



*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*



Authors' contribution/  
Wkład autorów:  
A. Study design/  
Zaplanowanie badań  
B. Data collection/  
Zebranie danych  
C. Statistical analysis/  
Analiza statystyczna  
D. Data interpretation/  
Interpretacja danych/  
E. Manuscript preparation/  
Przygotowanie tekstu  
F. Literature search/  
Opracowanie  
piśmiennictwa  
G. Funds collection/  
Pozyskanie funduszy

## THE LEGAL ASPECTS OF FOREIGNERS' EMPLOYMENT IN THE CONTEXT OF THE POLISH LABOUR MARKET NEEDS

### ASPEKTY PRAWNE ZATRUDNIANIA CUDZOZIEMCÓW W KONTEKŚCIE POTRZEB POLSKIEGO RYNKU PRACY

Piotr Zaręba<sup>1(A,B,C,D,E,F)</sup>, Monika Zaręba<sup>2(A,B,C,D,E,F)</sup>

<sup>1</sup>Pope John Paul II State School of Higher Education in Biała Podlaska, Poland  
Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Polska

<sup>2</sup>Legal Counsel, Law Firm, Poland  
Radca Prawny, Kancelaria Prawna, Polska

Zaręba, P., Zaręba, M. (2020). The legal aspects of foreigners' employment in the context of the Polish labour market needs/ Aspekty prawne zatrudniania cudzoziemców w kontekście potrzeb polskiego rynku pracy. *Economic and Regional Studies*, 13(2), p. 212-232. <https://doi.org/10.2478/ers-2020-0015>

#### ORIGINAL ARTICLE

JEL code: E24

Submitted:  
February 2020

Accepted:  
April 2020

Tables: 2  
Figures: 3  
References: 51

#### ORYGINALNY ARTYKUŁ NAUKOWY

Klasyfikacja JEL: E24

Zgłoszony:  
luty 2020

Zaakceptowany:  
kwiecień 2020

Tabele: 2  
Rysunki: 3  
Literatura: 51

#### Summary

**Subject and purpose of work:** The publication comprises the analysis of the most important legislation governing the employment of foreigners in Poland and the data of significance to developing legal solutions in this area. The purpose of the paper is to evaluate the suitability of the adopted solutions to the needs of the labour market.

**Materials and methods:** The performed legal analysis is closely related to the statistical analysis of the transformations of the Polish labour market which have taken place over the last 6 years, with particular attention to demographic and economic data. The authors also applied qualitative methods in the form of observations concerning the adaptation of Polish laws to the demand for hiring foreigners, as well as the presentation of the results of surveys analysing the opinions and sentiments of labour market participants, labour market forecasts published on a regular basis, and inspections carried out by authorised entities.

**Results:** The systematic decrease in the Polish population and increasing staff deficits reported by employers are among the most important challenges. The deficits are largely supplemented by Ukrainian employees, yet there are growing concerns that difficulties in acquiring new staff may aggravate, as the competition in attracting foreign staff is becoming increasingly perceptible. In Poland, relevant legal instruments concerning the employment of foreigners are mostly stipulated in the Foreigners Act, the Act on employment promotion and labour market institutions, and in secondary legislation to these Acts. The laws are very complex, they lack comprehensive solutions in the field of foreigner employment policy, while competent offices and authorities experience difficulties in fulfilling their tasks.

**Conclusions:** It is necessary to develop and implement a comprehensive strategy as part of employment policies, taking into account the urgent and actual demand of the labour market for foreigners' work.

**Keywords:** employment of foreigners, immigrant workers, work permit, labour market, employment policy, the Foreigners Act

#### Streszczenie

**Przedmiot i cel pracy:** Publikacja zawiera analizę najważniejszego ustawodawstwa dotyczącego zatrudnienia cudzoziemców w Polsce oraz danych istotnych dla kształtowania rozwiązań prawnych w tym obszarze. Celem pracy jest dokonanie oceny adekwatności przyjętych rozwiązań do potrzeb rynku pracy.

**Materiały i metody:** Dokonana analiza prawna związana jest ściśle z analizą statystyczną zmian zachodzących na polskim rynku pracy na przestrzeni ostatnich 6 lat, ze szczególnym uwzględnieniem danych demograficznych i gospodarczych. Autorzy zastosowali również metody jakościowe w postaci obserwacji dotyczącej adaptacji polskiego ustawodawstwa do zapotrzebowania na pracę cudzoziemców, jak również prezentacji przeprowadzonych badań opinii i nastrojów uczestników rynku pracy, publikowanych cyklicznie prognoz dla rynku pracy i zrealizowanych przez uprawnione organy kontroli.

**Address for correspondence/ Adres korespondencyjny:** dr Piotr Zaręba (ORCID 0000-0002-4668-4431), Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Wydział Nauk Ekonomicznych, ul. Siderska 95/97, 21-500 Biała Podlaska, Poland; e-mail: p.zareba@dysdaktyka.pswbp.pl; Monika Zaręba, Radca Prawny, Kancelaria Prawna, Poland; e-mail: monika.e.zareba@gmail.com

**Journal indexed in/ Czasopismo indeksowane w:** AgEcon Search; AGRO; Arianta; Baidu Scholar; BazEkon; Cabell's Whitelist; CNKI Scholar; CNPIEC – cnpLINKer; EBSCO-CEEAS; EBSCO Discovery Service; EuroPub; Google Scholar; Index Copernicus ICV 2017-2018: 100,00; J-Gate; KESLI-NDSL; MyScienceWork; Naver Academic; Naviga (Softweco); POL-index; Polish Ministry of Science and Higher Education 2015-2018: 9 points; Primo Central; QOAM; ReadCube; Semantic Scholar; Summon (ProQuest); TDNet; WanFang Data; WorldCat. **Copyright:** © Pope John Paul II State School of Higher Education in Biała Podlaska, Piotr Zaręba, Monika Zaręba. All articles are distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0) License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material, provided the original work is properly cited and states its license.

**Wyniki:** Jednym z największych wyzwań jest systematyczny spadek populacji Polski oraz wzrost deficytów kadrowych zgłaszanych przez pracodawców. Deficyty te w głównej mierze uzupełniają pracownicy z Ukrainy, jednak rosną obawy, że trudności w rekrutowaniu kadr mogą się pogłębiać, ponieważ coraz bardziej odczuwalna jest rywalizacja pomiędzy państwami o pracowników zza granicy. W Polsce odpowiednie instrumenty prawne dotyczące zatrudniania obcokrajowców zawarte są przede wszystkim w ustawie o cudzoziemcach, ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a także w aktach wykonawczych do tych ustaw. Przepisy te są bardzo skomplikowane, brakuje kompleksowych rozwiązań w zakresie polityki zatrudniania cudzoziemców, a właściwe urzędy i organy nie radzą sobie z powierzonymi im zadaniami.

**Wnioski:** Konieczne jest przyjęcie i wdrożenie kompleksowej strategii w ramach polityki zatrudnienia, uwzględniającej pilne i realne zapotrzebowanie polskiego rynku pracy na pracę cudzoziemców.

**Słowa klucze:** zatrudnianie cudzoziemców, pracownicy-imigranci, zezwolenie na pracę, rynek pracy, polityka zatrudnieniowa, ustawa o cudzoziemcach

## Introduction

The employment rate in Poland has been growing consistently over the recent years. The decrease of the unemployment rate to 3-4% according to the Labour Force Survey (LFS)<sup>1</sup>, provides grounds for a statement that the Polish labour market has reached the state of equilibrium<sup>2</sup>. The equilibrium requires that the employers' demand for staff should be met, in terms of both quantity and quality. Unfortunately, employers have been struggling with difficulties in acquiring the necessary human resources. While the shortage has been mainly observed in relation to lower-ranking employees, currently the trend is becoming increasingly noticeable with regard to mid-level staff, qualified specialists and management staff.

The prospects for improving employers' situation in the near future seem poor, considering that the number of Polish pre-working-age and working-age population has been decreasing for years. According to the Population Projection 2014-2050 made by Statistics Poland<sup>3</sup>, in 2035 r, the Polish population will amount to 36.5 million, which means a decrease of nearly 2 million in relation to the 2017 data, whereas in 2050 the Polish population will amount to nearly 34 million (Ministry of Family, Labour and Social Policy<sup>4</sup> 2018). With these steady demographic trends and the mismatch between the available workforce and the current needs of the labour market, Polish economy is bound to be severely affected by labour shortages, which not only constitutes a barrier for company growth, but is also a decisive factor of implementing ongoing plans and fulfilling commitments. In such circumstances, the perspective for equilibrium on the labour markets seems to be threatened.

The Prognoses of critical changes in the Polish population are of particular importance, given the reduced number of working-age population, The

## Wstęp

W ostatnich latach wskaźnik zatrudnienia w Polsce systematycznie wzrasta. Spadek stopy bezrobocia wg BAEL<sup>1</sup> do poziomu 3-4% daje podstawy do rozważenia twierdzenia o osiągnięciu stanu równowagi na polskim rynku pracy<sup>2</sup>. Wspomniana równowaga wymaga jednak, aby zapotrzebowanie pracodawców na kadry było odpowiednio zaspokojone, tj. ilościowo i jakościowo. Niestety, pracodawcy coraz częściej borykają się z trudnościami w pozyskiwaniu niezbędnych zasobów pracy. O ile braki te dotychczas odczuwalne były przede wszystkim wśród pracowników niższego szczebla, to coraz częściej dotyczą one również kadr średniego szczebla, wykwalifikowanych specjalistów i kadr kierowniczych.

Perspektywę poprawy sytuacji polskich pracodawców w niedalekiej przyszłości należy ocenić jako znikomą, jeśli uwzględni się fakt, iż od lat maleje liczba ludności Polski w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym. Według prognozy ludności Polski na lata 2014-2050 sporządzonej przez GUS<sup>3</sup>, w 2035 r. liczba ludności Polski wyniesie 36,5 mln, co oznacza spadek o niemal 2 mln ludzi w stosunku do danych za 2017 r., z kolei w 2050 r. liczba ludności ma wynieść niespełna 34 mln (MRPiPS<sup>4</sup> 2018). Przy utrzymujących się tendencjach demograficznych oraz niedopasowaniu dostępnych zasobów pracy do aktualnych potrzeb rynku pracy, w sposób coraz bardziej dotkliwy polska gospodarka będzie odczuwać brak rąk do pracy, który stanowi nie tylko barierę dla rozwoju przedsiębiorstw, ale także często decyduje o możliwości realizacji ich bieżących planów i zobowiązań. W tej sytuacji perspektywa stanu równowagi na rynku pracy wydaje się być zagrożona.

Prognozy krytycznych zmian w liczbie ludności Polski są szczególnie istotne przy uwzględnieniu spadku liczby osób w wieku produkcyjnym. Skala zmian zo-

<sup>1</sup> In addition to the information on registered unemployment rates obtained for each month on the basis of the data from district labour offices, the unemployment rate according to the LFS, i.e. quarterly Polish Labour Force Survey, carried out in line with the methodology developed by the International Labour Organisation and international standards, is often provided. Given the differences in the methods of collecting and compiling data, and the applicable definitions, the registered unemployment rate and unemployment rate according to the LFS will assume different values.

<sup>2</sup> This would mean that the levels of labour demand and supply are equal, and consequently any person who is willing to take up employment is able to find a job and commence employment at a satisfactory salary, whereas only those who do not want to take up employment for various reasons remain unemployed.

<sup>3</sup> Statistics Poland.

<sup>4</sup> Ministry of Family, Labour and Social Policy.

<sup>1</sup> Często obok informacji o stopie bezrobocia rejestrowanego, które pozyskiwane są każdego miesiąca w oparciu o dane pochodzące z powiatowych urzędów pracy, podaje się również stopę bezrobocia wg BAEL, tj. kwartalnego Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności Polski, realizowanego w oparciu o metodologię Międzynarodowej Organizacji Pracy, zgodnie z międzynarodowymi standardami. Z uwagi na różnice w sposobie gromadzenia i opracowywania danych, a także stosowanych definicji, stopa bezrobocia rejestrowanego i stopa bezrobocia wg BAEL będą miały inną wartość.

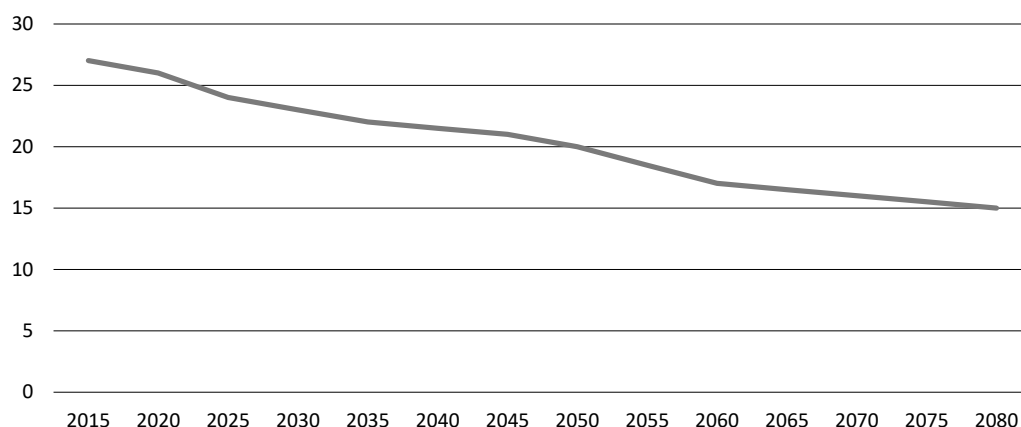
<sup>2</sup> Oznaczałoby to, że dochodzi do zrównania poziomu podaży pracy z popytem na nią, w efekcie czego osoby zainteresowane podjęciem zatrudnienia znajdują je i podejmują za akceptowanym przez nie wynagrodzeniem, zaś bezrobotne pozostają co do zasady osoby, które z różnych przyczyn nie chcą podejmować zatrudnienia.

<sup>3</sup> Główny Urząd Statystyczny.

