

**TOR**

ZESPÓŁ DORADCÓW  
GOSPODARCZYCH



# RAPORT

**Zatrudnianie cudzoziemców**  
- sytuacja prawna  
a potrzeby branży budowlanej



Zespół Doradców Gospodarczych TOR Sp. z o.o.  
Plac Bankowy 2,  
00-095 Warszawa  
[www.zdgtor.pl](http://www.zdgtor.pl)

## Partnerzy raportu:

**budimex**

■ ■ ■ | **DZP**  
więcej niż prawo

**DORR**

**WORK  
SERVICE** 

Raport przygotowany w okresie grudzień 2017 – styczeń 2018 r. przez Zespół Doradców Gospodarczych TOR Sp. z o.o.

Zespół autorski w składzie:

- **Tomasz Darowski**, Partner w Praktyce Infrastruktury i Energetyki, Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka (część 4.4., 4.5.),
- **Tatyana Koryakina**, Associate w Praktyce Infrastruktury i Energetyki, Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka (część 4.4., 4.5.),
- **Andrzej Kubisiak**, Dyrektor Zespołu Analiz i Komunikacji, Work Service S.A. (część 2.),
- **Mariusz Mosiołek**, Kancelaria Adwokacka Mosiołek (części 5., 6. oraz część 4. za wyjątkiem 4.4. i 4.5.),
- **Elżbieta Pałys**, Redaktor prowadząca, Rynek Infrastruktury (część 3.),
- **Jędrzej Puzyński**, Zespół Doradców Gospodarczych TOR (koordynator).

# Spis treści

<b>1. Wstęp</b> .....	14
<b>2. Cudzoziemcy na polskim rynku pracy</b> .....	16
<b>3. Deficyty kadrowe w branży budowlanej</b> .....	21
<b>3.1. Jakich specjalistów brakuje najbardziej</b> .....	23
<b>3.2. Cudzoziemcy na budowach w Polsce</b> .....	24
<b>3.3. Skąd będą pracownicy w najbliższych latach</b> .....	26
<b>3.4. Niedobór pracowników a plany inwestycyjne</b> .....	27
<b>3.5. Wpływ na realizację inwestycji</b> .....	30
<b>4. Obecne regulacje prawne w zakresie zatrudniania cudzoziemców</b> .....	31
<b>4.1. Legalizacja pracy i pobytu cudzoziemca</b> .....	35
4.1.1. Wizy na podstawie których cudzoziemcy mogą pracować legalnie na terenie RP .....	35
4.1.2. Zezwolenie na pobyt czasowy .....	36
4.1.3. Zezwolenie na pobyt czasowy i pracę .....	37
4.1.4. Zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji .....	39
4.1.5. Zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy przez cudzoziemca delegowanego przez pracodawcę zagranicznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej .....	40
4.1.6. Zezwolenie na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej .....	41
4.1.7. Zezwolenie na pobyt czasowy ze względu na pracę sezonową .....	42
<b>4.2. Rodzaje umów na podstawie których można zatrudnić cudzoziemca</b> .....	44
<b>4.3. Zatrudnienie na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy</b> .....	45
4.3.1. Oświadczenie o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi .....	45
4.3.2. Tzw. test rynku pracy .....	46
4.3.3. Zezwolenie na pracę .....	48
4.3.4. Zezwolenie na pracę sezonową .....	50
<b>4.4. Uprawnienia budowlane</b> .....	51

4.4.1. Ustawa o zasadach uznawania kwalifikacji .....	53
4.4.2. Ustawa o samorządach zawodowych .....	55
<b>4.5. Uzyskanie uprawnień budowlanych .....</b>	<b>57</b>
<b>4.6. Ryzyka i korzyści płynące z zatrudnienia cudzoziemców .....</b>	<b>58</b>
4.6.1. Kontrola legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i zobowiązanie cudzoziemca do powrotu.....	58
4.6.2. Konsekwencje prawne powierzenia pracy cudzoziemcowi nielegalnie przebywające- mu na terenie RP .....	59
<b>5. Podstawowe wymagania i przeszkody prawne z jakimi boryka się branża budowlana .....</b>	<b>62</b>
<b>5.1. Regulacje umowne związane z karami umownymi .....</b>	<b>63</b>
<b>5.2. Zasady ponoszenia odpowiedzialności przez członków konsorcjum za zobowią- nia pozostałych członków konsorcjum.....</b>	<b>64</b>
<b>5.3. Definicja i sposób pojmowania kaucji gwarancyjnej.....</b>	<b>67</b>
<b>6. Analiza perspektyw zmian regulacyjnych .....</b>	<b>70</b>
<b>6.1. Analiza perspektyw zmian w zakresie legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców .....</b>	<b>71</b>
<b>6.2. Analiza perspektyw zmian w zakresie przeszkód w branży budowlanej .....</b>	<b>72</b>
<b>7. Rekomendacje .....</b>	<b>74</b>

# Kadry dla infrastruktury to sprawa nas wszystkich



**Adrian Furgalski**  
Wiceprezes Zarządu,  
Zespół Doradców  
Gospodarczych TOR Sp. z o.o.

**W** połowie realizacji wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej na lata 2014-2020 do miana jednego z największych problemów dla branży budowlanej urasta kwestia pozyskiwania odpowiednich pracowników. Jest to z resztą element szerszego zagadnienia, które dotyczy całej polskiej gospodarki. Według przytaczanych w naszym raporcie danych Work Service, w drugiej połowie zeszłego roku ponad połowa firm zaznała niedoborów kadrowych, a niemal co trzecia musiała zrezygnować z nowych zleceń z powodu braku siły roboczej. Sytuacja w sektorze infrastruktury wygląda jeszcze mniej ciekawie. Tutaj aż 44% przedsiębiorstw wskazuje brak wykwalifikowanej kadry jako barierę rozwojową. Jest to o tyle zrozumiałe, że w ciągu ostatnich pięciu lat na rynku budowlanym ubyło ponad 100 tysięcy pracowników. Ludzi brakuje w zasadzie w każdym obszarze, od niewykwalifikowanych pracowników fizycznych, poprzez specjalistów takich jak murarze czy tynkarze, aż po doświadczonych inżynierów. A wszystko to w momencie realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 wartego 135 miliardów i Krajowego Programu Kolejowego zakładającego wydatkowanie ponad 66 miliardów złotych. Warto pamiętać także o inwestycjach samorządowych, o Programie Mieszkanie Plus i licznych inwestycjach deweloperskich, zlokalizowanych przede wszystkim w największych polskich miastach.

*Szansą na wyjście z tej trudnej sytuacji może być m.in. szersze niż obecnie skorzystanie z pracowników z zagranicy. Od lat najliczniejszą grupą są tutaj Ukraińcy. Jednakże w związku z ograniczonymi zasobami tego rynku pracy oraz możliwościami jakie daje Ukraincom zniesienie wiz na wjazd do innych państw Unii Europejskiej (np. Niemiec, gdzie liczyć mogą na znacznie wyższe wynagrodzenia), polskie firmy muszą rozglądać się także za innymi kierunkami pozyskiwania kadry. Przedsiębiorcy coraz częściej wspominają o takich krajach jak Indie, Macedonia czy Nepal. Włączenie pracowników z tych państw do grupy zatrudnianych na zasadach uproszczonych jest zresztą jedną z głównych rekomendacji tego opracowania.*

*Brak odpowiedniej siły wykonawczej to nie tylko problem firm. Wiąże się on bowiem także z wyższymi kosztami realizowanych inwestycji, ze względu na ciągłą presję na dalszy wzrost wynagrodzeń i mniejszą konkurencję przy walkach o kontrakty. Zagrożona jest także terminowość realizowanych prac, a wraz z nią środki unijne, których wykorzystanie musi nastąpić w ściśle określonych terminach. To sprawia, że kwestia zagranicznych kadr w firmach zajmujących się infrastrukturą jest sprawą nas wszystkich i właśnie w ten sposób powinna być traktowana.*

## Brak pracowników jest odczuwalny na rynku



### **Cezary Mączka**

Członek Zarządu Budimex SA,  
Dyrektor Pionu Zarządzania  
Zasobami Ludzkimi

**B**udimex w 2018 roku planuje zwiększenie zatrudnienia o ponad 1500 pracowników. Przede wszystkim brakuje nam cieśli, zbrojarzy, murarzy czy operatorów maszyn budowlanych. Przy obecnym portfelu zamówień firmy oraz wymogach prawnych stawianych nam przez zamawiających realizacja kontraktów samymi podwykonawcami nie jest możliwa. Ale zatrudnienie tak dużej liczby osób to ogromne przedsięwzięcie. W Budimeksie powołaliśmy w tym celu odrębny zespół, który działa niemalże jak agencja zatrudnienia. Jednakże bez wsparcia ze strony władz osiągnięcie tego celu będzie granoczyło z cudem.

Przede wszystkim oczekujemy rozszerzenia listy krajów, z których zatrudnianie pracowników odbywa się na uproszczonych zasadach, jak jest to w przypadku Białorusi i Ukrainy. Często pracownicy z tych dwóch kierunków są w Polsce na chwilę a później wyjeżdżają na zachód, gdzie mogą liczyć na wyższe zarobki. Dlatego widzieliśmy na tej liście również Indie, Nepal czy Macedonię.

Kolejny aspekt to wpisanie budownictwa na listę prac sezonowych w obszarze infrastruktury. Obecne wymogi formalne nałożone na firmy, które na budowach chcą zatrudniać obcokrajowców nie przystają do realiów biznesowych. Są nie tylko czasochłonne, ale powodują, że pracodawca nie ma możliwości sprawdzenia, czy dana



*osoba nadaje się do określonej pracy oraz gwarancji, że zostanie w firmie na dłużej. Dlatego koszty ponoszone przez firmy przy zatrudnianiu obcokrajowców oraz czasochłonność procesu są nieopłacalne. A z drugiej strony firmy nie mają wyjścia i muszą sobie jakoś radzić. Jeśli zależy nam na terminowej realizacji inwestycji z drugiej perspektywy unijnej i skorzystaniu z unijnych dopłat to należy jak najszybciej to zmienić i wesprzeć firmy w tym procesie.*

*Dodatkowo należałoby ustandaryzować sposób interpretacji przepisów ustawy regulującej zatrudnianiu obcokrajowców w różnych województwach. To powoduje dodatkowe trudności i zamieszanie. Ich ujednolicenie w całym kraju na pewno byłoby z korzyścią dla firm i pozwalało wypracować jeden obowiązujący standard.*

*Brak budowlańców to nie jedyny nasz problem. Poszukujemy też inżynierów, projektantów, kierowników projektów. Ich brak również jest odczuwalny na rynku.*

## Potrzeby są tu i teraz!



**Maciej Witucki**  
Prezes Zarządu,  
Work Service SA

**J**eszcze kilka lat temu taka sytuacja byłaby nie do pomyślenia. Nasz kraj przez ponad dwie dekady zmagał się z dwucyfrowym bezrobociem, a miliony Polaków doświadczyło braku pracy. Z kolei dziś rosnące niedobory kadrowe stanowią główne wyzwanie dla rozwoju gospodarczego i powodzenia realizacji zapowiadanych inwestycji.

