmowania decyzji o anulowaniu wizy.
2. Podjąć działania w celu wprowadzenia możliwości weryfikacji przez organ państwowy, czy podmiot ubiegający się o zatrudnienie cudzoziemca ma rzeczywiście możliwość zatrudnienia danej liczby pracowników, o którą wnioskuje. W celu zapobieżenia nadużyciom i dla ochrony krajowego rynku pracy zasadne jest wprowadzenie weryfikacji kwalifikacji zawodowych cudzoziemców przy wydawaniu zezwoleń.
3. Opracować rozwiązania pozwalające poszczególnym organom państwa na uzyskanie informacji, czy dany podmiot ubiegający się o zatrudnienie cudzoziemca składał wnioski na terenie innych województw oraz do innych PUP, a także czy zostały wobec niego wydane orzeczenia uniemożliwiające wydanie kolejnych zezwoleń.
4. Podjąć działania w celu wprowadzenia skutecznych mechanizmów współpracy wojewody, Straży Granicznej, PUP a także PIP, zwłaszcza w zakresie przekazywania informacji o wydanych zezwoleniach i zarejestrowanych oświadczeniach oraz o podjęciu i ustaniu zatrudnienia cudzoziemca.

### 3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

W polskim systemie prawnym funkcjonują dwie możliwości pozyskania przez przedsiębiorcę pracownika cudzoziemca. Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady zatrudniania cudzoziemców w Polsce jest ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>7</sup> zwana dalej Ustawą o promocji zatrudnienia. Przepisy dotyczące zatrudniania cudzoziemców dzielą się na dwie grupy: obywateli państw Unii Europejskiej oraz obywateli innych państw. W przypadku zatrudnienia obywateli krajów członkowskich zezwolenie na pracę nie jest wymagane, są oni zatrudniani na takich samych warunkach jak obywatele polscy. W pozostałych przypadkach cudzoziemcy co do zasady powinni posiadać dokument uprawniający do podjęcia legalnej pracy, czyli zezwolenie na pracę. Zezwolenie wydawane jest w trybie decyzji administracyjnej przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania podmiotu powierzającego pracę, na jego pisemny wniosek. Stroną postępowania administracyjnego jest pracodawca, co oznacza, że o wydawanie zezwolenia wnioskuje pracodawca, który ma zamiar zatrudnić obcokrajowca, nie sam cudzoziemiec. Wypełniony wniosek o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca wraz z wymaganymi dokumentami powinien być złożony co najmniej na 30 dni przed planowanym terminem zatrudnienia bądź przedłużenia zatrudnienia cudzoziemca. Zezwolenie na pracę jest wydawane na czas określony, nie dłuższy niż 3 lata i może być przedłużone. W przypadku gdy cudzoziemiec pełni funkcję w zarządzie osoby prawnej, która na dzień złożenia wniosku zatrudnia powyżej 25 osób, wojewoda może wydać zezwolenie na pracę na okres nie dłuższy niż 5 lat. Zezwolenia są wydawane dla konkretnego pracodawcy, konkretnego cudzoziemca oraz w konkretnym miejscu i na konkretnym stanowisku, na czas oznaczony datami. Zezwolenie na pracę jest wydawane w 3 egzemplarzach, z których 2 otrzymuje podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi. Podmiot ten jest obowiązany do przekazania cudzoziemcowi 1 egzemplarza zezwolenia i uwzględnienia w umowie z cudzoziemcem warunków określonych w zezwoleniu, w tym wysokości wynagrodzenia cudzoziemca (art. 88f ust. 1 i 2 oraz art. 88h ust. 1 pkt 1 i 4 Ustawy o promocji zatrudnienia).

Zgodnie z treścią art. 88c ust.1 pkt 2 Ustawy o promocji zatrudnienia, warunkiem wydania przez wojewodę zezwolenia na pracę cudzoziemcowi, jest uzyskanie przez podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi informacji od starosty właściwego ze względu na główne miejsce wykonywania pracy przez cudzoziemca o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy lub o negatywnym wyniku rekrutacji organizowanej dla pracodawcy, sporządzonej z uwzględnieniem pierwszeństwa dostępu do rynku pracy dla obywateli polskich. Starosta wydaje ww. informację na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2015 r.<sup>8</sup> w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca (poprzednio rozporządzenie MPiPS z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca<sup>9</sup>).

W celu zapewnienia łatwego dostępu cudzoziemców do wykonywania pracy został wprowadzony tzw. system oświadczeń. Podstawą prawną wydania oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi jest rozporządzenie MPiPS z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi

<sup>7</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 149.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 543

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 16, poz. 84 oraz z 2013 r. poz. 1674

na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę<sup>10</sup> (poprzednio rozporządzenie MPiPS z dnia 20 lipca 2011 r.<sup>11</sup>). Zarówno dla cudzoziemca poszukującego pracy, jak również dla polskiego pracodawcy system ten stwarza szereg ułatwień, polegających m.in. na:

- ♦ ograniczeniu do niezbędnego minimum obowiązków pracodawcy przy rejestracji oświadczenia,
- ♦ możliwości uzyskania wizy z prawem do pracy w oparciu o oświadczenie,
- ♦ możliwości wykonywania pracy przez okres nieprzekraczający 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy,
- ♦ możliwości przedłużenia pobytu w oparciu o zezwolenie na pracę.

Oświadczenie powinno być zarejestrowane w PUP przed datą podjęcia pracy przez cudzoziemca. Oświadczenie musi zawierać dane jednoznacznie identyfikujące pracodawcę oraz cudzoziemca oraz wyrażać zamiar zatrudnienia w określonym czasie na warunkach określonych w powyższym rozporządzeniu. Zarejestrowane oświadczenie stanowi podstawę do uzyskania przez cudzoziemca wizy w celu podjęcia pracy lub jeśli przebywa w Polsce, do uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy. Oświadczenie nie jest umową o pracę, dlatego też aby praca była wykonywana legalnie, pracodawca ma obowiązek podpisać z cudzoziemcem umowę o pracę lub inną umowę cywilno – prawną. Systemem oświadczeń o zamiarze powierzenia cudzoziemcowi wykonywania pracy zostali objęci obywatele Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji, Ukrainy.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przygotowuje zmiany przepisów dotyczące zatrudniania cudzoziemców. Projektowane zmiany mają ograniczyć nadużycia występujące obecnie przy stosowaniu przepisów dotyczących rejestracji oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi, związane np. z rejestrowaniem oświadczeń dla pozorów bez intencji faktycznego powierzenia pracy cudzoziemcowi. Mają także – poprzez zwiększenie wiedzy nt. faktycznego zatrudniania cudzoziemców w Polsce – przyczynić się poprawy bezpieczeństwa i sprawniejszego zarządzania migracjami zarobkowymi do Polski.

## 3.2 Wyniki kontroli

### 3.2.1. Realizacja zadań przez Urząd Wojewódzki i Powiatowe Urzędy Pracy w zakresie wydawania zezwoleń na pracę i rejestrowania oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom.