<sup>4</sup> Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

scale of changes is shown in Figure 1, according to which the number of working-age persons in Poland will decrease to 15 million in 2050.

stała przedstawiona na rysunku 1, zgodnie z którym liczba osób w wieku produkcyjnym w Polsce w 2050 r. według przewidywań spadnie do 15 mln.



**Figure 1.** Projected Polish population aged 15-64 between 2015 and 2080 (in million)

**Rysunek 1.** Prognoza liczby ludności w Polsce w wieku 15-64 w latach 2015-2080 (w mln)

Source: Own elaboration based on Eurostat data – 2020.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat – 2020 r.

In the context of the aforementioned circumstances, the significance of a proper comprehensive migration policy, closely linked to labour market policy, is growing. It is also related to the need to develop strategies for the social, economic and cultural integration of immigrants (Solga, 2016). This trend can also be observed in legal regulations adopted at the EU level and in individual Member States. The most important Polish legal regulations in this area include most of all the Foreigners Act, and the Act on employment promotion and labour market institutions, together with secondary legislation to the said Acts. The applicable laws may, on the one hand, contribute to improving the situation on the labour market, but on the other hand, they pose difficulties to the officials who apply them, to employers, and finally to foreigners working in Poland. Without a doubt, employing a persons from a foreign country, in particular from outside the European Union, involves more complex and time-consuming procedures than those applied when employing a Polish national.

The objective of this paper is to discuss the selected legal aspects of employing foreigners from outside the European Union, the European Economic Area and Switzerland in the context of the conditions of the Polish labour market, taking into consideration the changes to this market over the period of six years, and the evaluation of the suitability of the adopted solutions to market needs. The year 2013 marks the beginning of the period defined for the purpose of this paper, which makes it possible to present and assess the transformation on the Polish labour market before 2 significant events which affected the shape of Polish and European migration policies, i.e. the outbreak of the armed conflict in Ukraine in 2014 and the migration crisis in Europe in 2015, which marked a considerable increase in

W kontekście przedstawionych uwarunkowań wzrasta znaczenie odpowiednio ukształtowanej kompleksowej polityki migracyjnej w coraz ściślejszym powiązaniu z polityką rynku pracy. Wiąże się to również z koniecznością opracowywania strategii integracji społecznej, ekonomicznej i kulturowej imigrantów (Solga, 2016). Taki kierunek jest dostrzegalny na poziomie regulacji unijnych, jak i regulacji uchwalanych w poszczególnych krajach członkowskich. W Polsce w tym zakresie należy wskazać przede wszystkim ustawę o cudzoziemcach, ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a także akty wykonawcze do tych ustaw. Obowiązujące przepisy z jednej strony mają służyć poprawie sytuacji na rynku pracy, ale niejednokrotnie sprawiają trudności stosującym ich urzędnikom, jak również pracodawcom, a wreszcie – cudzoziemcom podejmującym pracę w Polsce. Nie ma wątpliwości co do faktu, że zatrudnienie osoby pochodzącej z innego kraju, w szczególności spoza Unii Europejskiej wiąże się ze znacznie bardziej złożonymi i czasochłonnymi procedurami niż przyjęcie do pracy Polaka (Makowski, 2018).

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie problematyki wybranych aspektów prawnych zatrudniania cudzoziemców spoza Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii w kontekście uwarunkowań polskiego rynku pracy, z uwzględnieniem przeobrażeń tego rynku na przestrzeni 6 lat oraz dokonanie oceny adekwatności przyjętych rozwiązań do potrzeb rynku. Przyjęty na potrzeby pracy początek okresu, tj. 2013 r. pozwala na przedstawienie i ocenę zmian na polskim rynku pracy tuż przed 2 istotnymi zdarzeniami, które miały wpływ na kształtowanie polskiej i europejskich polityk migracyjnych – początek konfliktu zbrojnego na Ukrainie w 2014 r. oraz europejski kryzys migracyjny w 2015 r., kiedy to wystąpił istotny wzrost napływu imigran-

the inflow of immigrants and refugees from Africa and Asia. The end of the studied period in 2019 results from the availability of data, whereas some reports, statistical data, inspection results and other information categories cover the period ending in 2018, hence in certain cases the results will include analyses covering shorter periods. According to the data from Statistics Poland, during the entire period in question, the number of Polish nationals staying abroad for over 3 months is more than 2 million. With a view to reaching the objectives of this paper, the authors took into consideration legal, social and economic factors, which include the applicable sources of laws, data concerning social and economic conditions, opinions of employers and employees about these conditions, and the forecasts prepared on the basis of the aforementioned information, supplemented by the results of inspections carried out by authorised bodies, i.e. the Supreme Audit Office and the National Labour Inspectorate. The sources and the subject-matter of information used in this paper were presented further in this study and, in greater detail, in the References.

### Changes on the Polish labour market

According to the data from Statistics Poland, in April 2019 the registered unemployment rate amounted to 5.5%<sup>5</sup>. In April 2018, the rate amounted to 6.2%, and in April 2013 it was as much as 13.7%.

Average monthly gross wages and salaries in the enterprise sector in the period under analysis increased by nearly PLN 1300, from PLN 3781.93 in Q1 2013 to PLN 4727.88 in Q1 2018, followed by PLN 5057.45 in the respective quarter of 2019. In turn, minimum wage was increased by PLN 650 during this time, from PLN 1600 gross to PLN 2250 gross. At the same time the number of employed persons increased by nearly one million.

Employers who are planning to hire new staff have reasons to be concerned about the increasing problems with finding the appropriate candidates for work. According to the survey carried out by Manpower Group in 2013, 32% of companies experienced difficulties in hiring staff with desired qualifications and skill sets. In 2018, such difficulties were reported by 51% of employers taking part in the survey. The most recent report by Manpower Group indicates a disturbing sharp increase of the problem. In 2019, 70% of companies taking part in the survey reported difficulties in manning their vacancies. In this context, Poland was ranked among countries with the highest talent pool shortage rates. The lack of any candidates for given positions is an increasingly encountered problem. The combination of the results of surveys mentioned above with unfavourable demographic projections for Poland, placing it in a group of countries with the fastest progressing depopulation and ageing of society at the

tów i uchodźców z Afryki i Azji. Zakończenie okresu badawczego na 2019 r. wynika z dostępności danych, przy czym część raportów, danych statystycznych, wyników kontroli oraz innych kategorii informacji kończy się na 2018 r., stąd w niektórych przypadkach zaprezentowane wyniki będą obejmowały analizy na przestrzeni krótszych okresów. Według danych GUS przez wszystkie te lata utrzymuje się wysoka liczba ponad 2 mln obywateli Polski przebywających poza granicami kraju powyżej 3 miesięcy. Autorzy, aby zrealizować cel niniejszej pracy uwzględnili czynniki prawne, społeczne i gospodarcze, a zatem mające zastosowanie źródła prawa, dane dotyczące uwarunkowań społecznych i gospodarczych, oceny pracodawców i pracowników dotyczące tych uwarunkowań, prognozy tworzone w oparciu o uprzednio wskazane informacje, a ponadto wyniki przeprowadzonych kontroli przez uprawnione organy tj. Najwyższa Izba Kontroli i Państwowa Inspekcja Pracy. Źródła oraz przedmiot informacji, o które opiera się niniejsza praca zostały zaprezentowane w dalszej części pracy oraz szczegółowo w bibliografii.

### Zmiany na polskim rynku pracy

Według danych GUS stopa bezrobocia rejestrowanego w kwietniu 2019 r. osiągnęła poziom 5,5%<sup>5</sup>. W kwietniu 2018 roku wskaźnik ten wynosił, 6,2%, podczas gdy w kwietniu 2013 r. było to aż 13,7%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw w analizowanym okresie wzrosło o blisko 1300 zł, z 3781,93 zł w I kwartale 2013 r. do 4727,88 zł w I kwartale 2018 r., żeby w odpowiednim okresie 2019 r. osiągnąć poziom 5057,45 zł. Z kolei płaca minimalna wzrosła w tym czasie o 650 zł, tj. z 1600 zł brutto do 2250 zł brutto. Równocześnie liczba pracujących wzrosła o blisko milion osób.

Pracodawcy planujący nowe rekrutacje mają podstawy, aby obawiać się coraz większych problemów ze znalezieniem odpowiednich kandydatów do pracy. Według Badań Manpower Group już w 2013 r. aż 32% firm doświadczało trudności w rekrutacjach pracowników o pożądanym profilu zawodowym. W 2018 roku takie deklaracje przedstawiło 51% spośród pracodawców biorących udział w badaniu. Ostatni raport Manpower Group wskazuje na niepokojący skokowy wzrost problemu – w 2019 r. już 70% ankietowanych firm zgłosiło trudności w obsadzeniu miejsc pracy. Pod tym względem Polska znalazła się wśród krajów o najwyższych wskaźnikach niedoboru talentów. Problemem coraz częściej jest w ogóle brak kandydatów do pracy. Zestawienie wyników przytoczonych badań z bardzo niekorzystnymi prognozami demograficznymi dla Polski, lokującymi ją wśród krajów o najszybszym w skali międzynarodowej tempie depopulacji i starzenia się społeczeństwa prowadzi do wniosku, że w kontekście zapobiegania postępu-

<sup>5</sup> It is the lowest registered unemployment rate since 1990. In turn, the unemployment rate according to LFS reached 4.2% in Q1 2018, which is the lowest value since such survey was performed for the first time in Poland, i.e. since 1992.

<sup>5</sup> Jest to najniższy wskaźnik bezrobocia rejestrowanego od 1990 r. Z kolei stopa bezrobocia wg BAEL osiągnęła w I kwartale 2018 r. poziom 4,2%, najniższy w historii prowadzenia tych badań w Polsce, tj. od 1992 r.

international scale, leads to a conclusion that in the context of preventing the increasing depopulation and limited business growth opportunities, the policy for employing foreigners should constitute one of the key points of demographic and labour market strategies in Poland.

According to the LFS, in Q1 2013, employers filed 236 thousand job offers with employment offices, which covered only a small portion of the needs, considering that there were 1 944 thousand active job seekers at the time<sup>6</sup>. In Q1 2018 there were 709 thousand unemployed and 424.7 thousand vacancies reported to employment offices. In Q1 2019 the population of unemployed persons amounted to 666 thousand, while the number of job offers in employment offices decreased to 381.8 thousand. At the same time, a vast share of employers does not look for staff through employment offices, but carries out their own recruitment procedures, involving their own HR departments, specialised ad websites or private employment agencies. It can be said with a high degree of probability that the demand for employees in numerous industries currently exceeds the number of active job seekers. According to the results of the Occupational Barometer, a survey carried out since 2016 (WUP Kraków 2017), the number of job offers which did not lead to employment is rising. As at the end of October 2017, the number amounted to nearly 111 thousand, with 89.5 thousand in the preceding year, and 82.6 thousand two years before. The projections prepared on the basis of the aforementioned surveys show that the list of shortage occupations is expanding. These currently refer to construction, transport & logistics, food services, food processing, caregiving and healthcare sectors. Over the last few years the demand forecasts for individual professions on the labour market for the subsequent years between 2016 and 2019 recorded a reduction in the number of surplus occupations from 15 such occupations to only 1 – economist. This coincided with the increase in the number of shortage occupations from 19 to 31. No changes were identified in the 2020 forecast in relation to the 2019 forecast.

The above circumstances affected the sentiments and expectations of both employers and employees, which has been shown in Table 1. The data in Table 1 show that between 2013 and 2019 the percentage of persons afraid of losing their job decreased by nearly 15 percentage points, while the share of employees expecting a salary rise increased by approx. 18 percentage points. The sentiments are to a certain extent reflected in employer attitudes. The share of employers who are planning to increase employment

jącemu wyludnianiu kraju i ograniczeniu możliwości rozwoju przedsiębiorstw, polityka zatrudniania cudzoziemców powinna stanowić w obecnych uwarunkowaniach jeden z kluczowych punktów polityki demograficznej i polityki rynku pracy w Polsce.

Według BAEL w I kwartale 2013 r. do urzędów pracy pracodawcy zgłosili 236 tys. ofert pracy, co stanowiło kroplę w morzu potrzeb przy liczbie 1 944 tys. osób bezrobotnych, które aktywnie poszukiwały pracy<sup>6</sup>. W I kwartale 2018 r. bezrobotnych było 709 tys. przy 424,7 tys. zgłoszonych wakatów. W I kwartale 2019 r. populacja osób bezrobotnych liczyła 666 tys., podczas gdy w urzędach pracy odnotowano spadek liczby ofert do 381,8 tys. Jednocześnie znaczna część pracodawców w ogóle nie korzysta z pośrednictwa urzędów pracy, lecz przeprowadza rekrutację angażując do tego celu własne działy kadrowe, wyspecjalizowane portale ogłoszeniowe lub prywatne agencje zatrudnienia. Z dużym prawdopodobieństwem, zapotrzebowanie na pracowników w wielu branżach już teraz przewyższa liczbę osób aktywnie poszukujących pracy. Według realizowanego od 2016 r. badania Barometr Zawodów (WUP Kraków 2017), wzrasta liczba ofert pracy, których w ogóle nie udało się zrealizować. Na koniec października 2017 r. liczba ta wyniosła niemal 111 tys., rok wcześniej 89,5 tys., a dwa lata wcześniej 82,6 tys. Prognozy przygotowane w oparciu o przywołane wyżej badania wskazują, że wydłuża się lista zawodów deficytowych, które obecnie dotyczą przede wszystkim branż budowlanej, transportowo-spedycyjnej, gastronomicznej, przetwórczej oraz opiekuńczej i zdrowotnej. Na przestrzeni ostatnich kilku lat, w prognozach zapotrzebowania na poszczególne profesje na rynku pracy na kolejne lata w okresie 2016-2019, odnotowano spadek liczby zawodów nadwyżkowych z 15 zawodów do 1 zawodu – ekonomisty. Równocześnie wzrosła liczba zawodów deficytowych z 19 do 31. W prognozie na 2020 r. nie odnotowano zmian w tym zakresie w stosunku do 2019 r.