Wiele osób zadaje pytanie, kiedy to się stało i jak do tego doszło? Odpowiedź na pierwsze pytanie jest prostsza – rewolucja na rynku pracy dzieje się na naszych oczach i postępuje systematycznie od początków 2014 roku. Od tego czasu niemal nieprzerwanie obserwujemy spadki poziomów bezrobocia, które na koniec 2017 roku znalazło się w ok. 6,5%. Oznacza to, że na rynku pracy systematycznie maleje pula tzw. wolnych zasobów pracy, a więc osób niezatrudnionych, a szukających pracy. Co więcej, struktura polskiego bezrobocia jest mocno usztywniona, bo 2/3 osób pozostających w rejestrach to osoby długotrwale bezrobotne, których przywrócenie na rynek wymaga nie tylko uzupełnienia kwalifikacji i wsparcia rekrutacyjnego, ale również przełamania licznych barier społecznych. Równolegle mogliśmy obserwować dwa dodatkowe silne trendy wpływające na ograniczenie dostępności rodzimych kandydatów na rynku. Jednym z nich była nadal istniejąca emigracja zarobkowa Polaków. Z danych GUS wynika, że za granicą przebywa

obecnie ponad 2,5 mln naszych rodaków, a w samym 2016 roku wyjechało 118 tysięcy osób. Co ważne, te dane nie pokazują całej skali tego zjawiska, bo nie uwzględniają wyjazdów krótkoterminowych, a jak wynika z badań Work Service ¼ planów emigracyjnych dotyczy wyjazdów na okres 3 miesięcy. Drugim czynnikiem, który w kolejnych latach będzie coraz bardziej widoczny, stała się demografia, która w 2017 roku została dodatkowo wsparta zmianami w wieku emerytalnym. Dane ZUSu mówią o ponad 313 tysiącach pozytywnych decyzji, związanych przywróceniem dawnego wieku emerytalnego.

Wszystkie te czynniki obniżające podaż pracy działały jednocześnie, a przy tym natrafiły na okres ogromnego popytu na pracowników. Z naszych raportów „Barometr Rynku Pracy” wynikało, że w pierwszej i drugiej połowie 2017 roku odpowiednio 32% i 39% firm planowało rekrutacje, co stanowiło najwyższe wskazania w historii. Nasze prognozy potwierdziły również dane GUS, które pokazują, że przez trzy pierwsze kwartały ubiegłego roku powstało ponad 550 tys. nowych miejsc pracy.

W efekcie coraz większych napięć między popytem a podażą, w 2017 roku na rynku pracy obserwowaliśmy lawinowy wzrost liczby wakatów (o 37% r/r.). A należy pamiętać, że działo się to w warunkach, gdy według szacunków MRPiPS, polscy pracodawcy wystąpili w ubiegłym roku o 1,8 mln oświadczeń o powierzeniu zatrudnienia cudzoziemcom. Bez wsparcia pracowników z zagranicy nie notowalibyśmy obecnych 131 tys. nieobsadzonych miejsc pracy, a byłoby ich już ponad 500 tysięcy!

Dlatego w perspektywie kolejnych lat kluczowe staje się wypracowanie całościowej polityki migracyjnej, która będzie w głównej mierze zapewniać: dostępność pracowników, przy minimalnych obciążeniach biurokratycznych i z możliwością przyciągania cudzoziemców na okresy 2-3 letnie. Dzięki temu będzie istniała możliwość przyciągania również specjalistów i wykwalifikowanych kadr, a nie tylko kandydatów do najprostszych zajęć fizycznych.

Przed nami rok zapowiadanych wielkich inwestycji. Do ich powodzenia niezbędne będą tysiące nowych pracowników. Potrzeby kadrowe są tu i teraz, a tylko imigracja w krótkoterminowej perspektywie pomoże je zaspokoić.

# Niezbędne są **szybkie decyzje**



**Piotr Kledzik**  
Członek Zarządu,  
PORR SA

**J**ako PORR w Polsce jesteśmy dopiero w przededniu zatrudnienia w firmie osób z zagranicy, bo do tej pory inwestowaliśmy w siły własne – w 2017 roku zwiększyliśmy zatrudnienie wśród pracowników fizycznych o około 40 procent i w nich widzimy nasz kapitał. Oczywiście – to wciąż za mało w stosunku do potrzeb.

Korzystamy z oferty podwykonawców, zatrudniających osoby z zagranicy i tutaj oczywiście oczekujemy i wymagamy spełnienia wszelkich wymogów formalnych jakie obowiązują tego typu zatrudnienie.

Jako firma jesteśmy na etapie przygotowań do bezpośredniego zatrudniania obcokrajowców, ale już możemy wskazać pewne trudności wynikające z obowiązków formalnych.

Obowiązujące przepisy raczej nie ułatwiają zatrudniania osób z zagranicy – chodzi mi tutaj głównie o pracowników z Ukrainy, czy Białorusi. Przepisy są dosyć skomplikowane i ubieganie się zarówno o wizę, jak i pozwolenie na pracę się przeplatają. Trzeba to realizować umiejętnie, dodatkowo mieć rozeznanie, a także swego rodzaju wyczucie wynikające z różnic kulturowych, bo czasami to wszystko odbywa się na poziomie kompetencji miękkich - z kim, o czym i jak rozmawiać.

*Jeśli chodzi o konkretne postulaty, to możemy mówić o przyspieszeniu procedur – bo dziś procedura uzyskiwania i udzielania pewnych zgód jest długotrwała. Wprowadzenie obowiązku krótkich terminów odpowiedzi wydaje się w tej sytuacji kluczowe. Potrzebne są szybkie decyzje – czy to w Urzędach Pracy, czy w Urzędach Celnych.*

*To jest naturalny trend demograficzny, że musimy się wspierać siłami np. zza wschodniej granicy. Praca na budowie nie jest pracą lekką, nie każdy może ją wykonywać – i to też musimy brać pod uwagę, że te zasoby kadrowe kurczą się do minimum. Ważne jest by inwestorzy publiczni, decydenci stworzyli przyjazną atmosferę dla biznesu zatrudniającego obcokrajowców – ponieważ jest to w obecnej sytuacji, np. branży budowlanej gdzie mamy rynek pracownika, niezbędne.*



# 1. Wstęp

# 1. Wstęp

Dzięki szeroko zakrojonym inwestycjom, jakie są obecnie realizowane w sektorze infrastruktury transportowej i mieszkaniowej, firmy budowlane napotykają na kilka problemów, które mogą być dla nich zjawiskiem nowym. Z jednej strony występuje nagromadzenie wielomiliardowych środków finansowych, które należy rozsądnie spożytkować w stosunkowo krótkim czasie. Rodzi to obawy czy firmy wykonawcze będą w stanie „przerobić” tak ogromną ilość pojawiających się na rynku zleceń. Z drugiej strony branża budowlana napotyka na problem w pozyskaniu odpowiednich kadr dla realizacji tych inwestycji. Pewnym rozwiązaniem może być pozyskanie pracowników z zagranicy. Tu jednak pojawiają się różne trudności, które zostaną szerzej opisane w niniejszym opracowaniu.

Raport „Zatrudnianie cudzoziemców – sytuacja prawna a potrzeby branży budowlanej” jest opisem obecnego stanu kadr sektora infrastrukturalnego. W pierwszej części opracowania przedstawiona została w szerszym kontekście sytuacja cudzoziemców na polskim rynku pracy. Następnie opisane zostały realia branży, która cierpi z powodu znacznych deficytów kadrowych: ilu pracowników ubyło w sektorze budownictwa, jakich specjalności dotyczą największe braki, z jakich krajów pochodzą cudzoziemcy pracujący na polskich budowach. Opisano także możliwe długofalowe konsekwencje dla realizacji inwestycji, które mogą wyniknąć z powodu braku pracowników.

Kolejne części opracowania poświęcone zostały kwestiom prawnym: obecnie funkcjonującym regulacjom w zakresie zatrudniania cudzoziemców, rodzajom umów na podstawie których można zatrudnić pracownika z zagranicy oraz przyznawaniu uprawnień budowlanych. Przedstawione zostały również ryzyka i korzyści jakie mogą wyniknąć w związku z zatrudnianiem cudzoziemców. Raport zamyka opis podstawowych wymagań i przeszkód prawnych z punktu widzenia branży budowlanej oraz analiza spodziewanych i pożądaných zmian regulacyjnych, które mogą w istotny sposób wpłynąć na realizację inwestycji infrastrukturalnych w najbliższych latach.