W okresie 2013 – I połowa 2015 r. na terenie województwa podkarpackiego następował wzrost liczby składanych do Wojewody Podkarpackiego wniosków o wydanie bądź przedłużenie zezwolenia na pracę cudzoziemca, a także nastąpił znaczący wzrost liczby zarejestrowanych przez PUP na terenie województwa podkarpackiego oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi. Skalę tego wzrostu przedstawia poniższa tabela.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 588

<sup>11</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 95

Tabela nr 1

Lp.	Wyszczególnienie	2013 r.	2014 r.		2015 r. I połowa	Razem 3+4+6	% 4:3	% 6:5
			ogółem	I połowa				
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Wnioski o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemcowi.	571	747	385	544	1.862	131	141
2.	Wydane przez Wojewodę decyzje o zezwoleniu na pracę;	553	670	322	543	1.766	121	169
2.1.	w tym o przedłużenie zezwolenia	133	53	32	38	224	40	119
3.	Zarejestrowane przez PUP na terenie województwa podkarpackiego oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi.	1.249	7.886	3.051	6.854	15.989	631	225

Źródło: Dane z kontroli NIK.

Kontrolowane urzędy przestrzegały przepisy rozporządzenia MPiPS z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca dotyczące obowiązku przedstawienia przez podmiot ubiegający się o zezwolenie, dokumentów wymienionych w § 6 tego rozporządzenia.

Urząd Wojewódzki (wojewoda) wydając zezwolenia na pracę oraz PUP rejestrując oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom nie miały uprawnień do kontroli podmiotów ubiegających się o zatrudnienie cudzoziemców, ani do weryfikacji kwalifikacji ubiegających się o wydanie zezwolenia na pracę.

- W latach 2013 – 2014 r. 3 firmy otrzymały łącznie 170 zezwoleń na pracę dla cudzoziemców. Dwie z tych firm jednorazowo złożyły wnioski o wydanie zezwoleń odpowiednio dla 30 i 54 cudzoziemców. Wszystkie zezwolenia zostały następnie uchylone (Urząd Wojewódzki został poinformowany przez Straż Graniczną, że cudzoziemcy nie podjęli pracy u pracodawcy). Na podstawie wymienionych 170 zezwoleń granicę RP przekroczyło 118 osób, które uzyskały zezwolenia na pracę a następnie zostały one uchylone z powodu niepodjęcia pracy. Z informacji uzyskanych przez NIK od ZUS wynika<sup>12</sup>, że ww. firmy ubiegające się o zatrudnienie cudzoziemców mimo formalnie zarejestrowanej działalności gospodarczej nie były wpisane do rejestru ZUS. Z informacji uzyskanych przez NIK od Urzędu Skarbowego wynika, że jedna z firm wykazała za 2014 r. przychody 0 zł, druga wykazała za 2014 r. przychody 11.430 zł, trzecia za 2014 r. wykazała przychody 13.118 zł. Ponadto w 2014 r. jedna z ww. firm (wykazująca za 2014 r. przychody 0 zł) zarejestrowała w PUP w Rzeszowie 552 oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi. Żadnej z tych osób ww. firma nie zatrudniła. Na podstawie ww. oświadczeń granicę RP przekroczyło 461 osób.
- W latach 2013 – I połowa 2015, wojewoda wydał łącznie 610 decyzji uchylających wydane zezwolenia na pracę (35% wydanych decyzji w tym okresie), z których poddano analizie 213 decyzji (tj. 35% uchylonych decyzji w badanym okresie). Ustalono, że podstawą wydania analizowanych decyzji uchylających było niepodjęcie pracy przez cudzoziemców (art. 88k. ust.1 pkt 5 w związku z art. 88i. pkt 5), z czego: – w 134 przypadkach (63% badanych), PUW poinformowany został przez pracodawcę o niepodjęciu pracy przez cudzoziemców<sup>13</sup>, – w 79 przypadkach (37% badanych), PUW poinformowany został przez SG (w wyniku przeprowadzonych kontroli u pracodawców).

W ocenie NIK opisane wyżej przypadki wskazują na praktykę wykorzystywania zezwoleń na pracę jedynie do uzyskiwania dla cudzoziemca wizy z zamiarem przekroczenia granicy i wjazdu na teren Polski (a tym samym do Strefy Schengen). Obowiązujące przepisy prawa nie dają możliwości wojewodzie na kontrolę podmiotów powierzających wykonywanie pracy cudzoziemcom ubiegającym się o takie zezwolenia co do rzetelności i wiarygodności danych przedstawionych

<sup>12</sup> Wojewoda nie posiada uprawnień do uzyskiwania z ZUS takich informacji

<sup>13</sup> – zgodnie z przepisem art. 88i. pkt 5 podmiot powierzający cudzoziemcowi wykonywanie pracy w terminie 7 dni pisemnie powiadamia wojewodę, który wydał zezwolenie na pracę, o następujących okolicznościach /.../ cudzoziemiec nie podjął pracy w okresie 3 miesięcy od początkowej daty ważności zezwolenia na pracę;



przez ten podmiot we wniosku. W szczególności dotyczy to firm, które rejestrują fikcyjną działalność gospodarczą, a nie prowadzą żadnej działalności gospodarczej i nie posiadają możliwości organizacyjno – finansowych zatrudnienia pracowników.

W kontroli PUP w Przemyślu, NIK przeprowadziła analizę w odniesieniu do 13 podmiotów (właścicielami byli obywatele Ukrainy), które w latach 2013 – I połowa 2015 r. złożyły najwięcej oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcom (łącznie od 29 do 634 oświadczeń). Powyższe podmioty złożyły łącznie do PUP 2.298 oświadczeń. Z informacji uzyskanych przez NIK od ZUS wynika, że do ubezpieczenia społecznego zgłoszono 159 cudzoziemców, tj. 6,68%. Z informacji uzyskanych przez NIK od Urzędu Skarbowego wynika, że 7 z ww. podmiotów w latach 2013–2014 nie uzyskało przychodów.

- *Do losowej kontroli wybrano jeden z ww. podmiotów, który w latach 2013–2014 zarejestrował 213 oświadczeń. Ustalono, że na podstawie wymienionych 213 oświadczeń granicę RP przekroczyło 183 osoby. Wymieniony podmiot nie zatrudnił żadnego cudzoziemca.*

Minister Pracy i Polityki Społecznej wystosował do Powiatowych Urzędów Pracy Wytyczne dotyczące rejestracji oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom na warunkach określonych w § 1 pkt 20 rozporządzenia MPiPS z dnia 20 lipca 2011 r. W powyższym dokumencie zaleca się m.in., że: *PUP powinien sprawdzić, czy oświadczenie pochodzi rzeczywiście od podmiotu, na rzecz którego cudzoziemiec ma wykonywać pracę. Dane podmiotów prowadzących działalność gospodarczą można weryfikować w Internecie za pomocą wyszukiwarek podmiotów zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. W przedmiotowym dokumencie zaleca się również: Rejestracja oświadczenia nie powinna być wyłącznie czynnością techniczną. Oświadczenia podmiotu, który nie zamierza powierzyć pracy cudzoziemcowi, lecz wykorzystać procedurę rejestracji do celów innych, niż powierzenie pracy, nie powinny być rejestrowane.*

Dyrektor PUP w Przemyślu podała, iż: *„do obowiązków Powiatowego Urzędu Pracy należy weryfikacja m.in. tożsamości tego podmiotu i prawidłowości wypełnienia oświadczenia a następnie rejestracja przedłożonych przez podmiot oświadczeń. PUP nie posiada uprawnień do kontroli przebiegu zatrudnienia osób zadeklarowanych w przedłożonych oświadczeniach. Doświadczenie wskazuje, że w większości przypadków podmioty składające oświadczenie nie mają zamiaru powierzyć wykonania pracy cudzoziemcowi, a oświadczenie ma służyć cudzoziemcowi jedynie do ułatwienia jego wjazdu lub pobytu w innym celu na terytorium RP lub innego państwa członkowskiego”.*

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na fakt, że zarówno Ustawa o promocji zatrudnienia, jak i rozporządzenie MPiPS z dnia 20 lipca 2011 r. oraz „Wytyczne<sup>14</sup>” nie określają sposobu rozstrzygnięcia sprawy w sytuacjach, które wskazywałyby na potrzebę odmowy rejestracji oświadczenia. PUP wskazywały na przypadki, w których należało odmówić rejestracji oświadczenia, jednak zdaniem tych urzędów wątpliwym pozostawała możliwość rozstrzygnięcia w powyższej sprawie decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>15</sup>. Należy przy tym zauważyć, że żaden przepis nie uprawnia PUP do żądania dodatkowych dokumentów na potwierdzenie danych zawartych w oświadczeniu.