Powyższe uwarunkowania nie pozostały bez wpływu na nastroje i oczekiwania panujące tak wśród pracodawców, jak i pracobiorców, co zostało zobrazowane w Tabeli 1. Dane zaprezentowane w Tabeli 1 wskazują, że w latach 2013-2019 o blisko 15 pkt procentowych spadł odsetek osób obawiających się utraty zatrudnienia, jednocześnie odnotowano wzrost o ok. 18 pkt procentowych liczby pracowników oczekujących wzrostu wynagrodzeń. Nastroje te znajdują pewne odzwierciedlenie w postawach pracodawców, spośród których coraz większy odsetek planuje wzrost zatrudnienia wśród pracowników niższego szczebla (wzrost o 8 pkt proc.) oraz średniego szczebla (wzrost o ok. 12 pkt proc.), a ponadto bardzo istotnie wzrosła liczba pracodawców, którzy

<sup>6</sup> The unemployed according to the LFS, are persons aged 15-74 who jointly meet the following 3 conditions: - they have not worked during the reference week, - they have been seeking employment actively, - they are ready to start work within two weeks following the reference week, as well as persons who have not been seeking employment because they found work and are waiting to commence employment for a period no longer than 3 months, and are ready to start work. The definition does not include persons who are not interested in taking up employment for various reasons, despite being registered in employment offices as unemployed persons.

<sup>6</sup> Bezrobotni, według BAEL, są to osoby w wieku 15-74 lata, które spełniały jednocześnie 3 warunki: - w okresie badanego tygodnia nie były osobami pracującymi, - aktywnie poszukiwały pracy, - były gotowe podjąć pracę w ciągu dwóch tygodni następujących po tygodniu badanym, a także osoby, które nie poszukiwały pracy, ponieważ miały pracę załatwioną i oczekiwały na jej rozpoczęcie przez okres nie dłuższy niż 3 miesiące oraz były gotowe tę pracę podjąć. Definicja ta wyklucza m.in. osoby, które pomimo zarejestrowania w urzędach pracy jako bezrobotne, z różnych przyczyn nie są zainteresowane podjęciem zatrudnienia.

of lower-ranking staff rose by 8 percentage points, and of mid-level staff by 12 percentage points). Moreover, the number of employers who are planning to raise the salaries of their staff increased significantly. Nearly a fifth of the employers taking part in the survey declared such plans in 2019.

planują zwiększenie poziomu wynagrodzeń swoich pracowników. Plany takie w 2019 r. deklarowało ponad 1/5 badanych pracodawców.

**Table 1.** Changes of sentiments on the Polish labour market according to the Labour Market Barometer by Work Service – 1st edition (01/10/2013), 9th edition (28/02/2018) and 12th edition (25/09/2019)

**Tabela 1.** Zmiana nastrojów na polskim rynku pracy wg Barometru Rynku Pracy Work Service – edycja I (1.10.2013), edycja IX (28.02.2018) i edycja XII (25.09.2019)

Parameter/ Badany parametr	2013	2018	2019
Employees in fear of losing their job/ Pracownicy obawiający się utraty zatrudnienia	26.9%	12.9%	11.6%
Employees expecting a salary raise in the upcoming months/ Pracownicy oczekujący wzrostu wynagrodzenia w najbliższych miesiącach	38.2%	61.5%	56.1%
Employers planning to increase employment within the upcoming 3 months/ Pracodawcy planujący zwiększenie zatrudnienia w ciągu 3 miesięcy	11.7%	40.4%	24.4%
Employers planning to recruit lower-ranking employees/ Pracodawcy planujący rekrutację pracowników niższego szczebla	60%	57.1%	68.0%
Employers planning to recruit mid-level staff/ Pracodawcy planujący rekrutację pracowników średniego szczebla	28%	40.6%	39.2
Enterprises planning to raise the salaries of their staff/ Przedsiębiorstwa planujące zwiększenie poziomu wynagrodzeń swoich pracowników	2.8%	29%	21%
Employees who expect that seeking a new job will not last longer than 3 months/ Pracownicy spodziewający się, że poszukiwanie nowej pracy potrwa maksymalnie 3 miesiące	26%	63.9%	14.9%

Source: Own elaboration based on the data from Work Service.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Work Service.

The Polish labour market workforce is depleting, and therefore businesses turn their attention to human resources from outside Poland, seeking solution to staffing problems in the employment of foreigners, which involves additional formalities and costs on the part of employers.

Zasoby polskiego rynku pracy są na wyczerpaniu, wobec czego firmy kierują swoją uwagę poza granice Polski poszukując rozwiązania problemów kadrowych w zatrudnianiu obcokrajowców, co się jednak wiąże z dodatkowymi formalnościami oraz kosztami dla pracodawców.

#### Act on amending the Act on employment promotion and labour market institutions and certain other acts

#### Ustawa o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw

Some laws governing the employment of foreigners were amended in 2018. The new legal regulations under the Act of 20 July 2017 on amending the Act on employment promotion and labour market institutions and certain other acts (Journal of Laws of 2017, item 1543) came into force in two stages, i.e. on 1 January 2018, and on 1 July 2018. The amendments were dictated by the requirement to implement Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers (OJ EU of 28 March 2014, L 94/375). In this respect, Poland was obliged to introduce a new type of a seasonal work permit and to tighten up the so called declaration-based procedure, also referred to as the simplified procedure.

W 2018 r. zmianie uległa część przepisów dotyczących zatrudniania cudzoziemców. Nowe regulacje w oparciu o ustawę z 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 1543) weszły w życie w dwóch turach, tj. 1 stycznia 2018 r. oraz 1 lipca 2018 r. Zmiany wynikały m.in. z konieczności wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego (Dz. Urz. UE z 28 marca 2014 r., L 94/375). W tym zakresie Polska zobowiązana była do wprowadzenia nowego typu zezwolenia na pracę sezonową oraz do uszczelnienia tzw. procedury oświadczeniowej, zwanej również uproszczoną.

### Declaration-based procedure

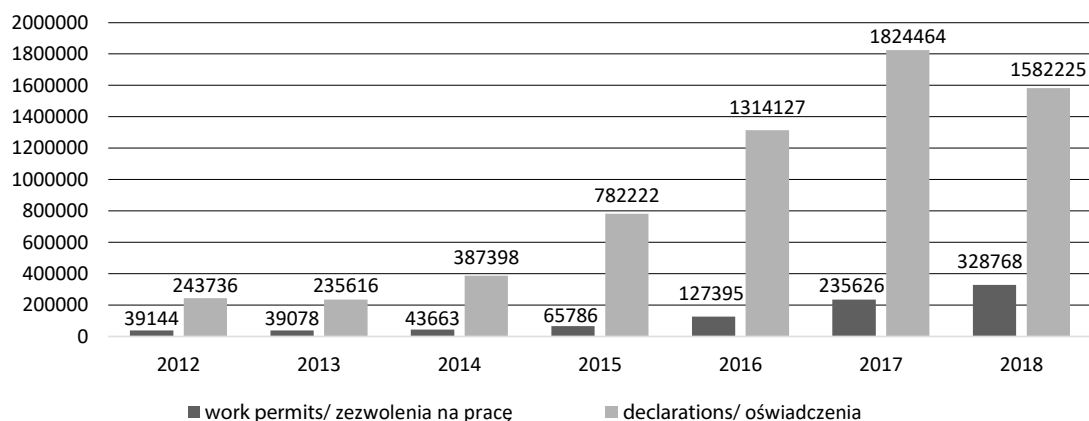
The significant role and attractiveness of the simplified procedure on the Polish labour market can be exemplified by the scale of the declarations recorded in PUP<sup>7</sup>, with 1 824 464 declarations in 2017, compared to 243 736 declarations in 2012. A vast majority of declarations referred to Ukrainian nationals (1 714 891).

It is worth comparing the popularity of this basis for employing foreigners to the interest in the employment on the basis of work permits which are obtained in the course of a more formal and multi-step procedure. Figure 2 demonstrates the difference between the number of declarations and work permits issued for the purpose of foreigners' work. According to the data covering the period between 2012 and 2018, the number of work permits increased from 39 078 (in 2013) to 328 768 (in 2018). The largest share of work permits (approx. 75%) was issued to Ukrainian nationals.

### Procedura oświadczeniowa

Na istotną rolę oraz atrakcyjność uproszczonej procedury zatrudniania cudzoziemców na polskim rynku pracy wskazuje skala zarejestrowanych przez PUP<sup>7</sup> oświadczeń, których w 2017 r. było 1 824 464, w porównaniu do 243 736 w 2012 r. Zdecydowana większość, tj. 1 714 891 oświadczeń, przypadła na obywateli Ukrainy.

Warto przy tym dokonać porównania zainteresowania taką podstawą zatrudniania cudzoziemców z zatrudnieniem w oparciu o zezwolenie na pracę, uzyskiwane w toku bardzo sformalizowanej wielo-etapowej procedury. Na rysunku 2 zaprezentowano różnice w liczbie oświadczeń i wydanych zezwoleń na pracę cudzoziemców. Według danych za lata 2012 – 2018 liczba zezwoleń na pracę zwiększyła się z 39 078 w 2013 r. do 328 768 w 2018 r. W latach 2016 – 2018 najwięcej, bo około 75% wydano obywatelom Ukrainy.



**Figure 2.** The number of work permits issued and declarations of the intention to entrust work to a foreigner (2012-2018)

**Rysunek 2.** Liczba wydanych zezwoleń na pracę i oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi (2012-2018)

Source: Own elaboration based on the data from the Ministry of Family, Labour and Social Policy.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej.

The above compilation clearly demonstrates the legitimacy of adopting simplified procedures for employing foreigners in employment policies, if the expected outcome for labour market is a fast response to the demand of employers and Polish economy.

The declaration-based procedure covers nationals of 6 countries, the Republic of Armenia, the Republic of Belarus, Georgia, the Republic of Moldova, the Russian Federation and Ukraine. Until 31 December 2017 the procedure was governed by the provisions of the Regulation of the Minister of Labour and Social Policy of 21 April 2015 on situations where it is permissible to entrust work to a foreigner on the territory of the Republic of Poland without the requirement to obtain a work permit (Journal of Laws of 2015, item 588).

Until the end of 2017, as part of the declaration-based procedure certain foreigners could take up

Powyższe zestawienie wyraźnie wskazuje na zasadność przyjęcia w polityce zatrudniania cudzoziemców mniej skomplikowanych procedur, jeżeli oczekiwanym dla rynku pracy efektem miałyby być szybka reakcja za zapotrzebowanie pracodawców i polskiej gospodarki.

Procedura oświadczeniowa obejmuje obywateli 6 państw, tj. Republiki Armenii, Republiki Białorusi, Republiki Gruzji, Republiki Mołdawii, Federacji Rosyjskiej oraz Ukrainy. Do 31 grudnia 2017 r. uregulowana ona była w rozporządzeniu 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. z 2015 r. poz. 588).

<sup>7</sup> District Employment Office.

<sup>7</sup> Powiatowy urząd pracy.



employment for a period no longer than 6 months within consecutive 12 months (a longer period of employment was only allowed on the basis of work permits), irrespective of the number of entities entrusting work to them if, before the commencement of employment, a relevant District Employment Office with a jurisdiction over the employer's place of permanent residence or registered office registers a written declaration of the intention to entrust work to a foreigner.

Since 1 January 2018 the procedure has been laid down in the Act of 20 April 2004 on employment promotion and labour market institutions (consolidated text, Journal of Laws of 2017, item 1065, as amended) and in the Regulation of MRPiPS<sup>8</sup> of 8 December 2017 on the states whose nationals are subject to certain laws governing seasonal work permits and laws related to declarations on entrusting work to a foreigner (Journal of Laws of 2017, item 2349). The validity period of the declaration and the list of states whose nationals can be subject to the procedure has remained unchanged. It is noteworthy that the nomenclature was changed from "declaration of the intention to entrust work to a foreigner" to "declaration on entrusting work to a foreigner." The change is not only superficial, and it is expressed in the fact that filing a declaration with the office for registration purposes is not sufficient, and the completion of the procedure is required in the form of notifying a district employment office on the actual commencement of work by a given foreigner, no later than on the commencement day, or notifying of the failure to commence work within 7 days of the commencement date indicated in the declaration register.

As part of tightening up the procedure, an obligation to attach a number of documents to the declaration was introduced. These documents are listed in the Regulation of the Minister of Family, Labour and Social Policy of 7 December 2017 on issuing work permits to foreigners and entering declarations on entrusting work to a foreigner in the declaration register (Journal of Laws of 2017, item 2345). Any documents drawn up in a foreign language, except travel documents, should be submitted together with their translation into Polish prepared by a sworn translator. Application for entering a declaration in the register is not free-of-charge after the changes were introduced, and is currently subject to a fee of PLN 30. Employers who fail to meet the obligations imposed on them are subject to a fine. Moreover, the office has the right to refuse to enter a given declaration in the register if it appears from the circumstances that the declaration was submitted for appearances only and would be used by the foreigner concerned for purposes other than employment with a given entity, or if the employer fails to fulfil the duties related to running a business or entrusting work to other persons. As a rule, the office has 7 days to register the declaration, but the time limit can be extended to 30 days if an investigation procedure is required.

<sup>8</sup> Minister of Family, Labour and Social Policy.

Do końca 2017 r. w ramach procedury oświadczeniowej wybrani cudzoziemcy mogli podejmować pracę na okres nieprzekraczający 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy (na dłuższy okres tylko na podstawie zezwolenia na pracę), niezależnie od liczby podmiotów powierzających im wykonywanie pracy, jeżeli przed podjęciem pracy, PUP właściwy ze względu na miejsce pobytu stałego lub siedzibę pracodawcy, zarejestrował pisemne oświadczenie pracodawcy o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi.