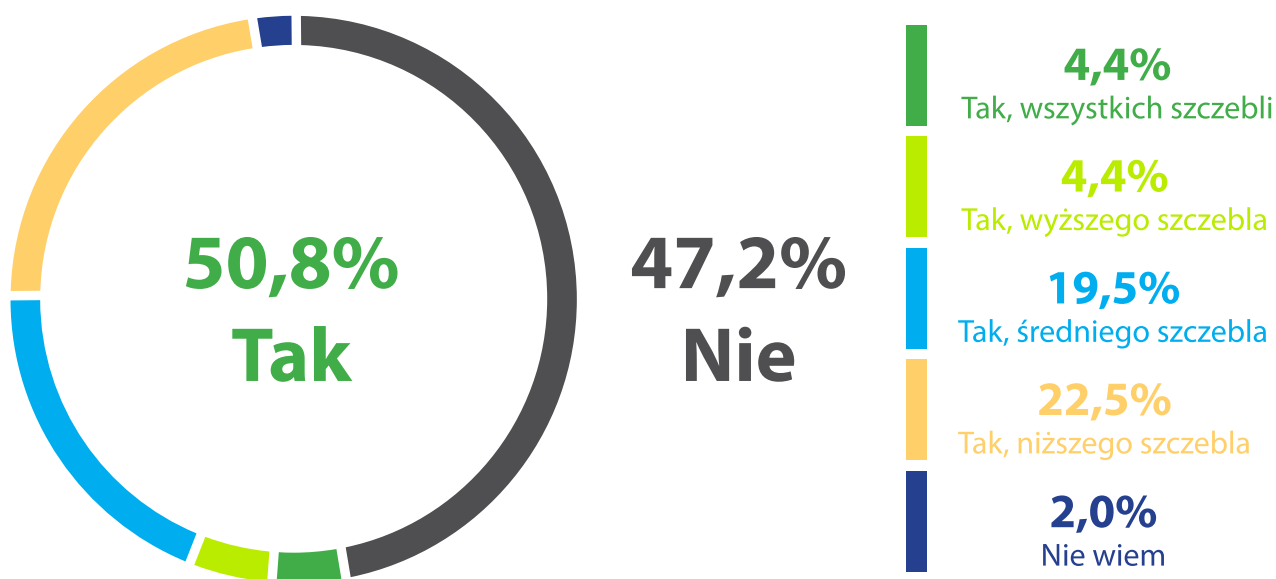
## **2. Cudzoziemcy na polskim rynku pracy**



## 2. Cudzoziemcy na polskim rynku pracy

Zjawisko masowej imigracji do Polski jest stosunkowo nowe, a jego głównej genezy należy szukać po stronie rynku pracy. Od 2014 roku systematycznie spada w Polsce stopa bezrobocia, a od 2013 roku maleje również podaż pracy. To powoduje, że narastają trudności rekrutacyjne polskich przedsiębiorstw. Z raportu „Barometr Rynku Pracy VIII” przygotowanego przez Work Service wynika, że w drugiej połowie 2017 roku, już niemal 51% firm zaznało niedoborów kadrowych. Jest to wynik o 15 p.p. większy niż rok wcześniej. W największym stopniu te wyzwania dotknęły dużych pracodawców, którzy prowadzą masowe rekrutacje. Na poziomie branżowym, największe problemy podczas rekrutacji miały usługi i produkcja, czyli duże i bardzo chłonne gałęzie gospodarki.

### Czy w ostatnich miesiącach Państwa firma miała trudności z pozyskaniem kandydatów?

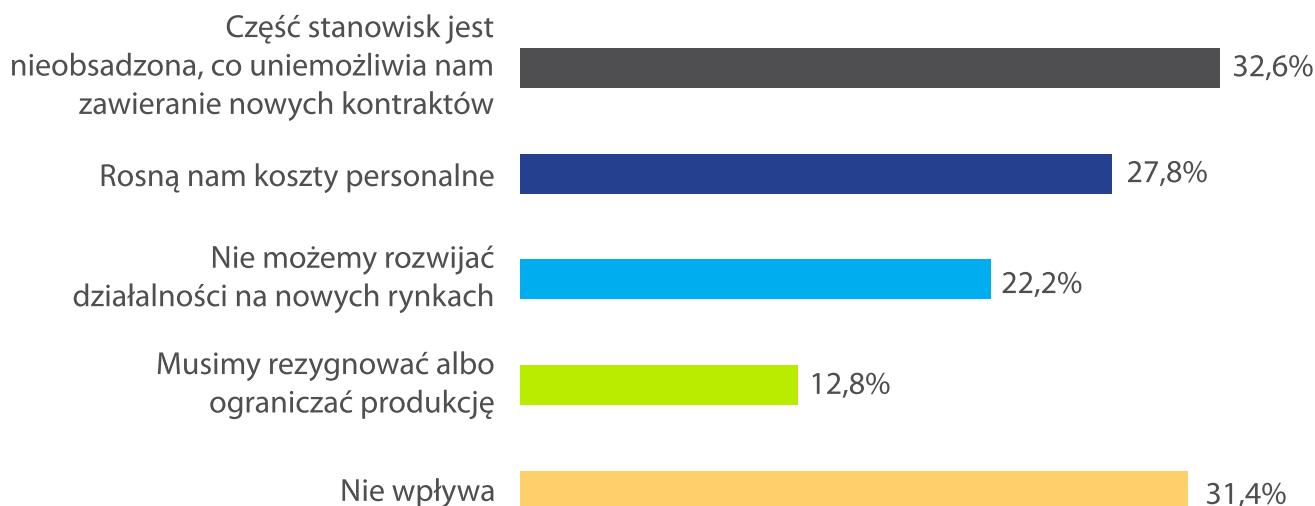


Źródło danych: Work Service SA

Należy zwrócić uwagę, że niedobory pracowników zaczynają uderzać wprost w działalność firm. W 2017 roku niemal 1/3 przedsiębiorstw podejmowała decyzje o zaniechaniu zawierania nowych kontraktów, właśnie ze względu na braki kadrowe. Z tego samego powodu 12,8% przedsiębiorców decydowało się na ograniczenie albo całkowitą rezygnację z inwestycji, co istotnie hamowało perspektywy do dalszego rozwoju. Co więcej, braki kadrowe

najbardziej odbijają się na małych firmach. Dla nich nawet jedna osoba mniej to odczuwalna strata. Dlatego właśnie wśród tych pracodawców odsetek tych, którzy nie mogą zawierać nowych kontraktów, był największy i wynosił 35,3%. Z kolei co czwarta mała firma, która miała kłopoty podczas rekrutacji nie mogła rozwijać działalności na nowych rynkach.

## W jaki sposób niedobór pracowników wpływa na Państwa firmę?



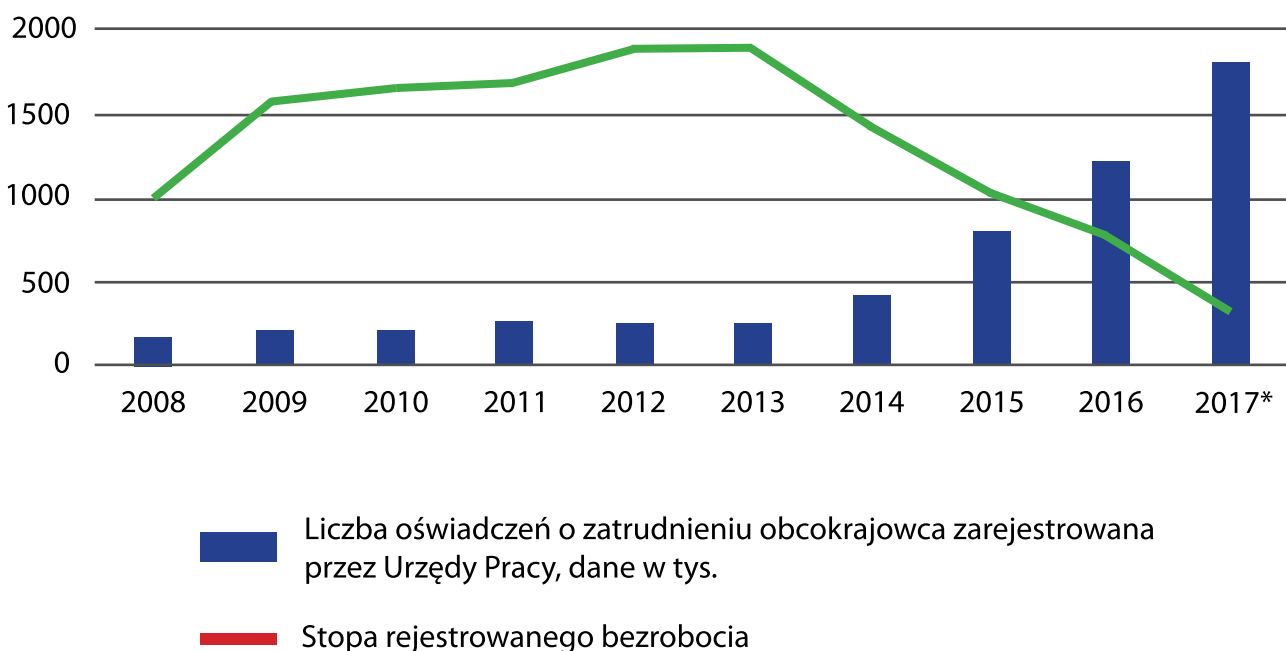
Źródło danych: Work Service SA

Biorąc pod uwagę powyższe czynniki, wiele firm w Polsce, chcąc zachować szanse rozwojowe i mieć możliwość realizacji bieżących i przyszłych zamówień, zaczęło sięgać po pracowników zza granicy – głównie z Ukrainy. Na masową skalę ten trend rozpoczął się na przełomie 2014 i 2015 roku. W tym celu wykorzystywane były z jednej strony zezwolenia na pracę, a z drugiej strony uproszczone procedury oświadczeń o pracę dla cudzoziemców. To drugie rozwiązanie działa od 2008 roku, ale tak na prawdę masowe jego wykorzystanie pojawiło się w 2015 roku. Co symptomatyczne właśnie wtedy, gdy firmy złożyły ponad 780 tys. oświadczeń, stopa bezrobocia przebiła granice 10%.

Z szacunków Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej wynika, że na koniec 2017 roku wystawiono już 1,8 mln oświadczeń o pracę i ok. 250 tys. zezwoleń na pracę. Warto również zwrócić uwagę, to systematyczny wzrost liczby cudzoziemców, których praca odpowiada za poprawę wpływów do ZUS. Na koniec 2008 r. było ich ok. 65 tys., w 2014 r. już 124 tys., a na koniec III kwartału 2017 r. było to 423 tys. osób. Oznacza to,

że imigracja nie tylko poprawia polski bilans migracyjny (należy pamiętać, że na emigracji przebywa ok 2,5 mln Polaków), ale również wpływa na poprawę kondycji Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jednak kluczowe jest dostrzeżenie korelacji pomiędzy spadkiem dostępności polskich pracowników, a pojawieniem się masowego napływu pracowników ze wschodu. Można powiedzieć, że od 3 lat mamy do czynienia z modelem imigracji komplementarnej, a więc wypełnianiem luk na rynku pracy, które są niemożliwe do obsadzenia rodzimymi kadrami.