<sup>14</sup> Podane w załączniku nr 4.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 23.

Dyrektor PUP w Przemyślu zwróciła się do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pismem z dnia 29 maja 2015 r. z wątpliwościami co do stosowania „Wytycznych”. W odpowiedzi dyrektor Departamentu Rynku Pracy MPiPS w piśmie z dnia 11 sierpnia 2015 r. stwierdził m. in.: *Brak jest przepisów określających tryb rejestracji oświadczenia. Jeśli pojawią się wątpliwości co do treści oświadczenia, powiatowy urząd pracy powinien w celu ich wyjaśnienia zastosować wszystkie możliwe środki odpowiadające okolicznościom i warunkom miejscowym. Odpowiadając na pytanie dotyczące formy niedokonania rejestracji oświadczenia należy przypomnieć, że rejestracja oświadczenia jest czynnością materialno – techniczną.*

NIK ustaliła, że prowadzone przez Straż Graniczną kontrole i postępowania dochodzeniowo-śledcze potwierdziły fakt, iż rejestrowane w PUP oświadczenia służyły głównie do uzyskania wizy i wjazdu na teren państw grupy Schengen, a PUP-y nie posiadały prawnej możliwości dokładnej weryfikacji podmiotów wnioskujących o rejestrację oświadczeń.

Z informacji uzyskanych z Placówki SG w Sanoku wynika, że cudzoziemcy *po uzyskaniu wizy na podstawie oświadczenia zarejestrowanego we właściwym Powiatowym Urzędzie Pracy, nie podejmowali pracy na terytorium RP, lecz wjeżdżali do krajów Europy Zachodniej celem znalezienia lepiej płatnej pracy. Uwzględniając skalę nielegalnej migracji przy wykorzystywaniu wyłudzonych wiz wydawanych w oparciu o oświadczenia właściwym byłoby wyposażenie PUP w odpowiednie instrumenty prawne, które dawałyby uprawnienia skutecznej weryfikacji podmiotów przedkładających do rejestracji przedmiotowe dokumenty.*

Zmiana rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 lipca 2006 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca<sup>16</sup>, od dnia 1 lutego 2009 r. zniósła prawną możliwość żądania przez wojewodę od wnioskodawcy dokumentów potwierdzających kwalifikacje zawodowe cudzoziemca, co uniemożliwia organowi dokonywanie szczegółowej weryfikacji danych dotyczących kompetencji i kwalifikacji cudzoziemców ubiegających się o zezwolenie na pracę na etapie prowadzonego postępowania administracyjnego.

Do dnia 1 lutego 2009 r., to jest do wejścia w życie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca<sup>17</sup> obowiązywało cyt. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 lipca 2006 r., które w § 4 ust. 1 pkt 2 lit. a określało, iż decyzję o odmowie wydania zezwolenia wydaje się, gdy pracodawca wnioskuje o wydanie zezwolenia w stosunku do cudzoziemca, którego kwalifikacje lub umiejętności nie są odpowiednie do pracy, którą cudzoziemiec ma wykonywać. Ponadto do wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca na terytorium RP wymagane były między innymi dokumenty potwierdzające kwalifikacje zawodowe cudzoziemca (tłumaczenie dokonane przez tłumacza przysięgłego). Taka konstrukcja dawała możliwość dokonania szczegółowej weryfikacji danych dotyczących kompetencji i kwalifikacji cudzoziemców ubiegających się o zezwolenia na pracę na etapie prowadzonego postępowania administracyjnego. Zarówno cytowane powyżej rozporządzenie z 2009 r., jak i z dnia 1 kwietnia 2015 r.<sup>18</sup> nie zawierały zapisów zobowiązujących do wykazania, iż obcokrajowiec ubiegający się o zezwolenie na pracę posiada niezbędne

<sup>16</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 141 poz. 1002

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 16, poz. 84, ze zm.

<sup>18</sup> Dz. U. poz. 543



kwalifikacje do jej wykonywania i spełnia wymagania stawiane w tym zakresie przez pracodawcę. Wydanie ww. rozporządzenia z 29 stycznia 2009 r. podyktowane było zmianą zakresu delegacji ustawowej do jego wydania, zawartej w ustawie o promocji zatrudnienia.

- *Wojewoda wydał zezwolenie pracę dla obywatela Chin, w którym określono między innymi stanowisko, rodzaj wykonywanej pracy – koordynator produkcji. Jak wynika z informacji Starosty znajdującej się w aktach sprawy, wymagania stawiane przez podmiot powierzający określone zadania zostały jako: wykształcenie wyższe techniczne, doświadczenie w branży lotniczej minimum 7 lat, bardzo dobra znajomość języka angielskiego i chińskiego. W wyniku postępowania wydane zostało zezwolenie na pracę dla cudzoziemca, który w chwili gdy je otrzymał nie miał ukończonych 24 lat, może to świadczyć o braku spełnienia wymogów stawianych przez podmiot.*

Zastępca Kierownika Oddziału w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców PUP wyjaśniła m.in. że: *brak jest przepisu w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, który mówiłby, że odmawia się wydania zezwolenia jeżeli cudzoziemiec nie spełnia wymagań, nie posiada kwalifikacji i umiejętności do pracy którą ma wykonywać określonych w informacji Starosty. W przeszłości istniały takie zapisy w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 lipca 2006 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca.*

Pracodawcy nie mieli obowiązku udokumentowania kwalifikacji zawodowych cudzoziemca, z wyjątkiem zawodów regulowanych, dlatego mogli pozorować poszukiwania na krajowym rynku pracy poprzez zawyżanie stawianych wymagań lub zaniżanie proponowanego wynagrodzenia. PUP rejestrując oświadczenia pracodawców o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca nie miał podstaw do prowadzenia postępowania w zakresie kwalifikacji zawodowych cudzoziemca, ani przeprowadzenia testu lokalnego rynku pracy. W tym stanie prawnym, urzędy wydające zezwolenia na pracę oraz rejestrujące oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi zostały postawione w roli wykonawców czynności o charakterze materialno-technicznym.