Od 1 stycznia 2018 r. procedura uregulowana jest w ustawie z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1065 ze zm.) oraz w rozporządzeniu MRPiPS<sup>8</sup> z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie państw, do których obywateli stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (Dz.U. z 2017 r. poz. 2349). Niezmieniony został okres, przez jaki można korzystać z oświadczenia oraz katalog państw, których obywatele mogą być objęci procedurą. Znamienny jest jednak fakt zmiany nazewnictwa z „oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi” na „oświadczenie o powierzeniu wykonywania (...)”. Zmiana ta sięga głębiej i wyraża się w tym, iż samo złożenie oświadczenia celem jego rejestracji przez urząd nie jest wystarczające, lecz dla zakończenia procedury wymagane jest zawiadomienie PUP o faktycznym rozpoczęciu wykonywania pracy przez cudzoziemca, najpóźniej w dniu jej rozpoczęcia, bądź też zawiadomienie o niepodjęciu pracy przez cudzoziemca w terminie 7 dni od dnia rozpoczęcia pracy określonego w ewidencji oświadczeń.

W ramach uszczelniania procedury wprowadzony został także obowiązek załączenia przez pracodawcę szeregu dokumentów do oświadczenia, których wykaz znajduje się w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń (Dz.U. z 2017 r. poz. 2345). Dokumenty sporządzone w języku obcym, z wyjątkiem dokumentów podróży, składa się wraz z ich tłumaczeniem na język polski, dokonany przez tłumacza przysięgłego. Wniosek o rejestrację oświadczenia po zmianach nie jest już bezpłatny, lecz wymaga uiszczenia opłaty w wysokości 30 zł. Pracodawca, który nie wypełni nałożonych na niego obowiązków zostanie ukarany grzywną. Ponadto pojawiła się możliwość odmowy wpisania oświadczenia do ewidencji, jeśli z okoliczności wynika, że zostało ono złożone dla pozorów i będzie wykorzystane przez cudzoziemca w celu innym niż wykonywanie pracy dla danego podmiotu oraz gdy pracodawca nie dopełnia obowiązków związanych z prowadzeniem działalności lub powierzaniem pracy innym osobom. Urząd na rejestrację oświadczenia ma 7 dni, a w sytuacjach wymagających przeprowadzania postępowania wyjaśniającego – 30 dni.

<sup>8</sup> Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

The declaration-based procedure was facilitated by a complete withdrawal from the employer's obligation to produce information on the inability to satisfy staffing needs based on the local labour market. In addition, the refusal to register a declaration was given the status of an administrative decision, which means that employers now have the right to appeal against unfavourable rulings, which was not possible under the previously applicable laws. Finally, the legislator introduced the possibility to legally continue foreigner's employment after the declaration expires if, before such expiration date and where the foreigner has worked for at least 3 months, the employer files an application for issuing a work permit concerning employment in the same position under an employment contract. Similar provisions were introduced for situations where an employee submits an application for a temporary stay permit and a work permit in order to continue employment with the same employer.

Due to introducing a new type of a work permit, it is no longer possible to apply for entering a declaration on entrusting work to a foreigner to a declaration register in the event of seasonal work, which will be discussed in detail further in this paper.

The Minister responsible for labour affairs has been authorised to issue a regulation under which occupations subject to the declaration-based procedure will be listed, irrespective of employees' country of origin. Taking into consideration the needs of the labour market, hindered access to qualified staff and an extending list of shortage occupations, a prompt decision on issuing the said regulation can be expected. Its effect on satisfying employers' needs would further help verify the legitimacy of employers' calls for expanding the declaration-based procedure to other states, in particular India, Nepal, Bangladesh and China.

The restrictions introduced in the area of declaration-based procedure raised objections among employers who were most willing to opt for such employment form, as the simplest and the fastest one. The initial idea behind introducing the simplified procedure was to provide an efficient way to address the issue of workforce shortages (Kubiciel-Lodzińska, 2013). Tightening up laws seems necessary given the abuse of law which is a natural consequence of the growing inflow of foreign workers. The growing shadow-economy area of foreigners' employment has become a real problem. There may be numerous and diverse causes which determine the occurrence and growth of the said phenomenon. The universal factors contributing to the occurrence of such irregularities on the labour market include excessive interference of the state in the economy, cumbersome bureaucracy, complex, inconsistent and unclear legal regulations which are often amended, and no proper oversight and coordination between relevant institutions (Kubiczek, 2010).

The same conclusions can be inferred from the findings of the inspection carried out by NIK<sup>9</sup> entitled "The preparedness of public authorities to provide

Ułatwieniem, które zostało wprowadzone w procedurze oświadczeniowej jest całkowita rezygnacja z przedstawiania przez pracodawcę informacji o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o lokalny rynek pracy. Ponadto odmowa rejestracji oświadczenia została uregulowana jako decyzja administracyjna, wobec czego pracodawcy zyskali prawo odwołania się od niekorzystnych dla nich rozstrzygnięć, co było niemożliwe pod rygorem poprzednio obowiązujących przepisów. Wreszcie ustawodawca wprowadził możliwość legalnego kontynuowania pracy przez cudzoziemca pomimo wygaśnięcia oświadczenia, o ile przed upływem ważności oświadczenia i pod warunkiem przepracowania przez cudzoziemca co najmniej 3 miesięcy, pracodawca złożył wniosek o wydanie zezwolenia na pracę na tym samym stanowisku na podstawie umowy o pracę. Analogicznie unormowano przypadki składania przez pracownika wniosku o pobyt czasowy i pracę w celu kontynuacji zatrudnienia u dotychczasowego pracodawcy.

W związku z wprowadzeniem nowego typu zezwolenia na pracę, nie jest już możliwe uzyskanie wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy do ewidencji oświadczeń w przypadku powierzenia wykonywania prac sezonowych, o czym będzie mowa w dalszej części pracy.

Minister właściwy do spraw pracy zyskał upoważnienie do wydania rozporządzenia, w drodze którego może określić wykaz zawodów, w stosunku do których można będzie stosować oświadczenia, bez względu na kraj pochodzenia pracownika. Biorąc pod uwagę potrzeby rynku pracy, utrudniony dostęp do odpowiednio wykwalifikowanych pracowników oraz wydłużającą się listę zawodów deficytowych, należy oczekiwać jak najszybszej decyzji o wydaniu wspomnianego rozporządzenia. Jego wpływ na zaspokojenie potrzeb pracodawców pomogłoby zweryfikować w dalszej perspektywie zasadność postulatów rozszerzenia procedury oświadczeniowej na kolejne państwa, wśród których pracodawcy najczęściej wymieniają Indie, Nepal, Bangladesz i Chiny.

Ograniczenia wprowadzone w zakresie procedury oświadczeniowej naturalnie budziły sprzeciw wśród pracodawców, którzy najchętniej decydowali się właśnie na taką formę zatrudniania cudzoziemców, jako najprostszą i najszybszą. Pierwotnym zamysłem wprowadzenia procedury uproszczonej było szybkie zaspokojenie przez przedsiębiorców niedoborów podaży pracy (Kubiciel-Lodzińska, 2013). Uszczelnienie przepisów okazuje się jednak koniecznością w obliczu nadużyć, które są naturalną konsekwencją rosnącego napływu pracowników zza granicy. Realnym problemem stała się w szczególności rosnąca szara strefa pracy cudzoziemców. Przyczyny determinujące występowanie i rozwój wspomnianego zjawiska mogą być liczne i bardzo zróżnicowane. Do uniwersalnych czynników sprzyjających m.in. tego rodzaju nieprawidłowościom na rynku pracy zalicza się m.in. nadmierną ingerencję państwa w gospodarkę, zbyt rozbudowaną biurokrację, skomplikowane, niespójne i nieprzejrzyste regulacje prawne, które ponadto zbyt często się zmieniają, wreszcie brak odpowied-

<sup>9</sup> The Supreme Audit Office.

services to foreigners”, the results of which were published in August 2019. The following conclusions were made:

- There is no up-to-date, comprehensive document shaping the Polish migration policy;
- The existing division of competencies in the field of developing a migration policy between several teams and ministries is ineffective;
- Supervision mechanisms covering institutions and bodies responsible for operations as part of the migration policy are ineffective, insufficient or do not exist; for example, there is no formal supervision of MSWiA<sup>10</sup> over the Head of UdSC<sup>11</sup>, the Ministry does not make proper use of available tools for supervising province governors who are responsible for legalising the stay and employment of foreigners in Poland, and there is no proper surveillance of enforcing by the Border Guard of the orders to leave the territory of Poland.
- institutions and bodies responsible for providing services to foreigners do not fulfil their duties properly, which is exemplified by, i.a., irregularities in handling complaints and applications related to foreigner issues, often resulting from the violation of procedures.

The inspection was aimed at answering the questions whether public administration is prepared in technical and procedural terms to efficiently provide services to foreigners, whether it performs the tasks in this respect properly or whether it diligently plans the needs of the labour market from this perspective and from the point of view of the Polish economy. The resulting conclusion was that in the period between 2014 and 2018 public administration was not prepared in procedural and technical terms to effectively provide services to a growing number of foreigners migrating to Poland.

Given the above, it is also worth quoting information from another inspection concerning the issuance of work visas to Ukrainian nationals. Inspections carried out by the Border Guard at the request of NIK at 48 entities which had registered declarations of the intention to hire a foreigner and obtained a total of over 24 thousand work permits, showed that only 28% of foreigners who had crossed the border on the basis of inspected declarations and permits took up employment (NIK 2018). The remaining 72% percent of foreigners crossed the border, but did not take up legal employment. According to further findings made by NIK, the entities which had applied for employing foreigners did not report 90% of the hired foreigners for social insurance purposes to ZUS<sup>12</sup>, while 40% of such entities did not generate any revenue. It should also be mentioned that NIK requested PIP<sup>13</sup> to inspect 60 selected employers in for violations of employment rights vested in Ukrainian national legally working in Poland. As regards 16 entities, it was not possible to perform the inspections because they were not

nego systemu nadzoru i koordynacji działań odpowiedzialnych instytucji (Kubiczek, 2010).

Do tożsamej konkluzji prowadzą wnioski z przeprowadzonej przez NIK<sup>9</sup> kontroli pn. Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców, której wyniki zostały opublikowane w sierpniu 2019 r. formując m.in. następujące wnioski:

- brakuje aktualnego, kompleksowego dokumentu kształtującego politykę migracyjną Polski;
- przyjęty dotychczas podział kompetencji w zakresie kształtowania polityki migracyjnej pomiędzy kilka zespołów i resortów jest nieefektywny;
- mechanizmy nadzorcze obejmujące instytucje i organy odpowiedzialne za wykonywanie działań w ramach polityki migracyjnej są nieefektywne, niewystarczające lub nie istnieją, w tym brakuje sformalizowanej polityki nadzoru MSWiA<sup>10</sup> nad Szefem UdSC<sup>11</sup>, MSWiA nie korzysta w sposób efektywny z narzędzi nadzoru nad wojewodami, którzy legalizują pobyt i zatrudnienie cudzoziemców w Polsce, a ponadto nie prowadzi rzetelnego monitoringu w zakresie wykonywania przez Straż Graniczną wykonywania decyzji dotyczących opuszczenia przez Cudzoziemców terytorium Polski;
- odpowiedzialne instytucje i organy nie wywiązują się właściwie z obsługi cudzoziemców, co się przejawia m.in. w nieprawidłowościach w rozpatrywaniu skarg i wniosków związanych z problematyką cudzoziemców i wynika często z niedochowywania procedur.

Kontrola ta zakładała dostarczenie odpowiedzi na pytania czy administracja publiczna przygotowana jest, pod względem proceduralnym i technicznym, do sprawnej obsługi cudzoziemców, a także czy prawidłowo realizuje zadania w tym zakresie oraz czy rzetelnie planuje pod tym kątem potrzeby rynku pracy z punktu widzenia polskiej gospodarki. Wynikiem zrealizowanego zadania była konkluzja o nieprzygotowaniu pod względem proceduralnym i technicznym administracji publicznej w latach 2014-2018 do efektywnej obsługi rosnącej liczby migrujących do Polski cudzoziemców.

W kontekście powyższego należy przytoczyć informacje pochodzące z innej kontroli, dotyczącej wydawania wiz pracowniczych obywatelom Ukrainy. Przeprowadzone na zlecenie NIK przez Straż Graniczną kontrole 48 podmiotów, które zarejestrowały oświadczenia o zamiarze zatrudnienia cudzoziemców oraz uzyskały zezwolenie na pracę w łącznej liczbie ponad 24 tys. wykazały, że pracę podjęło zaledwie 28% spośród cudzoziemców, którzy przekroczyli granicę na podstawie skontrolowanych oświadczeń i zezwoleń (NIK 2018). Pozostałe 72% granicę przekroczyło, lecz legalnego zatrudnienia nie podjęło. Według dalszych ustaleń NIK w stosunku do 90% cudzoziemców podmioty, które wystąpiły o ich zatrudnienie, nie zgłosiły tych osób do ubezpieczenia

<sup>10</sup> Minister of the Interior and Administration.

<sup>11</sup> Office for Foreigners.

<sup>12</sup> Social Insurance Institution.

<sup>13</sup> National Labour Inspectorate.

<sup>9</sup> Najwyższa Izba Kontroli.

<sup>10</sup> Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

<sup>11</sup> Urząd do Spraw Cudzoziemców.

operating under the registered addresses. These findings may lead to a conclusion that the declaration-based procedure was in fact used by numerous entities mostly to obtain work visas under false pretences and to cross the Schengen area border for purposes other than taking up employment in Poland on the basis of a registered declaration.

The annual reports prepared by the National Labour Inspectorate confirm that the number of illegally working persons remains high. Results of inspections carried out by PIP are shown in Table 2.

ZUS<sup>12</sup>, zaś 40% tych podmiotów nie osiągnęło żadnych przychodów. Dodać należy, iż NIK wnioskował również do PIP<sup>13</sup> o przeprowadzenie kontroli u 60 wybranych pracodawców, w zakresie naruszeń praw pracowniczych dla legalnie pracujących w Polsce obywateli Ukrainy. Kontroli nie udało się przeprowadzić wśród 16 podmiotów, które, jak się okazało, nie prowadziły działalności pod zarejestrowanym adresem. Wszystko to prowadzi do konkluzji, iż procedura oświadczeniowa rzeczywiście była wykorzystywana przez liczne podmioty przede wszystkim do wyłudzenia wiz pracowniczych umożliwiających przekroczenie granicy strefy Schengen w celach innych niż podjęcie pracy w Polsce na podstawie zarejestrowanego oświadczenia.