## Spadek bezrobocia i wzrost imigracji



Pomimo tak znaczącego napływu imigrantów nie udaje się wypełnić wszystkich zalegających wakatów. Z danych GUS wynika, że w III kwartale 2017 roku było ich ponad 131 tys., a niemal 89% znajdowało się w sektorze prywatnym. Najwięcej wolnych miejsc pracy znajdowało się w dużych zakładach przetwórstwa przemysłowego (19,2 tys.). Drugą najbardziej dotkniętą tym zjawiskiem grupą były małe firmy budowlane (12,5 tys.). Między innymi w tych segmentach rynku firmy sięgają po imigrantów, ale zyskuje na znaczeniu również transport, handel czy usługi typu HoReCa. To dość istotna zmiana, bo jeszcze w 2015 roku z badania Narodowego Banku Polskiego, wynikało, że wówczas Ukraińcy najczęściej znajdowali zatrudnienie w gospodarstwach domowych (37,6%), budownictwie i usługach remontowo-wykończeniowych (23,6%) a także w rolnictwie (19,3%).

Warto jednak zwrócić uwagę, że nie wszystkie luki i specjalizacje są możliwe do wypełnienia przy obecnym kształcie imigracji. Ze względu na krótkoterminowe przyjazdy na okres 6-miesięczny, większość pracowników z zagranicy wykonuje prace poniżej swoich kwalifikacji. Badania NBP pokazywały, że zdecydowana większość Ukraińców wykonuje proste prace fizyczne niewymagające kwalifikacji (70,7%). A działa się tak pomimo tego, że sumie 37,7% przybyszów ma wykształcenie wyższe, a 53,94% wykształcenie średnie (ogólnokształcące lub zawodowe). Jedynie 8,4% ma wykształcenie zawodowe lub niższe (np. gimnazjalne). Co więcej, jeszcze lepiej wykształceni są młodsi stażem migranci – w tej grupie aż 47,1% osób ukończyło studia wyższe.

Innym wyznaniem jest oparcie się tylko na jednym dominującym kierunku imigracji. W obecnym kształcie ponad 90% oświadczeń przypada na obywateli Ukrainy. A trzeba powiedzieć, że nasi wschodni sąsiedzi mają również własne wyzwania demograficzne, a jednocześnie nie mają zasobów kadrowych we wszystkich specjalizacjach niezbędnych w Polsce. Przykładem mogą być choćby wykwalifikowani pracownicy budowlani, których brakuje na Ukrainie. Dzieje się tak nie tylko ze względów ilościowych, ale przede wszystkim z powodu braku odpowiednich kompetencji, do obsługi nowoczesnych maszyn wykorzystywanych w naszym kraju.

Patrząc całościowo na imigrację do Polski można powiedzieć, że ma ona charakter masowy, ale jej model nie jest efektywny. Krótkoterminowa perspektywa przyjazdów pozwala na wypełnianie wakatów tylko na podstawowych stanowiskach, a rosną niedobory wśród wykwalifikowanych kadr – zarówno białych jak i niebieskich kołnierzyków. Dlatego warto postawić na model oparty na „Zielonych kartach”, które będą zapewniały wydłużenie okresów przebywania imigrantów w Polsce (na okres 2-3 lat), przy zachowaniu minimum biurokratycznego. Przy takich rozwiązaniach powinna istnieć możliwość określenia branż i zawodów, do których należałoby przyciągać imigrantów, a także wyznaczenie limitów przyjazdów i krajów imigracji. Z drugiej strony wydłużenie okresu przebywania w Polsce zwiększyłoby udział wykorzystania zatrudnienia w oparciu o umowy kodeksowe, a przy tym związałoby w większym stopniu imigrantów z polskim rynkiem, co również skłoniłoby ich do większej konsumpcji w naszym kraju. Przy takich rozwiązaniach polska gospodarka potrójnie by zyskiwała: poprzez dostęp do najbardziej niezbędnych kadr, za sprawą większych wpływów do ZUS, jak i po stronie ogromnej nowej grupy konsumentów.



### **3. Deficyty kadrowe w branży budowlanej**

## 3. Deficyty kadrowe w branży budowlanej

W ciągu pięciu lat na rynku budowlanym ubyło ponad 100 tysięcy pracowników. Jeszcze w roku 2012, kiedy kończył się boom inwestycyjny związany z organizacją Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej Euro 2012, w budownictwie pracowało 488,1 tys. osób. W pierwszych trzech kwartałach roku 2017, według danych GUS, przeciętne zatrudnienie w sektorze budowlanym wynosiło 384,8 tys.

Z największym spadkiem mieliśmy do czynienia tuż po zakończeniu wielkich inwestycji pod szyldem Euro 2012. W roku 2013 liczba pracowników budowlanych zmalała o 8,7 proc., rok później o kolejnych 7,7 proc. Budownictwo było jednocześnie jednym z tych sektorów, w których spadek zatrudnienia był największy.

Sto tysięcy pracowników straciliśmy właściwie w ciągu trzech lat – już dane za rok 2014 mówią o przeciętnym zatrudnieniu w branży budowlanej na poziomie 387,6 tys. Pierwsze trzy kwartały roku 2017 wskazują po raz pierwszy od kilku lat na niewielki wzrost przeciętnego zatrudnienia w sektorze budowlanym – o 0,4 proc.

Co się stało po roku 2012? Można przypuszczać, że spora część osób w obliczu kończącej się inwestycji unijnej perspektywy finansowej 2007-2013, dodatkowo skuszona perspektywą wyższych zarobków, wyjechała do pracy za granicą (obecnie, według szacunków, poza granicami kraju żyje 2,5 mln Polaków). Jest też możliwe, że jakaś grupa pracujących w budownictwie ogólnym wypadła poza system statystyki publicznej (badania GUS dotyczą firm zatrudniających powyżej 9 osób) podejmując np. jednoosobowe działalności w bardziej dochodowym budownictwie ogólnym.

Na rynku – zwłaszcza w obszarze inwestycji kolejowych – mamy także do czynienia z luką pokoleniową – po likwidacji szkół technicznych i zastoju inwestycyjnym, na rynku brakuje specjalistów od robót kolejowych (niektóre firmy liczą na pozyskanie osób w wieku 50+, które oprócz wiedzy wniosłyby cenne w branży doświadczenie).

Firmy sektora budowlanego bardzo szybko zaczęły postrzegać deficyt kadrowy jako pro-

blem. Według prowadzonych przez GUS badań koniunktury gospodarczej, bariera polegająca na niedoborze wykwalifikowanych pracowników zaczęła nabierać znaczenia od połowy 2013 r. Wówczas jednak taki problem zgłaszało jedynie kilkanaście procent przedsiębiorców. W roku 2016 wskazywała go już ponad ¼ pracodawców, a w grudniu 2017 roku na brak wykwalifikowanej kadry jako barierę rozwojową wskazało aż 44 proc. firm ankietowanych przez GUS. W tym samym czasie na rynku budowlanym zaczęły się pojawiać sygnały o ograniczaniu przez niektóre firmy aktywności na rynku z uwagi na obawy o brak rąk do pracy. Obawę czy będzie co budować zaczęła zastępować obawa czy będzie miał kto to robić.

### 3.1. Jakich specjalistów brakuje najbardziej

W budownictwie największy problem kadrowy dotyczy głównie kilku specjalności. Do najczęściej wymienianych przez firmy budowlane należą: murarz, tynkarz, zbrojarz, brukarz czy cieśla. Ale brakuje także niewykwalifikowanych pracowników choćby do prowadzenia robót ziemnych.

Informacje od przedsiębiorców potwierdzają dane urzędów pracy. Dla przykładu: W pierwszym półroczu 2017 roku w Urzędzie Pracy m. st. Warszawy zarejestrowało się 58 osób w zawodzie murarz. Liczba ofert zatrudnienia dla bezrobotnych o takich kwalifikacjach wyniosła w tym czasie 1045. Jeszcze więcej propozycji warszawscy pracodawcy mieli dla tynkarzy – 1067, ale bezrobotnych posiadających te kwalifikacje w ciągu jednego półrocza zgłosiło się tylko 10. Firmy poszukiwały 950 zbrojarzy, ale urząd pracy zarejestrował 10 bezrobotnych w tym zawodzie. Dla czterech zarejestrowanych w stołecznym urzędzie pracy osób legitymujących się zawodem cieśla było aż 359 ofert.

Podobnie sytuacja wygląda w innych ośrodkach miejskich. Urzędy przyznają, że jeśli w rejestrze pojawiają się osoby w zawodach poszukiwanych w branży budowlanej, nie pozostają w nich na długo, gdyż liczba wolnych ofert pracy znacznie przekracza liczbę pozostających bez pracy. Bezrobocie w tym sektorze praktycznie nie istnieje. W ostatnim czasie trudno też zauważyć sezonowość pracy w budownictwie – zimą bezrobocie nie wzrasta w sposób zauważalny.

W Powiatowym Urzędzie Pracy w Poznaniu na początku stycznia 2018 roku zarejestrowanych było 31 murarzy, 12 zbrojarzy, 7 tynkarzy, 23 brukarzy i 13 cieśli. Zgłoszonych, wolnych stanowisk pracy było wielokrotnie więcej. Jednak ani wszystkie zarejestrowane osoby nie zamierzały podjąć pracy w wymienionych zawodach budowlanych, ani pracodawcy nie liczyli, że znajdą pracowników wśród rejestrowanych bezrobotnych.

Urzędowe statystyki dotyczą bowiem zawodów wyuczonych. Znaczna część zarejestrowanych bezrobotnych ma udokumentowane przeciwwskazania zdrowotne do wykonywania pracy w wyuczonym zawodzie lub ma ponad 5-letnią przerwę w wykonywaniu profesji zgodnej z wykształceniem.

## 3.2. Cudzoziemcy na budowach w Polsce

Pracodawcy, znając ograniczenia lokalnego rynku pracy, od kilku lat intensywnie wspomagają się pracą cudzoziemców. Żeby uzyskać zgodę na pracę osoby spoza Polski, zgodnie z przepisami, w pierwszej kolejności muszą sprawdzić czy pracownicy legitymujący się odpowiednimi kwalifikacjami znajdują się wśród bezrobotnych poszukujących pracy obywateli polskich. Znaczna część ofert od pracodawców wpływa do urzędów właśnie w ramach analizy lokalnego rynku pracy, której celem jest zatrudnienie cudzoziemca.

Zatrudnianie obywatela innego państwa, najczęściej z zachodniej granicy – z Ukrainy, to pierwsza odpowiedź na problem z brakiem pracowników na krajowym rynku. W ostatnim czasie liczba pracowników spoza Polski istotnie wzrasta. Pracownicy sześciu krajów: Ukrainy, Rosji, Białorusi, Mołdawii, Gruzji i Armenii mogą wykonywać pracę w Polsce m.in. na podstawie oświadczenia o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca. To tzw. uproszczona forma zatrudnienia obywatela spoza Polski, dająca prawo do wykonywania pracy przez 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy.