### 3.2.2. Uwarunkowania organizacyjno – prawne nadzoru i monitorowania przebiegu zatrudnienia cudzoziemców.

Każdy z organów, które uczestniczył w procesie zatrudnienia cudzoziemców oraz kontroli legalności wykonywania przez nich pracy, podlegał innemu resortowi lub samorządowi, tj. wojewoda – Ministrowi Administracji i Cyfryzacji (obecnie Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji), PUP – samorządowi, Straż Graniczna – Ministrowi Spraw Wewnętrznych (obecnie Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji). Obowiązujący stan organizacyjno – prawny nie określał instytucji koordynatora w tym zakresie. Brak było uregulowań prawnych i organizacyjnych w szczególności baz danych, ewidencji oraz przepisów uprawniających właściwe urzędy do monitorowania przebiegu zatrudnienia cudzoziemców, którzy wjechali już na terytorium RP. Wojewoda nie miał dostępu do informacji, czy dany podmiot wnioskujący o wydanie zezwolenia na pracę dla określonego cudzoziemca nie wystąpił równocześnie do PUP o zarejestrowanie oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy dla tej osoby. Nie miał także wiedzy, czy ten podmiot nie występował wcześniej o zezwolenie na pracę dla cudzoziemców na terenie innych województw, oraz czy podmiot był karany przez sąd w związku z zatrudnieniem cudzoziemców. Wykluczałoby go to z możliwości ubiegania się o pozwolenie na pracę dla cudzoziemca. Aplikacja „Zatrudnianie cudzoziemców w Polsce” (część systemu Syriusz<sup>19</sup>), w której organy rejestrowały dane dotyczące pracodawców, cudzoziemców, wnioski o wydanie zezwolenia oraz wydane decyzje, służyły

<sup>19</sup> System wspomagający realizację statutowych zadań PUP.

wyłącznie do tworzenia przez każdego z wojewodów z osobną wojewódzkiej bazy danych. Jeśli zachodziła potrzeba potwierdzenia ważności wydanego zezwolenia, organ odrębnym pismem zwracał się z zapytaniem do wojewody, który wydał zezwolenie.

Wojewoda nie otrzymywał informacji dotyczących wydanych przez sądy rejonowe orzeczeń w wyniku skierowanych przez Straż Graniczną wniosków o ukaranie podmiotu na podstawie art. 120 ustawy o promocji zatrudnienia. Karanie na podstawie art. 120 ust.1 i ust. 3–5<sup>20</sup> ustawy o promocji zatrudnienia stanowiło negatywną przesłankę – zgodnie z przepisem art. 88j. ust. 1 pkt. 3 i pkt 4 cyt. ustawy<sup>21</sup>, obligującą organ administracyjny do odmowy wydania zezwolenia na pracę.

NIK stwierdziła przypadki, że podmioty, które miały problemy prawne związane z zatrudnieniem cudzoziemców na terenie danego województwa przenosiły działalność na teren innego województwa, gdzie miejscowe organy nie miały wiedzy na temat ich dotychczasowej działalności. Ustalono, że spośród 10 podmiotów, które dokonały najwięcej rejestracji oświadczeń o zamiarze powierzenie pracy cudzoziemcom (na terenie województwa podkarpackiego), 4 postąpiły w taki sposób.

Brak było pomiędzy urzędem wojewódzkim a urzędami pracy (powiatowymi i wojewódzkim) przepływu informacji dotyczących prowadzonych spraw związanych z zatrudnieniem cudzoziemców przez firmy powierzające pracę, zarówno w zakresie ilości takich spraw, jak i wiarygodności podmiotów powierzających pracę cudzoziemcom.

- *Podmiot, który złożył w I półroczu 2015 r. w PUW 12 wniosków o zezwolenie na pracę dla cudzoziemca, jednocześnie w tym samym okresie w PUP w Dębicy złożył 36 oświadczeń w sprawie zamiaru zatrudnienia cudzoziemców.*

Spośród podmiotów, które w latach 2013 – I połowa 2015 wystąpiły z wnioskami do wojewody o wydanie zezwoleń na zatrudnienie cudzoziemca oraz podmiotów, które zarejestrowały oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcom, wybrano do losowej kontroli 10. Straż Graniczna przeprowadziła na wniosek NIK kontrole w tych podmiotach. W wyniku tych kontroli ustalono, że na łączną liczbę 1.478 zarejestrowanych przez te podmioty oświadczeń i uzyskanych zezwoleń, na teren RP wjechało 1.433 cudzoziemców, z czego pracę podjęło 199 osób. Oznacza to że 1.234 osoby (tj. aż 83% z tych które uzyskały prawo do pracy) nie podjęło pracy, mimo przekroczenia polskiej granicy. Ustalono, że organy państwowe nie miały żadnej wiedzy o miejscu ich pobytu. Straż Graniczna nie miała możliwości bezpośredniego i bieżącego dostępu do baz danych wydanych zezwoleń na pracę oraz zarejestrowanych oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi (będących w gestii urzędów wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy).

<sup>20</sup> Art. 120. 1. Kto powierza cudzoziemcowi nielegalne wykonywanie pracy podlega karze grzywny nie niższej niż 3000 zł. /.../.  
3. Kto za pomocą wprowadzenia cudzoziemca w błąd, wyzyskania błędu, wykorzystania zależności służbowej lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania doprowadza cudzoziemca do nielegalnego wykonywania pracy, podlega karze grzywny do 10 000 zł.  
4. Kto żąda od cudzoziemca korzyści majątkowej w zamian za podjęcie działań zmierzających do uzyskania zezwolenia na pracę lub innego dokumentu uprawniającego do wykonywania pracy, podlega karze grzywny nie niższej niż 3000 zł.  
5. Kto za pomocą wprowadzenia w błąd, wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania doprowadza inną osobę do powierzenia cudzoziemcowi nielegalnego wykonywania pracy, podlega karze grzywny do 10 000 zł.

<sup>21</sup> Art. 88j. 1. Wojewoda wydaje decyzję o odmowie wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca, gdy podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi: /.../  
3) został prawomocnie ukarany za wykroczenie określone w art. 120 ust. 3–5;  
4) w ciągu dwóch lat od uznania za winnego popełnienia czynu, o którym mowa w art. 120 ust. 1, został ponownie prawomocnie ukarany za podobne wykroczenie;

Straż Graniczna otrzymywała informacje o zezwoleniach wydanych przez Wojewodę, zaś w ramach roboczej współpracy otrzymywała bądź zasięgała informacji w PUP o zarejestrowanych oświadczeniach. SG nie miała natomiast informacji o faktycznym rozpoczęciu pracy przez cudzoziemca.

- *W trakcie kontroli PUP w Przemyślu oraz PUW ustalono, że podmiot, który w latach 2013 – 2014 zarejestrował 118 oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi, nie zatrudnił żadnej osoby, a granicę RP na podstawie wiz uzyskanych dzięki tym oświadczeniom przekroczyło 97 osób. Podmiot, który w roku 2013 złożył do wojewody 45 wniosków o zatrudnienie cudzoziemców, otrzymał na nie zezwolenia. Na ich podstawie na terytorium Polski wjechało 39 cudzoziemców, a podmiot ten w okresie 2013 – I połowa 2015 r. nie zatrudnił żadnego cudzoziemca.*

Stan ten wskazuje, że zatrudnienie na terytorium RP w zdecydowanej części przypadków było jedynie pretekstem do wjazdu na teren strefy Schengen. Opisaną praktykę sprzyjały zapisy art. 88i pkt 5 ustawy o promocji zatrudnienia, które stanowiły, że *podmiot powierzający cudzoziemcowi wykonywanie pracy w terminie 7 dni pismem powiadamia wojewodę, który wydał zezwolenie na pracę, o następujących okolicznościach: [...] cudzoziemiec nie podjął pracy w okresie 3 miesięcy od początkowej daty ważności zezwolenia na pracę.* Cytowany wyżej przepis, daje podmiotom powierzającym pracę cudzoziemcom ponad 3 miesiące „bezsankcyjnego” czasu na zgłoszenie organowi faktu niepodjęcia pracy przez cudzoziemca. Cudzoziemiec w tym czasie miał możliwość legalnego wjazdu (na podstawie uzyskanej wizy) na teren RP i tym samym strefy Schengen.