Coroczne raporty Państwowej Inspekcji Pracy potwierdzają, że liczba nielegalnie zatrudnionych utrzymuje się na wysokim poziomie. Wyniki kontroli PIP przedstawia Tabela 2.

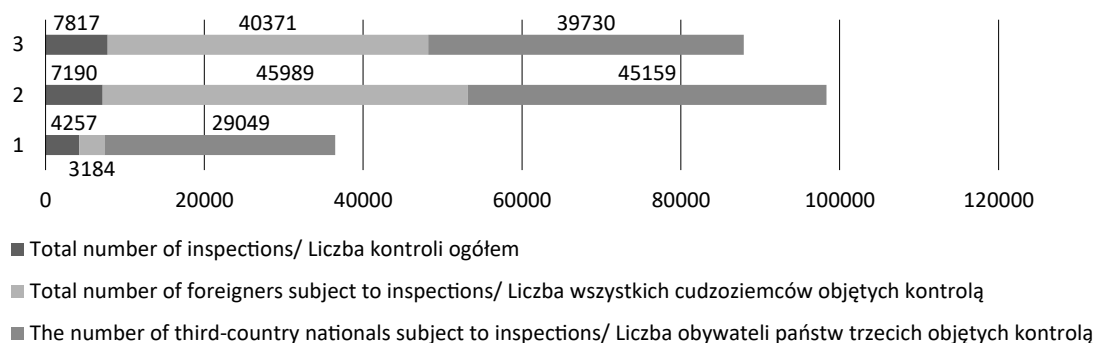
**Table 2.** Inspections checking the legality of foreigners' employment between 2016 and 2018

**Tabela 2.** Kontrole legalności zatrudnienia wykonywania pracy przez cudzoziemców w latach 2016-2018

No./ Lp.	Description/ Wyszczególnienie	Years/ lata		
		2016	2017	2018
1	Total number of inspections/ Liczba kontroli ogółem	4257	7190	7817
2	Total number of foreigners subject to inspections/ Liczba wszystkich cudzoziemców objętych kontrolą	3184	45989	40371
3	The number of third-country nationals subject to inspections/ Liczba obywateli państw trzecich objętych kontrolą	29049	45159	39730
4	- including Ukrainian nationals/ - w tym obywateli Ukrainy	25405	39399	33660
5	Percentage of illegal workers (%)/ Nielegalnie pracujących w %	16.1	14.8	18.4

Source: Own elaboration based on the report by the National Labour Inspectorate for 2019.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu PIP - 2019 rok.



**Figure 3.** Inspections checking the legality of foreigners' employment between 2016 and 2018

**Rysunek 3.** Kontrole legalności zatrudnienia wykonywania pracy przez cudzoziemców w latach 2016 - 2018

Source: Own elaboration based on the report by the National Labour Inspectorate for 2019.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu PIP - 2019 rok.

<sup>12</sup> Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

<sup>13</sup> Państwowa Inspekcja Pracy.

According to the PIP report of 2019 concerning the legality of foreigners' employment between 2016 and 2018, in 2018 alone 1438 inspections revealed instances of hiring a foreigner illegally, which accounted for 18.4% of all inspections carried out during this period (in 2017 such findings were made during 14.8% of inspections, and in 2016, during 16.1% of inspections). As regards persons employed on the basis of a declaration on entrusting work to a foreigner, the percentage of illegally working foreigners amounted to 12.6%, while illegal workers accounted for 6.3% of the group of foreigners working under seasonal work permits.

Ukrainian nationals comprised the largest group of illegal working foreigners, accounting for 11.7% of all Ukrainian nationals subject to inspections (12.8% in 2017, 19.6% in 2016), which constitutes 86% of all the foreigners entrusted with work illegally (I. Kawka, Ł. Kozera, 2018).

### **Seasonal work permit**

Until the end of 2017, employers had 5 types of work permits to choose from. They were marked by the initial letters of the alphabet, i.e. A, B, C, D and E.

As of 1 January 2018 a new type of permit, a seasonal work permit marked with the letter "S" was added. Contrary to other types of permits, seasonal work permits are issued by district governors, not province governors. The permit defines the entity which entrusts the work, the minimum salary paid to a foreigner, the working time and the number of hours worked in a week or a month, the type of agreement forming the basis for performing a given work and the validity period of the permit.

As a rule, the entity which wishes to entrust work to a foreigner on the basis of such a permit is obliged to attach information from district governor on the inability to meet staffing needs. This requirement does not include permits for nationals of 6 countries covered by the declaration-based procedure. The salary amount to be defined in an agreement made with a given foreigner cannot be lower than the salaries of employees with the same working time, performing similar type of work or working in a similar position.

The list of types of activities for which such permits are issued is laid down in the Appendix to the Regulation of the Minister of Family, Labour and Social Policy of 8 December 2017 on the activity subclasses, according to the Polish Classification of activities (PKD), for which seasonal work permits are issued to foreigners (Journal of Laws of 2017, item 2348). In line with the regulation in its current wording, seasonal work permits cover selected types of activities strictly related to agriculture, forestry, hunting, fishing, and accommodation and food service activities. The permits are issued for a period no longer than 9 months in a calendar year, and the foreigner concerned may perform any type of seasonal work, without limiting only to the type of work indicated in the permit. Furthermore, such a foreigner may be entrusted with work other than seasonal work for

Według raportu PIP z 2019 r., dotyczącego kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców w latach 2016-2018, w samym 2018 r. powierzenie cudzoziemcowi nielegalnego wykonywania pracy stwierdzono podczas 1438 kontroli, tj. w trakcie 18,4% kontroli prowadzonych w tym zakresie (w 2017 r. – w toku 14,8% kontroli, w 2016 r. – podczas 16,1% kontroli). W przypadku osób wykonujących pracę na podstawie oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi odsetek nielegalnie zatrudnionych cudzoziemców wyniósł 12,6%, a w grupie cudzoziemców pracujących na podstawie zezwolenia na pracę sezonową 6,3%.

Największą grupę nielegalnie zatrudnionych cudzoziemców stanowili obywatele Ukrainy – 11,7% obywateli tego kraju objętych kontrolą (w 2017 r. – 12,8%, w 2016 r. – 19,6%), co stanowi 86% ogółu cudzoziemców, którym powierzono nielegalne wykonywanie pracy (I. Kawka, Ł. Kozera, 2018).

### **Zezwolenie na pracę sezonową**

Do końca 2017 r. pracodawcy mieli do wyboru 5 typów zezwoleń na pracę, oznaczonych pierwszymi literami alfabetu, tj. A, B, C, D i E.

Z dniem 1 stycznia 2018 r. do katalogu zezwoleń został dodany nowy typ S, tj. zezwolenie na pracę sezonową. W przeciwieństwie do pozostałych typów zezwoleń, zezwolenie na pracę sezonową jest wydawane przez starostę, a nie przez wojewodę. Zezwolenie określa podmiot powierzający wykonywanie pracy, najniższe wynagrodzenie cudzoziemca, wymiar czasu pracy albo liczbę godzin pracy w tygodniu lub miesiącu, rodzaj umowy będącej podstawą wykonywania pracy oraz okres ważności zezwolenia.

Co do zasady podmiot powierzający pracę cudzoziemcowi na tej podstawie musi dołączyć do wniosku o wydanie zezwolenia informację starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych. Nie dotyczy to jednak przypadków uzyskiwania zezwoleń dla obywateli 6 państw objętych procedurą oświadczeniową. Wysokość wynagrodzenia, która będzie określona w umowie z cudzoziemcem, nie może być niższa od wynagrodzenia pracowników wykonujących w tym samym wymiarze czasu pracę porównywalnego rodzaju lub na porównywalnym stanowisku.

Wykaz rodzajów działalności, dla których wydawane są takie zezwolenia, określa załącznik do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie podklas działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), w których wydawane są zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca (Dz.U. z 2017 r. poz. 2348). Zgodnie z rozporządzeniem zezwolenia na pracę sezonową obejmują wybraną działalność, w obowiązującym brzmieniu bezpośrednio związaną z rolnictwem, leśnictwem, łowiectwem i rybactwem lub zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi. Są one wydawane na okres nieprzekraczający 9 miesięcy w roku kalendarzowym, przy czym cudzoziemiec może wykonywać w tym czasie każdy rodzaj pracy sezonowej nie ograniczając się tylko do tej wskazanej w zezwoleniu. Ponadto istnieje możliwość

a period of up to 30 days during the permit validity period. This does not apply to temporary workers. To use the available solution, the employer is obliged to provide to the foreigner a salary which is at least at the same level as the previous one.

It is possible to continue legal employment while an application for extending the validity of the permit is being examined in relation to the work at the current employer, as well as in relation to new employment, but in such event, employment without a new decision may last up to 30 days. An interesting solution is the possibility to apply for a seasonal work permit for periods no longer than 9 months during a calendar year, falling in a period which is no longer than 3 consecutive calendar years, if an employer entrusted work to the foreigner concerned in line with a seasonal work permit at least once in the period of 5 years preceding the application date. As at the date of filing such an application the employer may not have any arrears in income tax advance payments and social insurance contributions where it was required in relation to the work performed by the foreigner concerned.

The seasonal work permit will not be issued unless the employer informs the District Employment Office about the arrival of the foreigner and their address of residence. The time limits for entering such applications to the register and issuing a certificate to that effect are similar as in the declaration-based procedure, i.e., 7 or 30 days from the day of submitting all the required documents. If the application for permit is denied, the employer may appeal against the decision to the Minister responsible for labour affairs.

### **The Act on amending the Foreigners Act and certain other acts**

The major changes to the legal regulations governing employment also include the Act of 24 November 2017 on amending the Foreigners Act and certain other acts (Journal of Laws of 2018, item 107). In this case, the changes were introduced in three stages: on 12 February 2018, 1 January 2019 and 1 January 2020. The purpose of this amendment is to align Polish legal regulations with the provisions of Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer (OJ EU of 27 May 2014, L 157/1), also referred to as the ICT Directive.

#### ***New type of temporary stay permits***

With a view to implementing the EU migration policy, two new types of temporary stay permits were introduced in the amended Foreigners Act, facilitating the mobility of third-country employers on the territory of the European Union. The permits refer to managers, specialists and trainee employees.

powierzenia takiemu pracownikowi innej pracy niż sezonowa na okres do 30 dni w trakcie ważności posiadanego zezwolenia, jednak nie dotyczy to pracowników tymczasowych. Aby skorzystać z opisanego rozwiązania pracodawca obowiązany jest do zapewnienia cudzoziemcowi wynagrodzenia co najmniej na dotychczasowym poziomie.

Istnieje możliwość legalnego kontynuowania pracy w przypadku oczekiwania na rozpatrzenie wniosku o przedłużenie zezwolenia u dotychczasowego pracodawcy, jak również u nowego, lecz w tym drugim przypadku, praca bez nowej decyzji może potrwać do 30 dni. Ciekawym rozwiązaniem jest także możliwość wnioskowania o zezwolenie na pracę sezonową na okresy nie dłuższe niż 9 miesięcy w ciągu roku kalendarzowego, przypadające odpowiednio w ciągu nie więcej niż 3 kolejnych lat kalendarzowych, jeżeli pracodawca powierzał wykonywanie pracy cudzoziemcowi, którego dotyczy wniosek, zgodnie z zezwoleniem na pracę sezonową co najmniej raz w okresie 5 lat poprzedzających dzień złożenia wniosku. Pracodawca składając taki wniosek nie może zalegać z uiszczeniem zaliczek na podatek dochodowy i składek na ubezpieczenia społeczne, jeżeli były wymagane w związku z pracą wykonywaną przez tego cudzoziemca.

Zezwolenie na pracę sezonową nie zostanie wydane dopóki pracodawca nie poinformuje PUP o przyjeździe cudzoziemca i nie poda adresu jego zamieszkania. Terminy na wpisanie wniosku do ewidencji i wydanie pracodawcy zaświadczenia o wpisie wynoszą podobnie jak w procedurze oświadczeniowej 7 lub 30 dni od dnia złożenia комплекtu dokumentów. W przypadku wydania decyzji odmawiającej wydania zezwolenia, pracodawca może odwołać się od niej do ministra właściwego do spraw pracy.

### **Ustawa o zmianie ustawy o cudzoziemcach i niektórych innych ustaw**

Wśród doniosłych zmian w zakresie regulacji dotyczących zatrudniania należy także wskazać ustawę z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 107). Zmiany w tym przypadku weszły w życie w 3 turach: 12 lutego 2018 r., 1 stycznia 2019 r. oraz 1 stycznia 2020 r. Celem tej nowelizacji było m.in. dostosowanie polskiego porządku prawnego do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z 15 maja 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (Dz. Urz. UE z 27 maja 2014 r., L 157/1), zwanej również dyrektywą ICT.

#### ***Nowe rodzaje zezwoleń na pobyt czasowy***

W ustawie o cudzoziemcach na potrzeby realizacji wspólnotowej polityki migracyjnej wprowadzone zostały 2 nowe typy zezwoleń na pobyt czasowy wspierające mobilność pracowników zagranicznych na terenie Unii Europejskiej. Dotyczą one pracowników kadry kierowniczej, specjalistów oraz pracowników odbywających staż.

The first type is a temporary stay permit for the purpose of performing work as part of intra-corporate transfer. The permits are granted at the request of the host entity based in Poland, to which an employee is transferred, and which is a branch or agency of the home employer being a foreign enterprise or belonging to the same group of undertakings as the home employer. The home employer of such an employee must be an entity based outside any of the EU Member States, Member States of EFTA – Contracting Parties to the EEA Agreement or the Swiss Confederation. To use the permit, the home employer should employ such a foreigner for a continuous period of at least 12 months preceding the intra-corporate transfer, if the employee is a manager or a specialist, while trainee employees should be employed with the home employer for the period of at least 6 months. Upon completing the transfer period, such an employee should have the possibility to return to work with the home employer or another enterprise belonging to the same group of undertakings based outside the territory of the EU.