W 2013 roku zarejestrowanych było ponad 89 tys. oświadczeń. W roku 2016 roku było ich już ponad 1,3 mln, a dla samego sektora budowlanego wydano ich ponad 168 tys. (blisko 13 proc. wszystkich).



W okresie do końca listopada 2017 r. liczba zarejestrowanych oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi w ramach uproszczonej procedury wyniosła 1,68 mln, z tego ponad 217 tys. (13 proc.) dotyczyło pracy w budownictwie. Najwięcej oświadczeń o zamiarze powierzenia cudzoziemcowi pracy w branży budowlanej dotyczyło Ukraińców – 91 proc., tj. ponad 116 tys., następnie Białorusinów (6,7 tys.) i Mołdawian (ponad 1,8 tys.).

Rośnie też liczba wydawanych zezwoleń na pracę. Jeszcze w 2013 roku w Polsce – w różnych branżach – wydano 39 tys. zezwoleń na pracę dla cudzoziemców. Dwa lata później – w roku 2015 – niespełna 44 tys., ale już w 2016 roku liczba ta skokowo wzrosła – w całym roku wydano 127,394 tys. zezwoleń na pracę obywateli innych krajów. Tylko w pierwszej połowie 2017 roku wydano ponad 108 tys. zezwoleń na pracę cudzoziemców. Według szacunków Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do końca roku 2017 liczba ta mogła sięgnąć 250 tys. zezwoleń (dokładne dane będą znane w lutym).

W ostatnim roku (podobnie jak rok wcześniej) budownictwa dotyczyło 19 proc. wydanych zezwoleń. Blisko 90 proc. zezwoleń na pracę w budownictwie w 2017 roku wydano obywatelom Ukrainy (ponad 18,6 tys.). Na drugim miejscu byli Białorusini (811 zezwoleń), dalej obywatele Uzbekistanu (213), Kosowa (186) Azerbejdżanu (104) i Mołdawii (90). Zezwolenia na pracę w budownictwie otrzymało także m.in. 92 obywatele Korei Północnej, 36 Hindusów i 32 mieszkańców Bangladeszu.

Oczywiście liczba wydanych zezwoleń i zarejestrowanych oświadczeń jest większa niż liczba faktycznie pracujących – nie wszyscy, którzy otrzymali zezwolenia podjęli pracę, nie wszyscy otrzymali wizy, wreszcie jednemu obywatelowi innego państwa mogło być wydanych więcej niż jedno zezwolenie/oświadczenie.

Zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców rośnie w różnych branżach, a budownictwo jest jedną z tych, w których wzrost jest szczególnie widoczny. Choć w liczbie wydawanych zezwoleń i rejestrowanych oświadczeń przodują regiony: mazowiecki, wielkopolski, małopolski i dolnośląski, cudzoziemcy są angażowani do pracy w budownictwie na terenie całego kraju.

W roku 2018 liczba cudzoziemców, którzy przyjadą do pracy w Polsce nie zmaleje, a praw-

dopodobnie jeszcze wzrośnie. Wskazują na to zarówno spadające bezrobocie, malejąca liczba osób w wieku produkcyjnym, jak i zapotrzebowanie związane z największymi programami inwestycyjnymi. W badaniach przeprowadzonych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej aż 66 proc. urzędów pracy przyznało, że spodziewa się wzrostu zatrudnienia cudzoziemców w tym roku. Spośród ankietowanych 16% stwierdziło, że utrzyma się ono na tym samym poziomie, a tylko 0,6% uważa, że zatrudnienie osób spoza naszego kraju spadnie.

### 3.3. Skąd będą pracownicy w najbliższych latach

Nie zmienia się generalna tendencja dotycząca kierunków, z których przyjeżdżają do pracy w budownictwie obywatele innych państw, zwłaszcza jeśli chodzi o kraje, które przodują w tym względzie. Niezmiennie od lat na czele są Ukraińcy. Na tę sytuację wpływa wiele czynników, poza bliskością geograficzną, jest to także bliskość kulturowa, stosunkowo łatwa możliwość porozumienia się, ale też zbliżone do oczekiwań kwalifikacje zawodowe. Branża jednak szykuje się na stopniowe zmniejszanie się udziału Ukraińców wśród pracujących w Polsce cudzoziemców.

Przede wszystkim rynek ukraiński jest już na wyczerpaniu – przez kilka ostatnich lat został uszczuplony pod względem specjalistów w poszukiwanych zawodach. Zaczyna więc brakować ludzi, którzy mogliby przyjechać do pracy w Polsce. Druga istotna kwestia to zniesienie wiz dla obywateli tego kraju na wjazd do państw Unii Europejskiej. Trzeba się liczyć z tym, że Ukraińcy mając większe możliwości, coraz chętniej będą poszukiwać pracy choćby w Niemczech, gdzie mogą liczyć na wyższe zarobki.

Kto ich zastąpi? Naturalnym kierunkiem prawdopodobnie będzie skierowanie większej uwagi na Białoruś, która jest wyeksploatowana w mniejszym stopniu niż Ukraina, a jednocześnie posiada podobne zalety, w tym przede wszystkim dobre przygotowanie zawodowe. Nie bez znaczenia jest także bliskość geograficzna. Coraz częściej zwraca się jednak uwagę, że budownictwo otwiera się na pracowników z bardziej odległych krajów.

Na pierwszych miejscach wskazywani są pracownicy z Indii i Nepalu. Obywatele tych

państw mają doświadczenie w pracy m.in. w Zjednoczonych Emiratach Arabskich, co czyni ich atrakcyjnymi pod względem przygotowania do pracy przy projektach budowlanych w Polsce.

Znakiem czasów jest powstawanie agencji pracy specjalizujących się w pośrednictwie w zatrudnianiu pracowników z bardziej odległych krajów. Podobnie jak świadczenie usług w zakresie ochrony pracowników – chodzi przede wszystkim o tych z Ukrainy – przed... innymi propozycjami pracy, w tym od pracodawców z Niemiec. Rywalizacja o pracownika urosła bowiem do takich rozmiarów, że firmy wzajemnie podkupują sobie pracowników, zabierając ich dosłownie z placu budowy. Z miejsca pracy znikają czasem całe brygady, które otrzymały korzystniejszą propozycję zatrudnienia.

Duża rotacja pracowników to jeden z negatywnych aspektów związanych z zatrudnianiem cudzoziemców. Należą do nich także czasochłonne procedury związane z zalegalizowaniem zatrudnienia, konieczność powtarzania tych procedur co 6 miesięcy (w przypadku oświadczeń o zatrudnieniu), czy też w razie konieczności przeniesienia pracownika w inne miejsce pracy (na teren właściwości innego powiatu), gdzie od nowa trzeba sprawdzić czy nie ma spełniającej wymagania osoby bezrobotnej z obywatelstwem polskim, a dopiero w przypadku potwierdzenia jej braku, powierzyć pracę cudzoziemcowi. Do tego dochodzi element związany z różnicami w przygotowaniu zawodowym, czy komunikacją zarówno na placu budowy, jak i wcześniej na etapie zagospodarowania pracownika w Polsce – cudzoziemcy często wymagają pomocy w zwykłych czynnościach związanych z założeniem konta w banku, wynajmem mieszkania czy meldunkiem. Praktycznym problemem do rozwiązania jest także kwestia szkoleń BHP w języku zrozumiałym dla pracownika. Przedsiębiorcy w tym przypadku radzą sobie wykorzystując nagrania lub filmy instruktażowe.

### 3.4. Niedobór pracowników a plany inwestycyjne

Zatrudnianie cudzoziemców nie jest obecnie traktowane jako szukanie taniej (tańszej) siły roboczej. To raczej konieczność wynikająca z wyzwań stojących przed branżą, przy jednoczesnym braku pracowników na rynku krajowym.

W najbliższych latach w realizacji będą m.in. trzy duże programy rządowe – dotyczące budowy dróg, kolei i mieszkań. Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 zakłada inwestycje o wartości 135 mld zł. Do tej pory w fazę realizacji weszły inwestycje warte ponad 80 mld złotych (z czego 22 zadania na kwotę ponad 8 mld złotych zostały już oddane do użytku). W najbliższych latach ogłoszone mają być przetargi na inwestycje drogowe o wartości przekraczającej 50 mld zł. W latach 2018-2019 w fazę budowy wejdzie wiele zadań, na które przetargi zostały rozstrzygnięte wcześniej – w tym realizowane w trybie zaprojektuj i wybuduj, w przypadku których zakończone będą prace projektowe.

W ramach Krajowego Programu Kolejowego na okres do 2023 roku mają być zrealizowane zadania warte 66 mld zł – do wybudowania jest 9 tys. torów kolejowych, które powstaną w ramach ponad 220 projektów. Tylko w 2017 roku PKP Polskie Linie Kolejowe podpisały umowy na zadania o wartości przekraczającej 14 mld zł, a w sumie do końca 2017 r. zakontraktowano zadania o wartości ok. 30 mld zł. Drugie tyle wciąż czeka w kolejce. Wyzwania, które stoją przed branżą kolejową są historycznie największe.

Brak siły wykonawczej to jedno z najistotniejszych zagrożeń dla realizacji tych programów. Już dziś największe firmy budowlane zapowiadają ograniczanie aktywności na rynku, zwłaszcza przy realizacji tych zadań, które wymagają zaangażowania dużej liczby pracowników. Znacznie ostrożniej wyceniają też składane oferty – od pewnego czasu można zaobserwować, że ceny ofert składanych w przetargach publicznych są wyższe w stosunku do planowanych budżetów niż miało to miejsce jeszcze rok czy dwa lata temu. To z jednej strony z pewnością wynik nasycenia się rynku, z drugiej świadomości ryzyk, w tym tych związanych z niedostatkiem pracowników.

Poza programami infrastrukturalnymi w tym samym czasie realizowany ma być Program Mieszkanie Plus zakładający m.in. budowę mieszkań na wynajem. Obecnie w budowie jest ponad 1,8 tys. lokali, natomiast w przygotowaniu ok. 15 tys. Jak podaje resort pracy, wybudowanie 15 tys. mieszkań w ciągu dwóch lat będzie wymagało zatrudnienia ok. 20,5 tys. pracowników budowlanych. Przy spadającej stopie bezrobocia, ożywieniu na rynku nieruchomości (wg danych GUS, o prawie 20 proc. wzrosła rok do roku liczba mieszkań, których budowę rozpoczęto, podobnie wzrosła też liczba zgłoszeń na budowę nowych mieszkań) oraz rozpędzających się inwestycjach infrastrukturalnych zapotrzebowanie na pracowni-

ków budowlanych będzie rosło.