Podmioty powierzające pracę oraz składające oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi, nie ponosiły żadnych konsekwencji w przypadkach niezapewnienia pracy cudzoziemcom, którzy wjechali do Polski na podstawie tych oświadczeń oraz wydanych zezwoleń. NIK ustaliła, że spośród 10 podmiotów które w latach 2013 – I połowa 2015 r. zarejestrowały najwięcej oświadczeń w PUP w Przemyślu i Rzeszowie, 4 zmieniły nazwę i dalej dokonywały rejestracji figurując jako nowy podmiot, mimo że właścicielami były te same osoby.

Uregulowania prawne i organizacyjne dotyczące procesu zatrudnienia cudzoziemców skutkowały tym, że organy państwowe miały ograniczone możliwości egzekwowania obowiązków wynikających z przepisów dotyczących zatrudniania i wykonywania pracy przez cudzoziemców. Sytuacja ta sprzyjała również wykorzystywaniu systemu, który w założeniu miał ułatwiać dostęp cudzoziemcom do polskiego rynku pracy, a stał się obszarem poważnych nadużyć.

### 3.2.3. Zorganizowany system wykorzystujący możliwość zatrudniania cudzoziemców na terenie RP w celu wyłudzenia wiz.

W trakcie kontroli Placówki SG w Jasionce, NIK ustaliła, że w latach 2013 – I połowa 2015 r. miały miejsce dwa procesy karne, w których udowodniono 6 osobom założenie łącznie 17 podmiotów, w celu wyłudzenia wiz. Udowodniono im rejestrację 2.333 oświadczeń i złożenie 184 wniosków o zezwolenie na pracę. Nie miały one zamiaru zatrudniać cudzoziemców, a ich jedynym celem było wykorzystywanie systemu zatrudniania cudzoziemców do czerpania korzyści finansowych związanych z wyłudzeniem wiz (w polskich placówkach dyplomatycznych na terenie Ukrainy) dających możliwość wjazdu na teren państw grupy Schengen.

Spośród 10 podmiotów, które w PUP w Przemyślu zarejestrowały najwięcej oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom w 9 przypadkach ich właścicielami byli obcokrajowcy (obywatele Ukrainy). Wobec ustalonego faktu, iż ww. podmioty nie miały żadnych

możliwości organizacyjno – ekonomicznych do zatrudnienia cudzoziemców, należy przyjąć, że zarejestrowane oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom miały służyć jedynie do ułatwienia wjazdu cudzoziemcom na terytorium RP lub innego państwa Schengen.

- *Na terenie działania Placówki Straży Granicznej w Sanoku w I połowie 2015 r. nastąpił 45% wzrost przypadków (w porównaniu do analogicznego okresu poprzedniego roku) posługiwania się wyłudzoną wizą w związku z zamiarem powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi. W opinii Komendanta Placówki Straży Granicznej w Sanoku: „Z uwagi na rosnącą skalę nadużyć należałoby rozważyć rozstrzygnięcie prawne polegające na likwidacji procedur związanych z oświadczeniem o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi”.*

Na terenie działalności Placówki Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce w 2013 r. wydanych zostało 379 zezwoleń na pracę dla cudzoziemców i zarejestrowano 1.108 oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom, a tylko w I połowie 2015 r. wydano 483 zezwoleń i zarejestrowano 4.204 oświadczeń. Stwierdzono wykorzystywanie przepisów umożliwiających zatrudnianie cudzoziemców do legalizacji pobytu na terytorium RP. W tym celu cudzoziemcy korzystali z możliwości prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium RP w formie spółek prawa handlowego. Zakładane przez cudzoziemców tego typu podmioty nie prowadziły żadnej działalności gospodarczej, a wpis do Krajowego Rejestru Sądowego traktowany był jako najłatwiejszy sposób na uzyskanie wiz dla wszystkich udziałowców. Działania tych spółek ukierunkowane były na uzyskiwanie zezwoleń na pracę, rejestrowanie oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom oraz tworzenie zaproszeń w celu współpracy handlowej. Dokumenty te służyły do wyłudzenia wiz i dołączane były do wniosków wizowych składanych w polskich placówkach dyplomatycznych.

- *Obywatele Ukrainy założyli spółki z ograniczoną odpowiedzialnością mające działać w branży budowlanej oraz pośrednictwa pracy. Siedzibę spółek ustanowili w jednym z biur rachunkowych na terenie Rzeszowa. Podczas kilkumiesięcznej działalności ograniczyli się jedynie do zarejestrowania 281 oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom. Poza tym firmy nie ponosiły kosztów oraz nie osiągały przychodów. Ponosiły jedynie wydatki wynajmu siedziby. Uzyskane informacje wskazywały na umożliwianie uzyskiwania wiz przez obywateli Ukrainy w celu innym niż deklarowany, w tym udział w wyłudzeniu wiz. W wyniku wszczętych postępowań przygotowawczych Placówki Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce zatrzymano ww. dwóch obywateli Ukrainy i postawiono zarzuty o czyn z art. 264 a § 1 w zw. z art. 12 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny<sup>22</sup>, dalej (kk.), o to, że działając w celu osiągnięcia korzyści majątkowej w Powiatowym Urzędzie Pracy w Rzeszowie wypełnili, a następnie zarejestrowali 281 oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy obywatelom Ukrainy, nie mając zamiaru ani możliwości jej powierzenia gdyż faktycznie nie prowadzili żadnej działalności gospodarczej i nie mieli podpisanych umów o współpracy z firmami wymienionymi w oświadczeniach osiągając w zamian korzyść majątkową w kwocie nie mniejszej niż 18.200 zł. Cudzoziemcy przyznali się do zarzucanego im czynu i dobrowolnie poddali się karze 6 miesięcy pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na okres próby wynoszący 2 lata, kary grzywny w wysokości 150 stawek dziennych (dla każdego z osobna) po 10 zł każda, przepadek korzyści majątkowej w kwocie 18.200 zł oraz zasądzenie kosztów i opłat sądowych. Sąd Rejonowy w Rzeszowie w dniach 30 marca i 2 czerwca 2015 r. wydał wyroki skazujące obydwóch obywateli Ukrainy.*
- *Ustalono, że w czterech spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością mających swoją siedzibę na terenie Rzeszowa [...] funkcjonariusze Placówki Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce stwierdzili, że ww. podmioty założone przez obywateli Ukrainy nie prowadziły działalności gospodarczej, a jedynym ich celem było uzyskiwanie od Wojewody Podkarpackiego zezwoleń na pracę dla cudzoziemców oraz rejestrowanie oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom. Ustalono, że dla potrzeb kontroli (uprawnionych organów) powyższe podmioty powierzały wykonywanie pracy kilku cudzoziemcom, którzy mieli wykonywać pracę w innych województwach. Spółki te były powiązane przez 2 obywateli Ukrainy, którzy organizowali ich założenie oraz dalszą działalność. Posiadali oni na Ukrainie biura oferujące między innymi pomoc w uzyskiwaniu polskich wiz. W zależności*

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm. – Kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, umożliwiał lub ułatwiał innej osobie pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.