Notwithstanding other requirements, including health insurance, place of residence or a proper salary, such an employee should meet special conditions in the field of legal regulations on holding and recognising formal qualifications in the required scope.

The second type is a temporary stay permit for the purpose of using long-term mobility, and is strictly related to acquiring a permit subject to the aforementioned terms. Here, an employee for whom the host entity is applying for the permit is already staying on the territory of another EU State as part of intra-corporate transfer, but they are to be delegated by the entity from that Member State to a host entity in Poland. Each time host entities and the home employer should be bound by the relationship in line with the definition of a group of undertakings. A permit for the purposes of long-term mobility is required if the transfer period is longer than 90 days in a given Member State, but no longer than the period indicated in the temporary stay permit for the purpose of performing work as part of intra-corporate transfer. For managers and specialists, it is maximum 3 years, and for trainee employees, it is 1 year.

A short-term mobility was also introduced, which is a stay for a maximum of 90 days in any 180-day period in a given European Union Member State. In such a situation it is not necessary to apply for a permit. To use this solution, a host entity based in another EU Member State which issued to the foreigner concerned a residence permit with "ICT" annotation should notify the Head of the Office for Foreigners of the intention to use this type of mobility. The notification, drawn up in Polish, should include basic personal details of the foreigner concerned, their job position, the scope of work, and the name of the EU state which issued a residence permit with an "ICT" annotation, together with the details of the host entity based in Poland and the home employer of the foreigner.

Pierwszym z nich jest zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa. Zezwolenia tego udziela się, na wniosek jednostki przyjmującej mającej siedzibę w Polsce, do której przenoszony jest pracownik i która jest oddziałem lub przedstawicielstwem pracodawcy macierzystego, będącego przedsiębiorcą zagranicznym lub należy do tej samej grupy przedsiębiorstw, co pracodawca macierzysty. Pracodawcą macierzystym takiego pracownika musi być podmiot posiadający siedzibę poza terytorium państw członkowskich UE, państw członkowskich EFTA – stron umowy o EOG lub Konfederacji Szwajcarskiej. Aby skorzystać z zezwolenia, pracodawca macierzysty powinien zatrudniać danego cudzoziemca bezpośrednio przed przeniesieniem wewnątrz przedsiębiorstwa nieprzerwanie przez okres co najmniej 12 miesięcy, jeżeli jest to pracownik kadry kierowniczej lub specjalista, a w przypadku pracownika odbywającego staż, przez okres co najmniej 6 miesięcy. Pracownik po zakończeniu okresu przeniesienia ma mieć zapewnioną możliwość powrotu do pracodawcy macierzystego lub innego przedsiębiorstwa należącego do tej samej grupy przedsiębiorstw, z siedzibą poza terytorium UE.

Pracownik taki, niezależnie od innych wymagań, w tym zapewnionego ubezpieczenia zdrowotnego, miejsca zamieszkania czy odpowiedniego wynagrodzenia, musi z niezbędnym zakresie spełniać szczególne wymogi w zakresie przepisów dotyczących posiadania oraz uznawania formalnych kwalifikacji.

Drugi typ, to zezwolenie na pobyt czasowy w celu korzystania z mobilności długoterminowej i jest związane ściśle z uzyskaniem zezwolenia na zasadach jak powyżej. W takim przypadku pracownik wobec którego jednostka przyjmująca stara się o zezwolenie, już przebywa na terytorium innego państwa UE, w związku z przeniesieniem wewnątrz przedsiębiorstwa, jednak ma być delegowany przez jednostkę z tego państwa UE do jednostki przyjmującej w Polsce. Każdorazowo jednostki przyjmujące oraz pracodawca macierzysty powinny pozostawać w stosunku powiązania zgodnie z definicją grupy przedsiębiorstw. Zezwolenie w celu korzystania z mobilności długoterminowej jest konieczne w przypadku delegowania na okres powyżej 90 dni w danym państwie członkowskim, nie dłuższy niż okres zawarty w zezwoleniu na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa. W przypadku kadry kierowniczej i specjalistów, są to maksymalnie 3 lata, zaś w przypadku stażystów – 1 rok.

Wprowadzono także możliwość skorzystania z mobilności krótkoterminowej, tj. do 90 dni w dowolnym okresie 180 dni w danym państwie członkowskim Unii Europejskiej. W tej sytuacji nie ma konieczności ubiegania się od zezwolenie. Warunkiem skorzystania z tego rozwiązania jest złożenie do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców zawiadomienia przez jednostkę przyjmującą posiadającą siedzibę w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, które wydało cudzoziemcowi dokument pobytowy z adnotacją „ICT”, o zamiarze korzystania z tej mo-

The employer – the host entity is the applicant and the party to administrative proceedings in matters concerning intra-corporate transfers and mobility, which is an exception to the rule, according to which it is the foreigner who applies for a temporary stay permit. In consequence, it was decided that the authority with a jurisdiction over the registered office of the host entity is responsible for matters related to intra-corporate transfer and long-term mobility.

### *Delegated legislation*

Under powers granted pursuant to the amended Foreigners Act, as of 1 January 2019 competent ministers are entitled to issue new regulations affecting the situation on the Polish labour market. The powers which should be mentioned here include the definition of occupations required in the Polish economy, taking into consideration the needs of the labour market, including the need to effectively employ staff in occupations characterised by substantial workforce shortages across the entire country. If such a regulation is issued, a new type of temporary stay and work permit will be introduced, applicable to foreigners performing work as representatives of one of the occupations on the list, subject to meeting the standard conditions for obtaining such permits, except the obligation to submit district governor's information on the inability to meet the employer's staffing needs on the basis of the local labour market.

The legislator also provided the possibility to introduce, by way of a regulation, limits in the field of issuing temporary stay and work permits for the purpose of assuming the position of a member of the management board of a legal person entered in the register of entrepreneurs in which the foreigner concerned does not have shares or stock, limits in the number of first-time stay permits for the purpose of performing work in an occupation requiring high qualifications, first-time stay permits for the purpose of performing work as part of intra-corporate transfers, and temporary stay permits for the purpose of running business activities.

Such limits could be established for the period of a calendar year, and depending on the type of a permit, they could apply to individual provinces, occupations, types of agreements forming the basis of employment, or types of activities, according to the classifications defined in legal regulations issued on the basis of Article 40(2) of the Act of 29 June 1995 on official statistics (consolidated text Journal of Laws of 2018, item 997). The limits should be established taking into consideration the needs of the labour market, national security, and the principle of

bilności. Zawiadomienie sporządzone w języku polskim powinno zawierać podstawowe dane osobowe cudzoziemca, informacje o stanowisku, na jakim ma wykonywać pracę, okresie wykonywania tej pracy, a ponadto nazwę państwa UE, które wydało dokument pobytowy z adnotacją „ICT” oraz dane jednostki przyjmującej z siedzibą na terytorium Polski i pracodawcy macierzystego cudzoziemca.

Wnioskodawcą oraz stroną postępowań administracyjnych dotyczących przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa i korzystania z mobilności jest pracodawca – jednostka przyjmująca, co stanowi wyjątek od zasady, że o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy ma ubiegać się cudzoziemiec. W konsekwencji ustanowiono, że sprawy z zakresu przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa oraz mobilności długoterminowej rozpoznaje organ właściwy ze względu na siedzibę jednostki przyjmującej.

### *Delegacja ustawowa*

Na podstawie upoważnień zawartych w znowelizowanej ustawie o cudzoziemcach od 1 stycznia 2019 r. właściwi ministrowie posiadają uprawnienia do wydania nowych rozporządzeń mających wpływ na sytuację na polskim rynku pracy. Należy tu wskazać możliwość określenia w drodze rozporządzenia zawodów pożądanых dla polskiej gospodarki, biorąc pod uwagę potrzeby rynku pracy, w tym potrzebę efektywnego zatrudniania w zawodach, w których w skali całego kraju występują znaczące niedobory pracowników. Jeżeli takie rozporządzenie zostanie wydane, na rynku pojawi się nowy typ zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, stosowany wobec cudzoziemców wykonujących pracę w jednym z zawodów znajdujących się w wykazie oraz spełniających standardowe przesłanki uzyskania zezwolenia z wyłączeniem obowiązku przedstawiania informacji starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o lokalny rynek pracy.

Ustawodawca przewidział także możliwość wprowadzania w drodze rozporządzenia limitów w wydawaniu zezwoleń na pobyt czasowy i pracę w celu pełnienia przez cudzoziemca funkcji w zarządzie osoby prawnej podlegającej wpisowi do rejestru przedsiębiorców, której udziałów lub akcji cudzoziemiec nie posiada, wydawaniu po raz pierwszy zezwoleń na pobyt w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, wydawaniu po raz pierwszy zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa oraz wydawaniu zezwoleń na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej.

Limity miałyby być wyznaczane na okres roku kalendarzowego i w zależności od rodzaju zezwolenia obejmować poszczególne województwa, zawody, rodzaje umów na podstawie których ma być powierzone wykonywanie pracy, czy też rodzaje działalności według klasyfikacji określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 997). Przy ustalaniu limitów mają być



complementarity of employing foreigners in relation to Polish nationals. The notification of reaching the limits set for a given calendar year is to be published in the Official Gazette of the Republic of Poland "Monitor Polski".

From employers' perspective, such delegate legislation may evoke a sense of threat, considering an extending list of shortage occupations, reported growing problems with recruiting staff with relevant qualifications, or the need to compete for third-country employees with employers from other EU Member States. On the other hand, facilitations in the employment of foreigners are also introduced, e.g. seasonal work permits, and a catalogue of situations where information on the inability to meet the employer's staffing needs on the basis of the local labour market may be extended in relation to occupations required in the Polish economy. The possibility to issue the aforementioned regulations is aimed at providing a faster and more effective response to the needs of the Polish economy, supporting its growth, also by ensuring protections against identified irregularities. Within one year of granting the powers to issue the aforementioned secondary legislation, competent authorities have not exercised these rights, and therefore it is not possible to evaluate how the situation on the Polish labour market is shaped by applying the aforementioned tools.

These are only some examples of adopted legislative solutions concerning the employment of foreigners in Poland. The number of laws covering this area is growing with a view to searching effective solutions to various situations, opportunities and problems related to such employment. The complexity of these legal regulations has not changed for years (Podgórska-Rakiel, 2018). The proper interpretation and efficient application of the laws is additionally hindered by the fact that the employment of foreigners is governed by various legal acts and that it is not easy to identify the correlations between individual laws.

## Conclusions

The increase in the demand for staff from abroad is noticeable and results from specific needs of employers who are ready to devote their time and funds to recruit foreigners in order to ensure the continuity of their operations. It is possible now to observe the diminishing human resources of employees from Ukraine who have been given the right to visa-free travels across the EU for 90 days in a year as of mid-2017, which facilitates taking up employment for higher wages in other European countries. It is a commonly recognised fact that it is necessary to implement regulations facilitating the employment of foreigners, including the diversification of sources and methods of acquiring staff.

Rapid changes on the labour market require a prompt and adequate reaction of the legislator,

brane pod uwagę potrzeby rynku pracy, względy bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego oraz zasada komplementarności zatrudnienia cudzoziemców w stosunku do obywateli polskich. Osiągnięcie ustalonych rozporządzeniem limitów na dany rok kalendarzowy, ma być obwieszczane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Z perspektywy pracodawców omówiona powyżej delegacja ustawowa może stwarzać poczucie zagrożenia, biorąc pod uwagę wydłużającą się listę zawodów deficytowych, deklarowane rosnące problemy w rekrutacji odpowiednio wykwalifikowanych pracowników, czy też konieczność rywalizacji o pracowników z państw trzecich z pracodawcami z innych państw UE. Z drugiej strony wprowadzane są także ułatwienia w zatrudnianiu cudzoziemców np. do prac sezonowych, a katalog sytuacji, w których brak obowiązku przedstawiania informacji o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o lokalny rynek pracy może ulec wydłużeniu w odniesieniu do zawodów poświadczanych dla polskiej gospodarki. Możliwość wydawania tych rozporządzeń ma w założeniu służyć szybszemu i efektywniejszemu reagowaniu na potrzeby polskiej gospodarki, wspieraniu jej rozwoju, w tym poprzez ochronę przed wykrywanymi naruszeniami. W ciągu roku od uzyskania uprawnień do wydania wyżej wskazanych aktów wykonawczych, właściwe organy nie skorzystały z tej możliwości, zatem niemożliwe jest dokonanie oceny kształtowania sytuacji na polskim rynku pracy przy wykorzystaniu wspomnianych narzędzi.

Powyżej wskazano jedynie pewne przykłady przyjętych rozwiązań legislacyjnych dotyczących zatrudniania cudzoziemców w Polsce. Ilość przepisów w tej dziedzinie stale rośnie w imię poszukiwania skutecznych odpowiedzi na różnorodność sytuacji, szans i problemów jakie z takim zatrudnieniem się wiążą. Nie ulega zmianie okoliczność, że obowiązujące przepisy pozostają od lat bardzo skomplikowane (Podgórska-Rakiel, 2018). Właściwą interpretację i łatwość stosowania przepisów utrudnia dodatkowo fakt uregulowania pracy cudzoziemców w różnych aktach prawnych oraz ustalenie zależności zachodzących pomiędzy tymi regulacjami.