Już dziś firmy skarżą się na problem w pozyskaniu podwykonawców (a tym też brakuje pracowników). W odpowiedzi na to jedna z największych firm budowlanych w Polsce, chcąc uniknąć ryzyka związanego z brakiem potencjału u podwykonawców, uruchomiła duży program zatrudniania pracowników fizycznych bezpośrednio u siebie. Będzie zatrudniać zarówno pracowników z kraju, jak i z zagranicy.

W obliczu braku pracowników krajowych, alternatywą dla zatrudniania cudzoziemców mogłaby być próba ściągnięcia do Polski tych pracowników, którzy zdecydowali się wyjechać do pracy za granicę. Na dziś jednak realizacja tego wydaje się mało prawdopodobna. Podstawową barierę stanowią płace.

Mimo że w ostatnich latach wynagrodzenie w branży budowlanej rosło szybciej niż płace w całej gospodarce wciąż nie jest ono konkurencyjne w stosunku do płac na zachodzie Europy. Przeciętne wynagrodzenie za pierwsze trzy kwartały 2017 roku w branży budowlanej wynosiło 4438 zł brutto i było wyższe o 5,7 proc. w stosunku do porównywalnego okresu rok wcześniej. Poziom wynagrodzeń w całej gospodarce wzrósł w tym czasie o 4,9 proc.

Obecnie oficjalna minimalna stawka za pracę wynosi 13 zł brutto. W praktyce jest ona wyższa i oscyluje bliżej 22 zł brutto. Tymczasem w Niemczech minimalna stawka godzinowa wynosi 15 euro netto. Dystans, który trzeba by było nadrobić, żeby płacami zachęcić do powrotu jest zbyt duży, by możliwe było pokonanie go w krótkiej perspektywie czasowej. Podwyżka stawek, w obliczu nadpodaży pracy w stosunku do siły roboczej jest jednak nieunikniona. W okresie spiętrzenia prac przy inwestycjach liniowych – drogowych i kolejowych, czego można się spodziewać już w najbliższych dwóch latach, rosnące koszty pracy oraz materiałów niosą obecnie jedne z największych ryzyk przy realizacji inwestycji.

Wzrost wynagrodzeń ma jednak swoje granice. W przypadku projektów infrastrukturalnych znacząco wyższe koszty robocizny musiałyby mieć przełożenie na ceny oferowane w przetargach publicznych – co z jednej strony będzie czyniło oferty firm nieatrakcyjnymi, z drugiej strony, w skrajnych przypadkach może prowadzić do przekraczania budżetu inwestora i unieważniania postępowań. Taka sytuacja już teraz ma miejsce w wielu, zwłaszcza

mniejszych przetargach, na drogach samorządowych. Postępowania na konkretne odcinki są powtarzane nawet po kilka razy ze względu na zbyt wysokie ceny w stosunku do planowanego budżetu lub brak ofert od wykonawców.

Podwyżka wynagrodzeń może być elementem rywalizacji między firmami próbującymi przejąć pracowników od siebie nawzajem, jednak w przypadku braku wolnych kadr na rynku nie spowoduje, że pracowników do zagospodarowania będzie więcej. Należy się więc spodziewać, że firmy zamiast windować wynagrodzenia będą się jeszcze bardziej koncentrowały na pozyskaniu kosztującego tyle samo co pracownik z Polski, obywatela innego kraju.

### 3.5. Wpływ na realizację inwestycji

Brak możliwości szybkiego powiększenia zasobów kadrowych w budownictwie przełoży się na wyższe koszty realizacji inwestycji (m.in. nieunikniony w tej sytuacji wzrost wynagrodzeń, a także wycofywanie się firm z rywalizacji o kontrakty, co za tym idzie mniejsza konkurencja więc i wyższe ceny). Nie pozostanie także bez wpływu na terminowość ich realizacji – brak siły roboczej nie pozwoli na realizowanie zadań według zaplanowanych harmonogramów. Już na obecnie prowadzonych inwestycjach opóźnienia widać przede wszystkim tam, gdzie jest kłopot z podwykonawcami. Problemy mają także firmy, które nie mają w Polsce własnego potencjału.

Ubytek ponad 100 tys. pracowników w stosunku do pierwszej perspektywy stanowi ogromne wyzwanie, tym bardziej, że inwestycji do zrealizowania jest jeszcze więcej.



## **4. Obecne regulacje prawne w zakresie zatrudniania cudzoziemców**

## 4. Obecne regulacje prawne w zakresie zatrudniania cudzoziemców

Aktualne regulacje dotyczące zatrudnienia cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej normowane są w głównej mierze przez ustawę z dnia 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U.2017.2206 t.j. z dnia 30.11.2017 r.; dalej: „**Ustawa o cudzoziemcach**”), która zastąpiła poprzednio obowiązującą ustawę o cudzoziemcach z dnia 13 czerwca 2003 roku, a także przez ustawę z dnia 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U.2017.1065 t.j. z dnia 31.05.2017 r.; dalej: „**Ustawa o promocji zatrudnienia**”).

Najnowsze zmiany Ustawy o cudzoziemcach oraz Ustawy o promocji zatrudnienia weszły w życie w dniu 01.01.2018 r. Zmiany te zostaną w sposób szczegółowy omówione w dalszej treści niniejszego raportu, niemniej jednak już na tym etapie warto zasygnalizować najważniejsze kwestie. Ustawa wprowadzająca powyższe zmiany tj. ustawa z dnia 20.07.2017 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2017.1543 z dnia 17.08.2017 r.) miała na celu, zgodnie z uzasadnieniem jej projektu, wdrożenie do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26.02.2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego, zwanej dalej: „**dyrektywą**”. Dodatkowo zmiany wynikają z konieczności uszczelnienia procedury dotyczącej wykonywania pracy krótkoterminowej przez obywateli 6 państw – Republiki Armenii, Republiki Białorusi, Republiki Gruzji, Republiki Mołdawii, Federacji Rosyjskiej lub Ukrainy – na podstawie oświadczenia podmiotu powierzającego pracę o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi zarejestrowanego w powiatowym urzędzie pracy (PUP) i ograniczenia nadużyć.

Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia warunków i procedury wydawania zezwoleń na pobyt i pracę sezonową dla cudzoziemców. W Polsce nie istniały dotychczas regulacje prawne w tym zakresie.

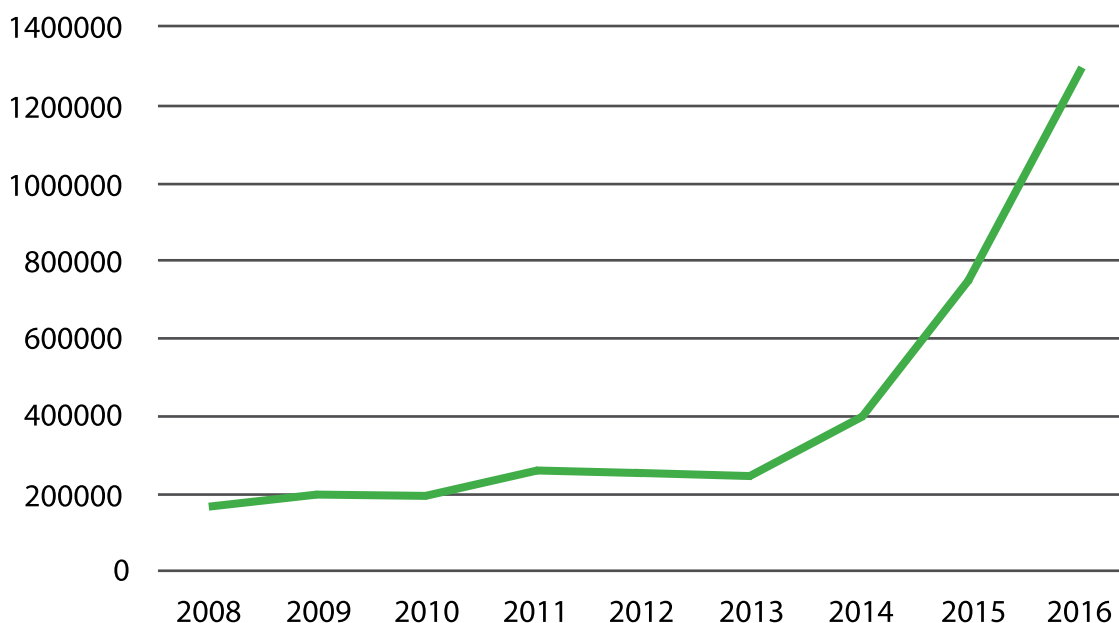
Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 20.07.2017 r. zmodyfikowały również tak zwaną procedurę oświadczeniową tj. uproszczoną procedurę dostępu do rynku pracy, polegającą na



rejestracji w powiatowym urzędzie pracy oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi, przewidzianej w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej wydanym na podstawie art. 90 ust. 4 Ustawy o promocji zatrudnienia.

Jak czytamy w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 20.07.2017 r. procedura oświadczeniowa w formie sprzed 01.01.2018 r. była bardzo elastyczna, co do zasady nie przewidywała specjalnych warunków rejestracji oświadczenia (§ 1 pkt 20 rozporządzenia 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). Przyczyną wprowadzenia zmian legislacyjnych w procedurze oświadczeniowej był m.in. szybki przyrost rejestrowanych oświadczeń w ostatnich latach, zwłaszcza dla obywateli Ukrainy, dla których rejestruje się ok. 97% oświadczeń. Jednocześnie należy wskazać, że z roku na rok rośnie też przeciętna liczba oświadczeń rejestrowanych dla jednego cudzoziemca. W 2012 r. było to 1,14 oświadczenia, 2013 r. – 1,24, 2014 r. – 1,32, 2015 r. – 1,45, 2016 r. – 1,56.

### Liczba oświadczeń zarejestrowanych w latach 2008–2016<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Źródło: Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 20.07.2017 r.