od potrzeb oferowali wizy do pracy oraz w celu prowadzenia działalności gospodarczej. W tym celu zarejestrowali w Rzeszowie 9 spółek oraz 6 spółek w innych miastach. Siedziby ustanawiali w jednym pomieszczeniu biurowym lub w dwóch biurach rachunkowych mających prowadzić dokumentację podatkowo – rozliczeniową. Udziałowcami tych podmiotów byli obywatele Ukrainy, a ich kapitały założycielskie nie przekraczały 5.000 zł na spółkę. W biurze w Rzeszowie zatrudniali co jakiś czas obywatele Polski, których ustanawiali pełnomocnikami spółek. Osoby te zajmowały się składaniem wniosków do wojewody o wydanie zezwoleń na pracę oraz rejestrowaniem oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom. Uzyskane zezwolenia oraz oświadczenia były przekazywane na Ukrainę. Tam pracownicy tzw. Biur wizowych udzielali pomocy klientom biura w uzyskiwaniu wiz poprzez sporządzanie wniosków wizowych wraz z załącznikami w postaci dokumentów uzyskanych przez spółki działające na terenie Rzeszowa tj. zezwoleń na pracę, oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom, zaproszeń do współpracy handlowej, wpisów do Krajowego Rejestru Sądowego. Ponadto instruowali klientów w kwestiach związanych z przekraczaniem granicy oraz kontrolą na terenie Polski. Cudzoziemcy uzyskujący w ten sposób wizy otrzymywali prawo wjazdu i pobytu na terytorium Polski oraz państw grupy Schengen. Tylko kilku z nich podjęło krótkotrwałą pracę w ww. spółkach w branży budowlanej. Powyższe firmy uzyskały w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie łącznie 184 zezwolenia na pracę oraz zarejestrowały w Powiatowym Urzędzie Pracy w Rzeszowie łącznie 2.052 oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom. Po powzięciu podejrzenia naruszenia obowiązujących przepisów Placówka Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce wszczęła 4 postępowania karne, w których dotychczas 4 osobom (2 obywatelom RP i 2 obywatelom Ukrainy) przedstawiono zarzuty o czyny z art. 264 § 2 kk., art. 264 a § 1 kk., art. 270 § 3kk., art. 272 kk. i inne. W tych sprawach nie zapadły wyroki sądowe.

### 3.2.4 Przestrzeganie praw pracowniczych cudzoziemców.

NIK do kontroli przebiegu zatrudnienia oraz przestrzegania praw pracowniczych zatrudnionych cudzoziemców na terenie województwa podkarpackiego w latach 2013 – I połowa 2015, wyznaczyła 12 podmiotów, które ubiegały się o zatrudnienie cudzoziemców. Dane tych podmiotów przekazano Okręgowemu Inspektorowi Pracy w Rzeszowie. PIP przeprowadziła kontrolę w 5 z nich, z których u 4 pracodawców zatrudniających razem 86 cudzoziemców, stwierdzono łącznie 70 przypadków naruszenia praw pracowniczych, polegających m.in. na: zaniżaniu wynagrodzeń, niewypłacaniu ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, zatrudnianiu bez zaświadczeń lekarskich i szkoleń bhp. W pozostałych 7 wytypowanych podmiotach, PIP nie miała możliwości przeprowadzenia czynności kontrolnych. Podczas prób podjęcia kontroli przez PIP, pod wskazanym adresem nikt z reprezentantów spółki ani żaden pracownik nie przebywał. Niemożliwe było uzyskanie od ww. podmiotów jakichkolwiek dokumentów dotyczących powierzenia wykonywania pracy i realizacji uzyskanych zezwoleń na pracę oraz oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom.

- Podmiot nie odbierał zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Przedstawiciele Spółki (Zarząd) obywatele Ukrainy przebywali poza terytorium RP co uniemożliwiło dokonanie jakichkolwiek czynności kontrolnych. Przedstawiciele Spółki na prośbę inspektora pracy są monitorowani przez Straż Graniczną, czy którykolwiek z trzech przedstawicieli Zarządu Spółki przekroczył granicę RP. W okresie, w którym prowadzone były czynności kontrolne żaden z przedstawicieli nie przebywał na terytorium RP.
- Podmiot nie odbierał zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli a przedstawiciele Spółki (Zarząd) obywatele Ukrainy przebywali poza terytorium RP, co uniemożliwiło jakiejkolwiek czynności kontrolne.

Inspektorzy pracy poza sytuacjami opisanymi powyżej, w 2015 r. stwierdzili przypadki, w których podmioty działające w formie spółek kapitałowych (będących własnością cudzoziemców – obywateli Ukrainy) nie zostały skontrolowane z uwagi na brak jakiegokolwiek kontaktu z osobami reprezentującymi te spółki. Podmioty te działały często w wirtualnych biurach. Wirtualne biuro polegało na tym, że podmiot teoretycznie prowadził swoją działalność w budynku w wydzielonym jednym pokoju. Pokój ten był zazwyczaj faktycznie miejscem kontaktowym gdzie przesyłana była korespondencja, a działalność zarejestrowaną pod tym adresem miało zazwyczaj kilka podmiotów. Działaniami

pozornymi prowadzonymi przez takie podmioty były np. czynności polegające na rejestracji oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom oraz uzyskiwaniu zezwoleń na pracę, które nie były później realizowane.

- *Jeden z podmiotów uzyskał w okresie 2014 – I połowa 2015 r. z PUW w Rzeszowie zezwolenie na pracę typ A dla 24 cudzoziemców. Na dzień kontroli PIP z uzyskanych zezwoleń korzystało 20 cudzoziemców. W stosunku do 9 zatrudnionych cudzoziemców (47%) stwierdzono naruszenie praw pracowniczych. W 2 przypadkach cudzoziemcy wykonywali pracę na warunkach niezgodnych z zezwoleniem na pracę. Zawarto z nimi umowy o pracę ustalające w nich wysokość wynagrodzenia na niższe kwoty niż określone w zezwoleniach na pracę. Powyższe stanowi wykroczenie z art. 120 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia w związku z art. 2 ust. 1 pkt 14 ww. ustawy. Dodatkowo 6 pracownikom (cudzoziemcom) kontrolowany podmiot nie naliczył i nie wypłacił ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. Stanowi to wykroczenie z art. 282 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>23</sup>. Stwierdzono również, że podmiot zatrudnił wszystkich pracowników bez wymaganych orzeczeń lekarskich i szkoleń bhp. Stanowi to wykroczenie z art. 283 § 1 Kodeksu pracy. Kontrolowany również nie dopełnił obowiązków wynikających z art. 88 i pkt 5 ustawy o promocji zatrudnienia nie informując wojewody o 3 przypadkach niepodjęcia przez cudzoziemców pracy w okresie 3 miesięcy od początkowej daty ważności zezwolenia na pracę.*
- *Kolejny podmiot zatrudnił 6 cudzoziemców przy budowie drogi ekspresowej S7. Pracownicy mieli umowy zawarte w niepełnym wymiarze czasu pracy mimo, że pracowali w pełnym wymiarze czasu pracy. W toku kontroli PIP kontrolowany przedłożył aneksy do umów potwierdzające nimi pełny wymiar czasu pracy pracowników cudzoziemców. W trakcie kontroli stwierdzono, że pracownicy zatrudniani są na podstawie umów o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy, jednak nie na warunkach określonych w zezwoleniach na pracę, a na warunkach określonych w oświadczeniach zarejestrowanych przez podmiot w PUP. Ustalono, że podmiot pomimo uzyskania 70 zezwoleń na pracę dla cudzoziemców faktycznie powierzył w latach 2014 – I połowa 2015 r. wykonywanie pracy jedynie 11 osobom. Zatrudnienie to odbywało się na podstawie oświadczeń zarejestrowanych w PUP, a nie na podstawie zezwoleń na pracę, co pozwalałoby na skuteczne egzekwowanie ustaleń zawartych w zezwoleniach.*