## Podsumowanie

Wzrost zapotrzebowania w ostatnich latach na kadrę z zagranicy jest bardzo wyraźny i wynika z konkretnych potrzeb pracodawców, którzy dla zapewnienia ciągłości działalności swoich przedsiębiorstw gotowi są zaangażować czas i pieniądze niezbędne do przeprowadzenia rekrutacji cudzoziemców. Zaczynamy obserwować wyczerpywanie się zasobów kadrowych opartych o pracowników z Ukrainy, którzy ponadto od połowy 2017 r. przez 90 dni w roku mogą korzystać z ruchu bezwizowego w UE, co ułatwia im podejmowanie pracy za wyższe stawki wynagrodzenia w innych krajach europejskich. Powszechnie dostrzegana jest konieczność wdrażania regulacji ułatwiających zatrudnianie obcokrajowców, w tym dywersyfikacji źródeł i sposobów pozyskiwania pracowników.

hence the delegated legislation giving relevant ministers the power to regulate certain phenomena on the labour market by way of regulations which are much more flexible than acts. Moreover, there is a clear tendency for the ministries indicated in the statutory authorisations as the ones which are competent to issue a regulation to take up legislative activities in this respect if the authority concerned is obliged to issue an implementing regulation under applicable acts. If, however, the ministry concerned is only given an option to regulate a given area, but it is not mandatory, this means that the legislator has formed the so called dead letter, which will not constitute a tool as effective as it could be in the field of operations sufficient for a given category of labour market needs, which would constitute the basis for regulating a relevant delegated legislation.

It is still necessary to regulate the issue of key labour market institutions and needs and the employment of foreigners in higher-order legislation, for example acts, but also at EU level in directives which require implementation into national legal orders or EU regulations which are applicable directly in individual Member States. Further changes will be aimed at implementing the EU migration policy, and at meeting specific needs of domestic labour markets, also taking into consideration the focus on eliminating irregularities arising from, i.e., excessive growth of the legal and administrative apparatus, resulting in a significant complexity of laws and insufficient control over their implementation.

The results of inspections carried out by NIK and PIP and the position of the Committee on Migration Research of the Polish Academy of Science (KBnM PAN), both in the field of the preparation of public administration bodies to provide services to foreigners and inspections of work visas issued to Ukrainian nationals, can become a vital contribution to the efforts to define the directions of legislative changes for the upcoming years.

Given the above, it is worth stressing the importance of applying comprehensive and consistent solutions in the area of migration policy.

Incorporating external border security which would entail the main assumptions of the Polish migration policy in the priorities of the Ministry of the Interior and Administration could be treated as an attempt to create a framework for such solutions. We can expect that the development of a specific migration policy solutions will be based on the assumptions included in the document, which was previously prepared by the Ministry, entitled *Polish Migration Policy – Draft* of 10 June 2019. However, a question can be posed here whether the direction set by this document addresses the complexity of the phenomenon and incorporates international standards in the field of protecting foreigners and their employment.

According to the document, the most favourable directions include focusing on the current needs of the labour market combined with listing competence gaps, incentives for Poles to return to the country, repatriating Poles from countries behind the eastern

Dynamiczne zmiany zachodzące na rynku pracy wymagają szybkiej i adekwatnej reakcji ustawodawcy, stąd coraz częściej spotykamy się z ustawową delegacją dla właściwych ministrów, do regulowania niektórych zjawisk na rynku pracy w drodze elastyczniejszych niż ustawy rozporządzeń. Zauważalna jest przy tym tendencja resortów wskazanych w upoważnieniach ustawowych jako właściwe do wydania rozporządzenia, do podejmowania aktywności legislacyjnej w ty zakresie co do zasady jeśli ustawa obliguje organ do wydania aktu wykonawczego. Jeżeli natomiast ustawa daje możliwość uregulowania przez organ danego obszaru, ale nie nakłada obowiązku, ustawodawca tworzy tzw. martwy przepis, który nie będzie stanowił skutecznego narzędzia jakie mogłby stanowić np. w obszarze działań adekwatnych dla tej kategorii potrzeb rynku pracy, które stanowiły podstawę dla uregulowania odpowiedniego upoważnienia ustawowego.

Niezbędne pozostaje unormowanie kluczowych instytucji oraz narzędzi rynku pracy i zatrudniania cudzoziemców w aktach wyższego rzędu, tj. jak ustawy, ale również na poziomie unijnym, w wymagających implementacji do krajowych porządków prawnych dyrektywach lub bezpośrednio stosowanych w państwach członkowskich UE rozporządzeniach. Kolejne zmiany w dalszym ciągu będą służyły zarówno realizacji wspólnotowej polityki migracyjnej, jak również specyficznym potrzebom krajowych rynków pracy, uwzględniając także dążenie do eliminacji pojawiających się nadużyć wynikających m.in. z nadmiernego rozbudowania aparatu administracyjno-prawnego skutkującego znacznym skomplikowaniem przepisów i brakiem skutecznej kontroli nad ich wykonywaniem.

Istotny wkład w sprecyzowanie kierunku zmian legislacyjnych na kolejne lata mogą stanowić wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK, PIP oraz stanowisko KBnM PAN zarówno w przedmiocie przygotowania administracji publicznej do obsługi cudzoziemców, ale także kontroli dotyczącej wydawania wiz pracowniczych obywatelom Ukrainy.

W kontekście powyższego, warto po raz kolejny podkreślić wagę stosowania kompleksowych i spójnych rozwiązań w przedmiocie polityki migracyjnej.

Pewną próbą stworzenia ram dla takich rozwiązań miało być zapewne uwzględnienie wśród priorytetów Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na lata 2019-2023 bezpieczeństwa granic zewnętrznych, które ma obejmować opracowanie głównych założeń polityki migracyjnej Polski. Należy się spodziewać, że opracowanie konkretnych rozwiązań polityki migracyjnej zostanie oparte o ogólne założenia zawarte w uprzednio opracowanym przez resort dokumencie jakim jest Polityka migracyjna Polski – Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r. Pojawia się jednak pytanie, czy kierunek zawarty w tym projekcie odpowiada na złożoność zjawiska oraz uwzględnia standardy międzynarodowe w przedmiocie ochrony cudzoziemców i ich pracy.

Zgodnie z treścią dokumentu, jako zasadny kierunek działań wskazano skoncentrowanie na bieżących potrzebach rynku pracy z wyszczególnieniem luk

border, and also developing a system which would facilitate integration and assimilation for foreigners who intend to stay in Poland. The authors of the Policy also provided a possibility to implement a policy favouring settlement migration from selected countries in the future, if it will become necessary due to the conditions on the Polish labour market. Emphasis was also placed on the aspects related to the risk of abuse of law and irregularities related to migration processes. The issue of state security as the criterion for selecting activities performed as part of migration policy was also given close attention. The document also considered the vital issue of the growing rivalry between European states for employees, including in particular Germany and Russia. At the same time, the Policy has a very general tone, committing a number of practical aspects related to the phenomenon of migration, and seems to excessively emphasise, though not always directly, the image of migrants as tools, and sometimes even as a kind of threat. In the opinion of the authors, the discussed Draft Policy has become part of making demographic processes a political issue, where the solutions adopted by politicians are conditioned upon a positive or negative attitudes of society, which may decide about who keeps their power and who loses it (Duszczyk M et al., 2019).

The aforementioned document has received some negative comments, including the position of the Committee on Migration Research on "The Polish Migration Policy." It is therefore justifiable to take into account the said position while developing further activities for the Polish migration policy, including the aspect of employing foreigners. The fact which raises major reservations is that internationally renowned Polish scholars and experts with a hands-on experience in working with immigrants did not take part in preparing "The Polish Migration Policy." The document does not refer to national achievements, contains numerous mistakes which other countries have made in the field of accepting immigrants, and also places emphasis on the threats to national security for religious and cultural reasons, which contradicts Article 53 of the Constitution of the Republic of Poland, under which freedom of conscience and religion is guaranteed to everyone. The Draft Policy also contains stigmatising phrases suggesting that immigrants are merely "a short-term foreign labour force" which might lead to social unrest and negative economic effects, and as a result also to violating international commitments regarding the obligation to protect foreigners.

Taking into consideration the existing studies on the functioning of immigrants, it is possible to agree with the view that migrants build their identity referring to European values and the representatives of the host society, and reducing any differences related to the social and economic status (A. Brzozowska, 2018). It is worth taking advantage of the scientific contributions in this area and, as regards issues strictly related to employment, place greater emphasis on the issue of including immigrants in the social and cultural life of the host

kompetencyjnych, zachętach do powrotu z emigracji Polaków, repatriacji Polaków zza wschodniej granicy, a ponadto budowaniu systemu sprzyjającego integracji i asymilacji dla cudzoziemców myślących o pozostaniu w Polsce. Dopuszczona także została możliwość rozważenia w przyszłości prowadzenia polityki sprzyjającej migracji osiedleńczej z wybranych krajów w przypadku, gdy będą tego wymagały uwarunkowania polskiego rynku pracy. W dokumencie zwrócono również uwagę na aspekty dotyczące ryzyka nadużyć i nieprawidłowości związanych z procesami migracyjnymi. Wyraźnie zostały zaakcentowane aspekty bezpieczeństwa państwa jako kryterium doboru działań podejmowanych w ramach polityki migracyjnej. Poruszony został istotny aspekt, jakim jest rosnąca rywalizacja państw europejskich o pracownika, ze szczególnym uwzględnieniem Niemiec i Rosji. Dokument jednocześnie pozostaje bardzo ogólny, pomija wiele aspektów praktycznych związanych ze zjawiskiem migracji oraz wydaje się nadmiernie akcentować, choć nie zawsze wprost – migrantów jako narzędzia, czasem może nawet pewnego zagrożenia. Omawiany projekt zdaniem autorów wpisuje się w zjawisko upolityczniania procesów demograficznych, gdzie przyjmowane przez polityków rozwiązania i strategie są warunkowane pozytywnym lub negatywnym odbiorem przez społeczeństwo, które może zdecydować o utrzymaniu lub utracie władzy (Duszczyk M i inni, 2019).

Wspomniany dokument spotkał się z licznymi krytycznymi komentarzami, do których należy zaliczyć stanowisko Komitetu Badań nad Migracjami PAN w sprawie dokumentu „Polityka migracyjna Polski”. Zasadne jest uwzględnienie przywołanego stanowiska w formułowaniu dalszych działań na rzecz polityki migracyjnej Polski, w tym aspektu zatrudniania cudzoziemców. Istotne zastrzeżenia budzi fakt, że w pracach nad projektem „Polityki migracyjnej Polski” nie uczestniczyli uznani międzynarodowo polscy naukowcy i eksperci mający doświadczenie w praktycznej pracy z imigrantami. Dokument nie odnosi się do dorobku narodowego, zawiera wiele błędów popełnionych również przez inne państwa przyjmujące imigrantów, a ponadto podkreśla zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa z powodów religijnych i kulturowych, co jest sprzeczne z art. 53 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej RP, który gwarantuje każdemu wolność sumienia i wyznania. W projekcie zawarte zostały stygmatyzujące określenia, m.in. wskazujące na to, że imigranci to zaledwie „krótkotrwała cudzoziemska siła robocza”, co może doprowadzić do napięć społecznych i negatywnych skutków gospodarczych, a w efekcie również do naruszenia przez Polskę zobowiązań międzynarodowych dotyczących obowiązku ochrony cudzoziemców.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe badania dotyczące funkcjonowania imigrantów należy się zgodzić ze stwierdzeniem, że migranci konstruują swoją tożsamość w odniesieniu do wartości europejskich oraz przedstawicieli społeczeństwa przyjmującego znoszenia wszelkich różnic związanych z ich pozycją społeczno-ekonomiczną (A. Brzozowska, 2018). Warto wykorzystać dorobek badawczy w tym za-

country, while respecting diversity. Any approach that is different would place the state at a risk of creating deeper divisions in society and categorising people in many areas because of their nationality, finally contributing to the development of ghettos. It is crucial to implement solutions which would address the demand of foreign staff and often the needs of their families, the issue of access to healthcare, education and decent housing conditions.

Designing specific solutions in the field of legal regulations, the legislator should take into consideration that, despite a rapid increase in salaries, Poland is not able to compete against most EU countries in this respect, which makes solutions favouring the integration of foreigners and their permanent settlement in Poland even more indispensable. Family-oriented solutions constitute an important part of the solutions described in the Draft Polish Migration Policy, but we should bear in mind that, although it is a vital aspect of the Polish demographic policy, the economic results will be achieved over a 20- or 30-year perspective. For that reason, we should not underestimate the importance of efforts for developing solutions aimed at supporting the Polish labour market in the coming months or years. Foreigners are without a doubt an increasingly important part of workforce on the Polish labour market. Therefore, the migration policy, in its strict sense, should be reflected in the priorities of the legislator and executive bodies, accompanied by an ongoing and strong involvement of employers and social organisations, respecting the research achievements in the field of immigrants' work and lives, and fighting the temptation to use migration policy in political strategies.

kresie i wśród rozwiązań dotyczących kwestii ściśle związanych z samym zatrudnieniem zaakcentować w większym stopniu aspekt włączania imigrantów w życie społeczne i kulturalne państwa przyjmującego z poszanowaniem dla występującej różnorodności. Odmienne podejście narażałoby państwo na pogłębianie podziałów w społeczeństwie i kategoryzowanie ludności w wielu obszarach ze względu na narodowość, w końcu do rozwoju gett. Niezwykle istotne jest wdrażanie rozwiązań odpowiadających na zapotrzebowanie pracowników z zagranicy, a często również ich rodzin, na dostęp do opieki zdrowotnej, edukacji czy godnych warunków mieszkaniowych.