## Udział oświadczeń rejestrowanych w wybranych sektorach gospodarki wg sekcji PKD (dane MRPiPS)<sup>1</sup>

Sekcja PKD	2016	2015	2014	2013	2012
Budownictwo	12,80%	14,16%	14,48%	12,62%	22,10%

Z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 20.07.2017 r. wynika, iż w ostatnim okresie odnotowywano szereg nadużyć związanych z funkcjonowaniem tzw. procedury oświadczeniowej. Brak określonych warunków rejestracji oświadczenia i wyraźnych przepisów przewidujących możliwość odmowy rejestracji powoduje, że coraz większa liczba oświadczeń jest składana dla pozorów. Niektóre powiatowe urzędy pracy (PUP) sygnalizują drastyczne przypadki składania oświadczeń np. przez bezrobotnych, bezdomnych, osoby nieuzyskujące żadnych dochodów z działalności gospodarczej itd. Składający oświadczenia pozorne czynią to zapewne w celu uzyskania korzyści majątkowej, a znaczna część cudzoziemców korzystających z takich oświadczeń korzysta z nich wyłącznie w celu uzyskania prawa wjazdu i pobytu na terytorium Polski, poszukując następnie innej pracy lub innych źródeł zarobkowania (w Polsce lub w innych państwach strefy Schengen – wiza uprawnia bowiem do 90-dniowego pobytu w strefie Schengen). W tych warunkach powstają zorganizowane grupy, zajmujące się nielegalnym pośrednictwem pomiędzy osobami wystawiającymi oświadczenia i cudzoziemcami. Potwierdzają to także wyniki kontroli Straży Granicznej, Państwowej Inspekcji Pracy (PIP) i Najwyższej Izby Kontroli. Zwiększająca się liczba oświadczeń rejestrowanych dla pozorów wpływa na wydłużenie procedur w PUP, jak i w konsulatach, co jest szczególnie dotkliwe i uciążliwe także dla pracodawców, którzy faktycznie potrzebują dodatkowego wsparcia przez siłę roboczą. Nie jest to sytuacja korzystna także dla samych cudzoziemców, jak i urzędów.

Niezbędnym zatem stało się wprowadzenie przepisów mających na celu zapobieganie nadużyciom przepisów dotyczących wykonywania pracy krótkoterminowej.

W celu skutecznej realizacji zadań związanych z wydawaniem zezwoleń na pracę i rejestra-

<sup>1</sup> Jw.

cją oświadczeń utworzony został rejestr pracy cudzoziemców, który będzie zawierał informacje dotyczące klasycznych zezwoleń na pracę, zezwoleń na pracę sezonową, oświadczeń składanych w celu dokonania wpisu do ewidencji oraz informacji starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy.

Ustawa wprowadzająca powyższe zmiany weszła w życie z dniem 01.01.2018 r., z wyjątkiem przepisów związanych ze stopniowym „wygaszaniem” instytucji oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi w ich dotychczasowym kształcie (tzw. „starych oświadczeń”), a także przepisów dotyczących wiz wydawanych w celu pracy na podstawie takich oświadczeń. Po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy wejdzie w życie przepis przewidujący, że nie będą rejestrowane „stare oświadczenia” dotyczące pracy, która byłaby wykonywana po dniu 31.12.2018 r. Przepis przejściowy daje możliwość powierzenia pracy cudzoziemcowi na podstawie „starych oświadczeń”, jeżeli zostały one już zarejestrowane przez PUP, jednak nie dłużej niż do dnia 31.12.2018 r. Konsulowie będą mogli wydawać wize w celu wykonywania pracy na podstawie „starego” oświadczenia, jeżeli wniosek o wydanie wize zostanie złożony przed dniem 31.10.2018 r., a oświadczenie nie będzie przewidywało wykonywania pracy po dniu 31.12.2018 r.

## 4.1. Legalizacja pracy i pobytu cudzoziemca

Poniżej przedstawiono podstawowe (tzn. te które mogą mieć najczęstsze zastosowanie w branży budowlanej), lecz nie wyłączne, metody legalizacji pobytu i pracy cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

### 4.1.1. Wize na podstawie których cudzoziemcy mogą pracować legalnie na terenie RP

Pracodawca zamierzający zatrudnić cudzoziemca powinien upewnić się, że tytuł pobytowy cudzoziemca uprawnia go do podejmowania pracy na terytorium RP. Nie wszystkie bowiem dokumenty pobytowe uprawniają do wykonywania pracy w Polsce.

Wizę Schengen lub wizę krajową wydaje się m.in. w celu wykonywania pracy, w okresie

nieprzekraczającym 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy, na podstawie wpisanego do ewidencji oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, czy też w celu wykonywania pracy sezonowej (szerzej na ten temat w dalszej części raportu), w okresie nieprzekraczającym 9 miesięcy w roku kalendarzowym, a także w celu wykonywania pracy innej, niż określonej powyżej.

Wiza w celu wykonywania pracy, w okresie nieprzekraczającym 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy, na podstawie wpisanego do ewidencji oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, może być wydana cudzoziemcowi, który przedstawi wpisane do ewidencji oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, o którym mowa w art. 88z ust. 1 Ustawy o promocji zatrudnienia. Wizę w tym przypadku wydaje się na okres pobytu, który odpowiada okresowi wskazanemu w oświadczeniu o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi. Okres ten nie może być dłuższy niż przewidziany dla danego typu wizeny.

Wiza w celu wykonywania pracy sezonowej, może być wydana cudzoziemcowi, którego dotyczy wniosek o wydanie zezwolenia na pracę sezonową wpisany do specjalnej ewidencji, jeżeli cudzoziemiec przedstawi zaświadczenie wydane przez starostę, na rzecz podmiotu powierzającemu cudzoziemcowi pracę, o wpisie do ewidencji wniosków w sprawie pracy sezonowej. Wizę w tym przypadku wydaje się na okres pobytu, który odpowiada okresowi wskazanemu w w/w zaświadczeniu. Okres ten nie może być dłuższy niż przewidziany dla danego typu wizeny.

#### **4.1.2. Zezwolenie na pobyt czasowy**

Zezwolenia na pobyt czasowy cudzoziemcowi udziela się na jego wniosek, jeżeli spełnia wymogi określone ze względu na deklarowany cel pobytu, a okoliczności, które są podstawą ubiegania się o to zezwolenie, uzasadniają jego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres dłuższy niż 3 miesiące. Zezwolenia na pobyt czasowy udziela się na okres niezbędny do realizacji celu pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie dłuższy jednak niż 3 lata.

Cudzoziemiec składa wniosek o udzielenie mu zezwolenia na pobyt czasowy osobiście, nie później niż w ostatnim dniu jego legalnego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jeżeli wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy nie został złożony przez cudzoziemca osobiście, wojewoda wzywa go do osobistego stawiennictwa w terminie 7 dni pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Przed wydaniem decyzji o udzieleniu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy wojewoda zwraca się do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w razie potrzeby także do konsula właściwego ze względu na ostatnie miejsce zamieszkania cudzoziemca za granicą lub do innych organów z wnioskiem o przekazanie informacji, czy wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jego pobyt na tym terytorium mogą stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

### 4.1.3. Zezwolenie na pobyt czasowy i pracę

Zezwolenia na pobyt czasowy i pracę udziela się, gdy celem pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest wykonywanie pracy oraz spełnione są łącznie następujące warunki:

1) cudzoziemiec posiada:

- a) ubezpieczenie zdrowotne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) źródło stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu;

2) cudzoziemiec ma zapewnione na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej miejsce zamieszkania;

3) podmiot powierzający wykonywanie pracy nie ma możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy;

4) wysokość wynagrodzenia, która jest określona w posiadanej przez cudzoziemca umowie z podmiotem powierzającym wykonywanie pracy, będącej podstawą wykonywania pracy, zawartej w formie pisemnej, nie jest niższa niż wysokość wynagrodzenia pracowników wykonujących w tym samym wymiarze czasu pracy pracę porównywalnego rodzaju lub na porównywalnym stanowisku;

5) wysokość miesięcznego wynagrodzenia, o którym mowa w pkt 4, nie jest niższa niż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Badanie braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy czyli tzw. test rynku pracy nie ma zastosowania gdy zawód lub rodzaj pracy, którą cudzoziemiec wykonuje został uwzględniony w wykazie stanowiącym część aktu prawa miejscowego, jakim są kryteria wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców. Te kryteria są określane przez wojewodę na podstawie art. 10 ust. 3 Ustawy o promocji zatrudnienia a wpis zawodu lub rodzaju pracy skutkuje odstępstwem od przeprowadzania testu rynku pracy.

Badanie braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy czyli tzw. test rynku pracy nie stosuje się również w przypadku gdy:

1) cudzoziemiec bezpośrednio przed złożeniem wniosku posiadał zezwolenie na pracę lub zezwolenie na pobyt i pracę u tego samego pracodawcy na tym samym stanowisku, lub

2) cudzoziemiec spełnia warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 90 ust. 5 Ustawy o promocji zatrudnienia (np. będącego członkiem rodziny pracownika przedstawicielstwa dyplomatycznego, urzędu konsularnego, organizacji międzynarodowej lub ich przedstawicielstwa, wykonującego pracę w Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umów i porozumień międzynarodowych, obywatela Republiki Armenii, Republiki Białorusi, Republiki Gruzji, Republiki Mołdowy, Federacji Rosyjskiej lub Ukrainy, wykonującego prace pielęgnacyjno-opiekuńcze lub jako pomoc domowa na rzecz osób fizycznych w gospodarstwie domowym, trenera sportowego lub sportowca, wykonującego pracę na rzecz klubów sportowych i innych podmiotów, których działalność statutowa obejmuje upowszechnianie kultury fizycznej i sportu czy też lekarza i lekarza dentystry, odbywającego szkolenie lub realizującego program specjalizacji, na podstawie przepisów w sprawie specjalizacji leka-

rzy i lekarzy dentystów), lub

3) cudzoziemiec spełnia warunki zwolnienia z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę, określone odrębnymi przepisami.

Zmiana siedziby lub miejsca zamieszkania, nazwy lub formy prawnej podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi lub przejęcie pracodawcy lub jego części przez innego pracodawcę, lub przejście zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę, lub zastąpienie umowy cywilnoprawnej umową o pracę nie wymagają zmiany lub wydania nowego zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Zezwolenie na pobyt czasowy i pracę może być w każdym czasie, na wniosek cudzoziemca, zmienione przez wojewodę właściwego ze względu na miejsce aktualnego pobytu cudzoziemca, jeżeli cudzoziemiec zamierza wykonywać pracę u innego pracodawcy. Cudzoziemiec przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę powiadamia pisemnie wojewodę właściwego ze względu na miejsce swojego aktualnego pobytu, w ciągu 15 dni roboczych, o utracie pracy u któregośkolwiek z podmiotów powierzających wykonywanie pracy, wymienionych w zezwoleniu.