Stwierdzono, że PIP nie posiadała dostępu do pełnych baz danych PUP o zarejestrowanych oświadczeniach o zamiarze powierzenia wykonywania pracy oraz do bazy wydawanych zezwoleń na pracę, jak również dostępu do bazy danych ZUS. Umożliwiło to podmiotom, które uzyskały zezwolenia na pracę dla cudzoziemców w województwie podkarpackim, na powierzenie pracy cudzoziemcowi na podstawie oświadczenia na warunkach dogodniejszych dla pracodawcy niż te określone w zezwoleniu i nie informowanie inspektora pracy w innym województwie, na terenie którego realizowane były prace, o fakcie że zezwolenie dla pracownika było wydane.

W sprawozdaniu z kontroli podmiotów wytypowanych do badania przez NIK Okręgowy Inspektor Pracy w Rzeszowie stwierdził m.in.: *Kontrole i rozpoznania poczynione przez inspektorów pracy wskazują, że Podmioty rejestrujące oświadczenia już w trakcie dokonywania tej czynności, nie są w stanie zagwarantować jakiegokolwiek pracy cudzoziemcom. Inspektorzy pracy podkreślają również konieczność zmiany podejścia przez organy wydające zezwolenia na pracę dla cudzoziemców na podstawie umów cywilno – prawnych (w tym przede wszystkim o dzieło). Jako przykład można przytoczyć kontrolowaną Spółkę, która uzyskała zezwolenia na pracę na podstawie umów o dzieło dla osób zatrudnionych przy spawaniu kadłubów statków, tj. na stanowiskach pracy gdzie charakter pracy, rodzaj pracy, czas i miejsce jej wykonywania wskazuje, że powinien być zawarty stosunek pracy lub praca powinna zostać zakwalifikowana co najmniej jako praca zlecona, która powinna zostać oskładkowana i zgłoszona do ZUS.*

W sprawozdaniu OIP w Rzeszowie zwraca uwagę na potrzebę podejmowania działań mających na celu: *wzmocnienie skuteczności działania organów kontrolnych w likwidacji patologii występujących w procedurach uzyskiwania dostępu do rynku pracy i wjazdu na terytorium UE w celach innych niż wykonywanie pracy na warunkach określonych w zezwoleniu lub oświadczeniu o zamiarze powierzenia wykonywania pracy.*

<sup>23</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.

### 4.1 Organizacja kontroli

Kontrola Warunki zatrudniania oraz wykonywania pracy na terenie województwa podkarpackiego mieści się w ramach priorytetu głównego zapewnienie warunków życia obywateli w warunkach bieżącej i długotrwałej stabilności finansowej państwa. Jednostki objęte kontrolą dobrano w sposób celowy (były to Placówki Straży Granicznej i Powiatowe Urzędy Pracy obsługujące największą liczbę zatrudnionych na terenie województwa podkarpackiego cudzoziemców). Kontrolą objęto również Podkarpacki Urząd Wojewódzki. Kontrola została przeprowadzona z wykorzystaniem metodyki właściwej dla kontroli wykonania zadań i skupiała się przede wszystkim na ocenie systemu zatrudnienia i nadzoru powierzenia pracy cudzoziemcom. Przeprowadzono ją jako kontrolę doraźną problemową. Kontrolę przeprowadzono stosownie do treści § 1 pkt 2 porozumienia zawartego w dniu 25 kwietnia 2005 r. pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli a Państwową Inspekcją Pracy.

### 4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W wyniku przeprowadzonych kontroli sporządzono 5 wystąpień pokontrolnych. Nie wniesiono do nich zastrzeżeń.

W przesłanym do Wojewody Podkarpackiego wystąpieniu pokontrolnym Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski o:

- podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania przypadków wydawania zezwoleń na pracę typu A dla cudzoziemców, dla których podmiotem powierzającym (wnioskodawcą) są agencje zatrudnienia zaś z dokumentów przedłożonych do wniosku wynika, iż podmiot powierzający (agencja zatrudnienia) nie zamierza zatrudnić cudzoziemca,
- podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania przypadków wydawania zezwoleń na pracę typu A dla cudzoziemców, dla których podmiotem powierzającym (wnioskodawcą) są agencje zatrudnienia, dotyczących pracy cudzoziemców w charakterze pracowników tymczasowych, bez określenia pracodawcy użytkownika.

W przesłanym do Powiatowego Urzędu Pracy w Rzeszowie wystąpieniu pokontrolnym Najwyższa Izba Kontroli skierowała wniosek o:

- zapewnienie dokumentowania – w związku z rejestracją w Urzędzie oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi – faktu zapoznania się z pouczeniem dla podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi.

Analiza odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wskazuje, że wnioski NIK zostały przyjęte do realizacji.

### 4.3 Finansowe rezultaty kontroli

W wyniku kontroli nie ujawniono finansowych skutków nieprawidłowości.

### 4.4 Projektowane zmiany w przepisach dotyczących zatrudnienia cudzoziemców

W dniu 29 kwietnia 2016 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przekazało do opiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw<sup>24</sup>. Celem zmian jest ograniczenie nadużyć związanych z wykorzystywaniem dotychczasowej procedury zatrudniania cudzoziemców tj. rejestracji

<sup>24</sup> <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12284850/katalog/12350314#12350314>

oświadczeń o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca oraz zezwoleń na pracę dla cudzoziemca w celu innym niż deklarowany. Nowe regulacje mają pomóc w monitorowaniu stanu rzeczywistego wykorzystania oświadczeń, wykrywaniu zjawisk patologicznych polegających na wykorzystywaniu oświadczeń niezgodnie z przeznaczeniem oraz w identyfikacji podmiotów, które nie mają de facto zamiaru zatrudnienia cudzoziemca.



## Wykaz aktów prawnych dotyczących kontroli

1. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – Dz. U. z 2016 r. poz. 645 – j.t.,
2. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach – Dz. U. z 2013 r. poz. 1650, ze zm.,
3. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej – Dz. U. z 2014 r. poz. 1402, ze zm.
4. Ustawa z dnia z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy – Dz. U. z 2015 r. poz. 385, ze zm.
5. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca – Dz. U. poz. 543
6. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej 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. poz. 588.
7. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 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. 95 – uchylone z dniem 1 maja 2015 r.
8. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy – Dz. U. poz. 2314.
9. Zarządzenie Nr 28 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie utworzenia placówek i dywizjonów Straży Granicznej, określenia ich terytorialnego zasięgu działania, a także określenia szczegółowego zakresu zadań terenowych organów Straży Granicznej oraz organizacji komend oddziałów, placówek i dywizjonów – Dz. Urz. KGSG Nr 7, poz. 29, ze zm.