Projektując konkretne rozwiązania w przedmiocie regulacji prawnych ustawodawca powinien mieć na względzie, że Polska pomimo dynamicznego wzrostu płac nie jest w stanie rywalizować z większością państw unijnych oferowaną wysokością wynagrodzeń, tym bardziej potrzeba rozwiązań sprzyjających integracji cudzoziemców oraz ich osiedlaniu się na stałe w Polsce. Rozwiązania prorodzinne stanowią istotną część rozwiązań opisanych w projekcie Polityki migracyjnej Polski, należy jednak pamiętać, że o ile jest to niezwykle istotny aspekt polityki demograficznej państwa, to jego pozytywne skutki gospodarcze pojawiają się w perspektywie 20-30-letniej. Z tej przyczyny nie można ujmować wagi prac nad rozwiązaniami, które wspomogą polski rynek pracy w nadchodzących miesiącach i latach. Cudzoziemcy niewątpliwie stanowią coraz istotniejsze źródło zasilenia dla polskiego rynku pracy. Z tej przyczyny polityka migracyjna w ścisłym tego słowa znaczeniu powinna aktualnie znajdować swoje odzwierciedlenie wśród priorytetów ustawodawcy i organów wykonawczych, przy bieżącym i aktywnym zaangażowaniu w prace środowisk pracodawców i organizacji społecznych oraz przy zachowaniu poszanowania dla dorobku badawczego w dziedzinie pracy i życia imigrantów przy ograniczaniu pokusy wykorzystywania polityki migracyjnej w strategiach politycznych.

## References/ Literatura:

1. Kubiciel-Lodzińska, S. (2013). *Imigracja do Polski obywateli państw trzecich w świetle wybranych danych statystycznych*. W: W. Duczmal, S. Kubiciel-Lodzińska (red.), *Systemy zaradcze ułatwiające integrację obywateli państw trzecich jako wynik kompleksowych badań w województwie opolskim. Skala napływu, problemy integracji oraz perspektywy pobytu*, Opole.
2. Kubiczek, A. (2010). Gospodarka nieformalna jako wyraz zawodności państwa, *Ekonomia i Prawo*, 6, 361-370. <https://doi.org/10.12775/EiP.2010.025>
3. Makowski, M. (2018). *Zatrudnianie cudzoziemców po zmianach w 2018 r.*, Infor PL.
4. Podgórska-Rakiel, E., Szypniewski, M. (2018). *Zatrudnianie w Polsce cudzoziemców spoza UE*, Warszawa: Wolters Kluwer.
5. Solga, B. (2016). Polityka migracyjna Polski i jej regionalny wymiar, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 290, 51-61.
6. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Polityka migracyjna Polski. Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r.*
7. Brzozowska, A. (2018). Społeczne zakotwiczenie w klasowo-etnicznych tożsamościach a integracja polskich i ukraińskich imigrantów. *Studia migracyjne - Przegląd Polonijny*, 1(167), 69-99. 10.4467/25444972SMPP.18.004.8913
8. Duszczyk, M., Lesińska, M., Matuszczyk, K. (2019). *Upolitycznienie problemu starzenia się społeczeństwa w Polsce. Teoria i Praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytet Warszawski. <https://doi.org/10.31338/uw.9788323536437>
9. Kawka, I., Kozera, Ł. (2018). Prawne aspekty podejmowania pracy w Polsce przez cudzoziemców spoza Unii Europejskiej, *Rocznik Administracji Publicznej*, 2019(5), 40-59. <https://doi.org/10.4467/24497800RAP.19.003.11466>

## Legal acts/ Akty prawne:

10. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego (Dz. Urz. UE z 28 marca 2014 r., L 94/375).

11. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z 15 maja 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (Dz. Urz. UE z 27 maja 2014 r., L 157/1).
12. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (tj. Dz.U. z 2015 r. poz. 97, ze zm.).
13. 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. z 2015 r. poz. 588).
14. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie państw, do których obywateli stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (Dz.U. z 2017 r. poz. 2349).
15. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie podklas działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), w których wydawane są zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca (Dz.U. z 2017 r. poz. 2348).
16. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz.U. z 2015 r. poz. 543).
17. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń (Dz.U. z 2017 r. poz. 2345).
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2017 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2018 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1747).
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2012 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2013 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1026).
20. Ustawa z 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1543).
21. Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 2206 ze zm.).
22. Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1065 ze zm.).
23. Ustawa z 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 107).

### Websites/ Źródła internetowe:

24. Główny Urząd Statystyczny (2019). *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2018*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-czasowej-emigracji-z-polski-w-latach-2004-2018,2,12.html>, dostęp: 4 kwietnia 2020.
25. Główny Urząd Statystyczny (2013). *Kwartalna informacja o rynku pracy* [online] [stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PW\\_kwartalna\\_inf\\_o\\_rynku\\_pracy\\_I\\_kw\\_2013.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PW_kwartalna_inf_o_rynku_pracy_I_kw_2013.pdf), dostęp: 26 czerwca 2018.
26. Główny Urząd Statystyczny (2019). *Monitoring Rynku Pracy – Kwartalna informacja o rynku pracy w pierwszym kwartale 2019 r.* [online], [stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/monitoring-rynku-pracy-kwartalna-informacja-o-rynku-pracy-w-pierwszym-kwartale-2019-r,12,37.html](http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/monitoring-rynku-pracy-kwartalna-informacja-o-rynku-pracy-w-pierwszym-kwartale-2019-r,12,37.html), dostęp: 14 lutego 2020.
27. Główny Urząd Statystyczny (2018). *Podstawowe dane z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności wyrównane sezonowo w latach 2010-2018* [online], [stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/podstawowe-dane-z-badania-aktywnosci-ekonomicznej-ludnosc-wyrownane-sezonowo-w-latach-2010-2018,16,2.html](http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/podstawowe-dane-z-badania-aktywnosci-ekonomicznej-ludnosc-wyrownane-sezonowo-w-latach-2010-2018,16,2.html), dostęp: 25 czerwca 2018.
28. Główny Urząd Statystyczny (2019). *Podstawowe dane z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności wyrównane sezonowo w latach 2010-2019* [online], [stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/podstawowe-dane-z-badania-aktywnosci-ekonomicznej-ludnosc-wyrownane-sezonowo-w-latach-2010-2019,16,2.html](http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/podstawowe-dane-z-badania-aktywnosci-ekonomicznej-ludnosc-wyrownane-sezonowo-w-latach-2010-2019,16,2.html), dostęp: 14 lutego 2020.
29. Główny Urząd Statystyczny (2018). *Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990-2018* [online], [//stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2018,4,1.html](http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2018,4,1.html), dostęp: 25 czerwca 2018.
30. Główny Urząd Statystyczny (2020). *Wyrównania sezonowe – Bezrobotni i stopa bezrobocia w latach 2011-2019* [online], [stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/wyrownania-sezonowe-bezrobotni-zarejestrowani-i-stop-bezrobocia-w-latach-2011-2019,5,1.html](http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/wyrownania-sezonowe-bezrobotni-zarejestrowani-i-stop-bezrobocia-w-latach-2011-2019,5,1.html), dostęp: 14 lutego 2020.
31. Główny Urząd Statystyczny (2018). *Wyrównania sezonowe - przeciętne zatrudnienie i przeciętne miesięczne wynagrodzenie* [online], [stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/wyrownania-sezonowe-przecietne-zatrudnienie-i-przecietne-miesieczne-wynagrodzenie,20,1.html](http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/wyrownania-sezonowe-przecietne-zatrudnienie-i-przecietne-miesieczne-wynagrodzenie,20,1.html), dostęp: 25 czerwca 2018.
32. Główny Urząd Statystyczny (2020). *Wyrównania sezonowe - przeciętne zatrudnienie i przeciętne miesięczne wynagrodzenie* [online], [stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/wyrownania-sezonowe-przecietne-zatrudnienie-i-przecietne-miesieczne-wynagrodzenie,20,4.html](http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/wyrownania-sezonowe-przecietne-zatrudnienie-i-przecietne-miesieczne-wynagrodzenie,20,4.html), dostęp: 14 lutego 2019.
33. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (2018). *Nowe priorytety rządowej polityki migracyjnej* [online], [www.mirr.gov.pl/strony/aktualnosci/nove-priorytety-rzadowej-polityki-migracyjnej/](http://www.mirr.gov.pl/strony/aktualnosci/nove-priorytety-rzadowej-polityki-migracyjnej/), dostęp: 17 czerwca 2018 r.
34. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2018). *Cudzoziemcy pracujący w Polsce – statystyki* [online], [www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/](http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/), dostęp: 17 czerwca 2018 r.
35. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Informacje o zatrudnianiu cudzoziemców w Polsce*, <https://psz.praca.gov.pl/web/urzed-pracy/-/8180234-informacje-o-zatrudnieniu-cudzoziemcow-w-polsce>, dostęp 4 kwietnia 2020 r.
36. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, wpisane do ewidencji oświadczeń (obowiązujące od 2018 r.)*, <https://psz.praca.gov.pl/web/urzed-pracy/-/8180211-oswiadczenia-o-powierzeniu-wykonywania-pracy-cudzoziemcowi-wpisane-do-ewidencji-oswiadczen-obowiazujace-od-2018-r->, dostęp 4 kwietnia 2020 r.

37. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2018). *Rynek pracy w Polsce w 2017 r.*, [www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/sytuacja-na-ryнку-pracy/rynek-pracy-w-polsce-w-2017-roku/](http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/sytuacja-na-ryнку-pracy/rynek-pracy-w-polsce-w-2017-roku/), dostęp: 29 czerwca 2018 r.
38. Najwyższa Izba Kontroli (2018). *NIK o wydawaniu wiz pracowniczych obywatelom Ukrainy* [online], [www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-wydawaniu-wiz-pracowniczych-obywatelom-ukrainy.html](http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-wydawaniu-wiz-pracowniczych-obywatelom-ukrainy.html), dostęp: 17 czerwca 2018 r.
39. Najwyższa Izba Kontroli (2019). *Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców. Informacja o wynikach kontroli*, [www.nik.gov.pl/kontrola/P/18/105/](http://www.nik.gov.pl/kontrola/P/18/105/), dostęp: 28 stycznia 2019 r.
40. Polska Akademia Nauk (2019). *Stanowisko Komitetu Badań nad Migracjami PAN w sprawie dokumentu „Polityka migracyjna Polski” (10 czerwca 2019 r., 70 stron)* [online], [http://www.kbnm.pan.pl/images/Stanowisko\\_KBnM\\_Polska\\_polityka\\_migracyjna\\_03072019.pdf](http://www.kbnm.pan.pl/images/Stanowisko_KBnM_Polska_polityka_migracyjna_03072019.pdf), dostęp: 4 kwietnia 2020 r.
41. Państwowa Inspekcja Pracy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Legalność zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców* [online], [http://www.prawawpracy.pl/html/kontrola\\_legalnosc\\_cudzoziemcy.html](http://www.prawawpracy.pl/html/kontrola_legalnosc_cudzoziemcy.html), dostęp: 4 kwietnia 2020 r.
42. Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie (2017). *Barometr zawodów 2018*. Raport podsumowujący badanie w Polsce [online], [barometrzawodow.pl/userfiles/Barometr/2018/Raport\\_polska\\_ok-min.pdf](http://barometrzawodow.pl/userfiles/Barometr/2018/Raport_polska_ok-min.pdf), dostęp: 30 czerwca 2018.
43. Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie (2018). *Barometr zawodów 2019*. Raport podsumowujący badanie w Polsce [online], [https://barometrzawodow.pl/userfiles/Barometr/2019/raport\\_ogolnopolski\\_pl.pdf](https://barometrzawodow.pl/userfiles/Barometr/2019/raport_ogolnopolski_pl.pdf), dostęp: 14 lutego 2020.
44. Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie (2019). *Barometr zawodów 2020*. Raport podsumowujący badanie w Polsce [online], [barometrzawodow.pl/userfiles/Barometr/2020/raport\\_ogolnopolski\\_2020.pdf](http://barometrzawodow.pl/userfiles/Barometr/2020/raport_ogolnopolski_2020.pdf), dostęp: 14 lutego 2020.
45. Manpower Group (2013). *2013 Niedobór talentów. Wyniki badania* [online], [www.manpowergroup.pl/wp-content/uploads/2016/09/2013\\_Niedobor\\_talentow\\_Raport\\_ManpowerGroup.pdf](http://www.manpowergroup.pl/wp-content/uploads/2016/09/2013_Niedobor_talentow_Raport_ManpowerGroup.pdf), dostęp: 14 czerwca 2018.
46. Manpower Group (2018). *2018 Talent Shortage Survey* [online], [go.manpowergroup.com/talent-shortage-2018#.WM\\_vNG\\_hCUk](http://go.manpowergroup.com/talent-shortage-2018#.WM_vNG_hCUk), dostęp: 14 czerwca 2018.
47. Manpower Group (2020). *Rozwiązanie problemu niedoboru talentów: dowiedz się czego chcą pracownicy* [online], [https://www.manpowergroup.pl/wp-content/uploads/2020/02/Rozwiazanie\\_problemu\\_niedoboru\\_talentow\\_PL-1.pdf](https://www.manpowergroup.pl/wp-content/uploads/2020/02/Rozwiazanie_problemu_niedoboru_talentow_PL-1.pdf), dostęp: 14 lutego 2020.
48. Work Service (2013). *Barometr Rynku Pracy Work Service – I edycja* [online], [www.workservice.com/pl/Centrum-prasowe/Raporty/Barometr-Rynku-Pracy/Barometr-Rynku-Pracy-Work-Service-I-edycja](http://www.workservice.com/pl/Centrum-prasowe/Raporty/Barometr-Rynku-Pracy/Barometr-Rynku-Pracy-Work-Service-I-edycja), dostęp: 14 czerwca 2018.
49. Work Service (2018). *Barometr Rynku Pracy Work Service – IX edycja* [online], [www.workservice.com/pl/Centrum-prasowe/Raporty/Barometr-Rynku-Pracy/Barometr-Rynku-Pracy-Work-Service-IX-edycja](http://www.workservice.com/pl/Centrum-prasowe/Raporty/Barometr-Rynku-Pracy/Barometr-Rynku-Pracy-Work-Service-IX-edycja), dostęp: 14 czerwca 2018.
50. Work Service (2019). *Barometr Rynku Pracy Work Service – XII edycja* [online], <https://www.workservice.com/pl/Centrum-prasowe/Raporty/Barometr-Rynku-Pracy/Barometr-Rynku-Pracy-Work-Service-XII-edycja>, dostęp: 14 lutego 2020.
51. <https://www.gov.pl/web/mswia/szef-mswia-przedstawil-priorytety-resortu>, dostęp: 14 lutego 2020.