## Wykaz podmiotów objętych kontrolą

Lp.	Jednostka kontrolowana	
	NAZWA	KIEROWNIK (w okresie objętym kontrolą)
1.	Podkarpacki Urząd Wojewódzki	Wojewoda Małgorzata Chomycz-Śmigielka
2.	Placówka Straży Granicznej w Sanoku	Komendant mjr SG Józef Burchała
3.	Placówka Straży Granicznej w Rzeszowie-Jasionce	Komendant ppłk SG Maciej Pruski
4.	Powiatowy Urząd Pracy w Rzeszowie	Dyrektor Adam Panek
5.	Powiatowy Urząd Pracy w Przemyślu	Dyrektor Iwona Kurcz-Krawiec

## Wytyczne Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

dla Powiatowych Urzędów Pracy w związku z rejestracją oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom na warunkach określonych w § 1 pkt 22 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 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 2011 r. Nr 155, poz. 919).

Oświadczenia nie mogą prowadzić do nadużywania procedury ułatwionego uzyskania wizy przez cudzoziemców zamierzających wjechać do Polski w celu innym niż deklarowany (podjęcie zatrudnienia u pracodawcy wskazanego w oświadczeniu). Dlatego istotne jest szerokie współdziałanie z Państwową Inspekcją Pracy, Strażą Graniczną i placówkami konsularnymi, poprzez m.in. niezwłoczne udzielanie na ich wnioski wszelkich informacji związanych z rejestracją oświadczeń, co przyczyni się do zapobiegania wykorzystywaniu uproszczonej procedury niezgodnie z jej przeznaczeniem.

Rejestracja oświadczenia nie powinna być wyłącznie czynnością techniczną – urzędowi rejestrującym oświadczenia zaleca się zwrócenie uwagi zarówno na wiarygodność zamiaru powierzenia wykonywania pracy, której dotyczy oświadczenie, jak też na staranność wypełnienia druku oświadczenia, ponieważ przedmiotowe oświadczenie może być podstawą uzyskania wizy w celu wykonywania pracy. W związku z powyższym rekomenduje się, by rejestracją oświadczeń zajmował się pracownik merytoryczny PUP. Należy także pamiętać, że nie jest możliwe zarejestrowanie oświadczenia, w którym wskazano wsteczną datę rozpoczęcia pracy przez cudzoziemca.

W zalecanym wzorze formularza oświadczenia wprowadzono element deklaracji oświadczeniodawcy dotyczący prowadzenia działalności gospodarczej lub rolniczej albo braku tychże. PUP proszone są o weryfikację (w miarę możliwości) zgodności powyższych deklaracji ze stanem faktycznym na podstawie okazanych przez podmiot dokumentów, danych dostępnych z innych źródeł (np. elektroniczna baza KRS), czy też w oparciu o wiedzę organu (znajomość podmiotu składającego oświadczenie). Prowadzenie działalności gospodarczej potwierdzają m.in. wpis do KRS, wpis do Ewidencji Działalności Gospodarczej, w przypadku działalności rolniczej może to być m.in. zaświadczenie o podleganiu ubezpieczeniu w KRUS, zaświadczenie z Urzędu Gminy o powierzchni fizycznej i przeliczeniowej gospodarstwa rolnego lub inny dokument potwierdzający posiadanie gospodarstwa rolnego, np. oświadczenie określone w art. 7 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2003 r., Nr 64, poz. 592 ze zm.).

W przypadku oświadczeniodawcy będącego osobą fizyczną, nie prowadzącą działalności gospodarczej ani rolniczej, weryfikacja następuje poprzez sprawdzenie tożsamości osoby.

W przypadku, gdy liczba złożonych przez podmiot oświadczeń lub też inne elementy oświadczenia budzą poważne i uzasadnione podejrzenia co do fikcyjnego zamiaru powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi czy też występowania innego rodzaju nadużyć, należy rozważyć przekazanie tej informacji organom kontrolnym (SG, PIP, Policja).

Informację o dokonaniu weryfikacji prosimy umieścić w polu „rejestracja oświadczenia w Powiatowym Urzędzie Pracy” znajdującego się w dolnej części zalecanego formularza oświadczenia.

Zaleca się, aby pracownik PUP dokonujący rejestracji oświadczenia przedkładał pracodawcy do zapoznania się i podpisu pouczenie o konsekwencjach prawnych powierzenia pracy cudzoziemcowi jak i wykorzystywania systemu oświadczeniowego do celów niezgodnych z deklarowanymi. W treści pouczenia znajduje się także informacja na temat możliwości przetwarzania przez PUP danych zawartych w oświadczeniu, w tym przekazywania ich organom kontrolnym (SG, PIP, Policja). Elektroniczna wersja druku pouczenia powinna być dostępna na stronach internetowych PUP i rozprowadzana wśród podmiotów składających oświadczenia. Kopię podpisanego pouczenia zatrzymuje się w ewidencji organu rejestrującego oświadczenie. Odmowa zapoznania się z pouczeniem prawnym jest odnotowywana na druku oświadczenia w polu „rejestracja oświadczenia w Powiatowym Urzędzie Pracy”. Zaleca się by PUP przygotowywały dwustronne formularze – z oświadczeniem na jednej, a pouczeniem na drugiej stronie – ich użycie powinno być uzależnione od warunków lokalnych i wyboru pracodawcy.

Zaleca się, aby pracownik PUP zwracał się z prośbą do podmiotu powierzającego pracę o zgłoszenie do PUP faktu rezygnacji z zamiaru powierzenia wykonywania pracy oraz odnotowywanie tego faktu w aktach. Informacja ta może być pomocna w przypadku ewentualnych kontroli.

W nowym wzorze oświadczenia powierzający wykonanie pracy oświadcza ponadto, iż zapoznał się z przepisami prawnymi dotyczącymi pobytu i zatrudnienia cudzoziemców w Polsce, nie ma możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych w oparciu o lokalny rynek pracy a także podaje miejsce wykonywanej pracy, rodzaj umowy na podstawie której będzie wykonywana praca oraz wysokość przewidzianego wynagrodzenia brutto.

Odnosnie deklaracji o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych w oparciu o lokalny rynek pracy należy podkreślić, że pracownik PUP może również przy okazji rejestracji oświadczenia przedstawić kandydatów do pracy w oparciu o rejestr osób bezrobotnych i poszukujących pracy. Przepis rozporządzenia nie zobowiązuje jednak składającego oświadczenie ani osoby zarejestrowanej do skorzystania z usługi pośrednictwa pracy.

W przypadku, gdy powierzającym wykonanie pracy jest agencja pracy tymczasowej, zaleca się, o ile to możliwe, sugerowanie powierzającym pracę wpisywanie przy „miejscu wykonywania pracy” siedziby pracodawcy użytkownika lub miejsca, w którym cudzoziemiec wykonuje pracę na rzecz pracodawcy użytkownika.

Oświadczenia powinny być wypełnione czytelnie, najlepiej pismem drukowanym, aby umożliwić bezproblemową weryfikację danych identyfikujących zarówno pracodawcę jak i cudzoziemca.

## Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Minister Spraw Zagranicznych
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
11. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
12. Sejmowa Komisja Spraw Zagranicznych
13. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
14. Senacka Komisja Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej
15. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
16. Komendant Główny Straży Granicznej
17. Główny Inspektor Pracy
18. Rzecznik Praw Obywatelskich
19. Wojewoda Podkarpacki
20. Okręgowy Inspektor Pracy w Rzeszowie
21. Komendant Placówki Straży Granicznej w Rzeszowie-Jasionce
22. Komendant Placówki Straży Granicznej w Sanoku
23. Komendant Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej
24. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Rzeszowie
25. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Przemyśle