#### **4.1.4. Zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji**

Zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji udziela się, gdy celem pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest wykonywanie pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oraz spełnione są łącznie następujące warunki:

1) cudzoziemiec:

a) zawarł, na okres przynajmniej 1 roku, umowę o pracę, umowę o pracę nakładczą, umowę cywilnoprawną, na podstawie której wykonuje pracę, świadczy usługi lub pozostaje w stosunku służbowym,

b) posiada formalne kwalifikacje i spełnia inne warunki, które są wymagane, w przypadku zamiaru wykonywania pracy w zawodzie regulowanym w rozumieniu art. 5 pkt 4 ustawy

z dnia 22.12.2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej,

c) posiada wyższe kwalifikacje zawodowe,

d) posiada ubezpieczenie zdrowotne w rozumieniu ustawy z dnia 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

e) posiada zgodę właściwego organu na zajmowanie określonego stanowiska, wykonywanie zawodu lub prowadzenie innej działalności, gdy obowiązek jej uzyskania przed zawarciem umowy wynika z odrębnych przepisów;

2) podmiot powierzający cudzoziemcowi wykonywanie tej pracy nie ma możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy;

3) roczne wynagrodzenie brutto wynikające z miesięcznego lub rocznego wynagrodzenia, wskazane w umowie, nie będzie niższe niż minimalne wynagrodzenie.

#### **4.1.5. Zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy przez cudzoziemca delegowanego przez pracodawcę zagranicznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej**

Zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy przez cudzoziemca delegowanego przez pracodawcę zagranicznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udziela się cudzoziemcowi, jeżeli:

1) posiada zezwolenie na pracę w rozumieniu Ustawy o promocji zatrudnienia albo pisemne oświadczenie pracodawcy o zamiarze powierzenia mu pracy, jeżeli zezwolenie na pracę nie jest wymagane;

2) posiada ubezpieczenie zdrowotne w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;



3) posiada źródło stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu;

4) ma zapewnione na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej miejsce zamieszkania.

Pojęcie "pracownik delegowany" nie zostało zdefiniowane w Ustawie o cudzoziemcach bądź innej ustawie. Można się jednak odwołać do art. 2 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE, która formułuje definicję legalną tego pojęcia i wedle którego jest to pracownik, który przez ograniczony okres wykonuje swoją pracę na terytorium innego państwa członkowskiego (a więc na terytorium RP), niż państwa, w którym zwyczajowo pracuje.

Dla celów reglamentacji dostępu do rynku pracy art. 88 pkt 3–5 Ustawy o promocji zatrudnienia rozróżnia następujące przypadki oddelegowania:

- cudzoziemiec wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego i jest delegowany na terytorium RP na okres przekraczający 30 dni w roku kalendarzowym do oddziału lub zakładu podmiotu zagranicznego albo podmiotu powiązanego, w rozumieniu ustawy z 26.7.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, z pracodawcą zagranicznym;
- cudzoziemiec wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego, nieposiadającego oddziału, zakładu lub innej formy zorganizowanej działalności na terytorium RP i jest delegowany na terytorium RP w celu realizacji usługi o charakterze tymczasowym i okazjonalnym (usługa eksportowa);
- cudzoziemiec wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego i jest delegowany na terytorium RP na okres przekraczający 30 dni w ciągu kolejnych 6 miesięcy w innym celu niż wskazany powyżej.

#### **4.1.6. Zezwolenie na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej**

Zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej udziela się cudzoziemcowi, jeżeli celem jego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest prowadzenie działalności gospodarczej na podstawie przepisów obowiązujących w tym zakresie na tym terytorium oraz spełnione są następujące warunki:

1) cudzoziemiec posiada:

- a) ubezpieczenie zdrowotne w rozumieniu ustawy z dnia 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) źródło stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu,
- c) zgodę właściwego organu na zajmowanie określonego stanowiska lub wykonywanie zawodu, gdy obowiązek jej uzyskania wynika z przepisów odrębnych;

2) cudzoziemiec ma zapewnione na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej miejsce zamieszkania;

3) podmiot, który prowadzi działalność gospodarczą:

- a) w roku podatkowym poprzedzającym złożenie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemca osiągnął dochód nie niższy niż 12-krotność aktualnego w dniu złożenia wniosku przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwie, w którym podmiot ten ma siedzibę lub miejsce zamieszkania, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 26.10.1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 79 i 1442), lub zatrudnia na czas nieokreślony i w pełnym wymiarze czasu pracy co najmniej przez okres 1 roku poprzedzającego złożenie wniosku co najmniej 2 pracowników będących obywatelami polskimi lub cudzoziemcami, o których mowa w art. 87 ust. 1 pkt 1-9 Ustawy o promocji zatrudnienia, lub,
- b) wykaże, że posiada środki pozwalające na spełnienie w przyszłości warunków określonych w lit. a lub prowadzi działania pozwalające na spełnienie w przyszłości tych warunków, w szczególności przyczyniające się do wzrostu inwestycji, transferu technologii, wprowadzania korzystnych innowacji lub tworzenia miejsc pracy.

#### **4.1.7. Zezwolenie na pobyt czasowy ze względu na pracę sezonową**

Zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na pracę sezonową udziela się cudzoziemcowi w przypadku, gdy celem jego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest wyko-

nywanie pracy, o której mowa w art. 88 ust. 2 Ustawy o promocji zatrudnienia (tj. jeżeli cudzoziemiec wykonuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pracę w zakresie działalności określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 90 ust. 9 na podstawie umowy z podmiotem, którego siedziba lub miejsce zamieszkania albo oddział, zakład lub inna forma zorganizowanej działalności znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (praca sezonowa), u podmiotu dotychczas powierzającego wykonywanie pracy lub u innego podmiotu powierzającego wykonywanie pracy, jeżeli cudzoziemiec spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) wjechał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy wydanej w celu, o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 5a, albo w ramach ruchu bezwizowego, w związku z wnioskiem o wydanie zezwolenia na pracę sezonową wpisanym do ewidencji wniosków, o której mowa w art. 88p ust. 1 pkt 1 Ustawy o promocji zatrudnienia;
- 2) posiada zezwolenie na pracę sezonową lub przedłużenie zezwolenia na pracę sezonową, ważne w okresie przekraczającym okres pobytu określony w wizie albo okres pobytu w ramach ruchu bezwizowego;
- 3) posiada źródło stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania;
- 4) posiada ubezpieczenie zdrowotne w rozumieniu ustawy z dnia 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) ma zapewnione zakwaterowanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zezwolenia, o którym mowa powyżej, udziela się na okres posiadanego przez cudzoziemca zezwolenia na pracę sezonową lub przedłużenia zezwolenia na pracę sezonową, nie dłuższy niż 9 miesięcy od dnia pierwszego wjazdu, następującego w danym roku kalendarzowym. Zezwolenia, o którym mowa powyżej, można także udzielić w przypadku, gdy okoliczności ubiegania się o to zezwolenie nie uzasadniają pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres dłuższy niż 3 miesiące.

## 4.2. Rodzaje umów na podstawie których można zatrudnić cudzoziemca

Z cudzoziemcem pracodawca może zawrzeć zarówno umowę o pracę, jak i umowę cywilnoprawną.

Umowa z cudzoziemcem w przeważającej większości przypadków powinna być zawarta w formie pisemnej. Pracodawca ma obowiązek zgłosić nowego pracownika do ZUS w terminie do 7 dni od rozpoczęcia przez niego pracy oraz skierować go na wstępne badania lekarskie.

Pracownik będący cudzoziemcem nie będzie podlegać pod składki ZUS jeżeli jest objęty międzynarodowymi przepisami w zakresie koordynacji systemów ubezpieczeń społecznych, albo przepisami Unii Europejskiej (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29.04.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego) lub też przepisami umów o zabezpieczeniu społecznym zawartymi przez Polskę z krajami trzecimi.

Poniżej przedstawione zostały wyjątki od zasady podlegania systemowi ubezpieczeń społecznych państwa, w którym cudzoziemiec wykonuje swoją pracę:

- sytuacja, w której cudzoziemiec wykonuje pracę w dwóch lub więcej krajach - w tym przypadku państwo, w którym cudzoziemiec podlega ubezpieczeniom społecznym, może zostać ustalone na podstawie miejsca zamieszkania cudzoziemca lub też miejsca siedziby pracodawcy.
- jeżeli państwo polskie oraz kraj pochodzenia cudzoziemca mają zawarte umowy przewidujące odstępstwa od obowiązujących regulacji, ze względu na nietypową sytuację danego pracownika oraz dla jego korzyści.

Należy jednak pamiętać aby przed zaprzestaniem pobierania składek na ubezpieczenia wynikających z polskich przepisów, uzyskać zaświadczenie wydawane przez zagraniczną instytucję ubezpieczeniową, a potwierdzające stosowanie ustawodawstwa danego kraju.

## 4.3. Zatrudnienie na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

### 4.3.1. Oświadczenie o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi

Pracodawca chcący zatrudnić cudzoziemca – obywatela Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy może skorzystać z tzw. procedury oświadczeniowej, która stanowi jeden z wyjątków od konieczności uzyskania zezwolenia na pracę cudzoziemca. Aktualnie procedura oświadczeniowa związana jest z oświadczeniem o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, podlegającym wpisaniu do ewidencji oświadczeń.

Powiatowy urząd pracy właściwy ze względu na siedzibę lub miejsce stałego pobytu podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi wpisuje oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń, jeżeli:

- 1) cudzoziemiec jest obywatelem państwa: Republika Armenii, Republika Białorusi, Republika Gruzji, Republika Mołdawii, Federacja Rosyjska, Ukraina lub cudzoziemiec będzie wykonywał pracę w zawodzie określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 90 ust. 11 Ustawy o promocji zatrudnienia, oraz
- 2) praca cudzoziemca nie jest związana z działalnością określoną w przepisach wydanych na podstawie art. 90 ust. 9 tj. przepisy określające podklasy działalności według klasyfikacji PKD, w których wydaje się zezwolenia na pracę sezonową, biorąc pod uwagę znacznie wyższe zapotrzebowanie na siłę roboczą w niektórych okresach roku ze względu na powtarzające się wydarzenia lub typy wydarzeń podlegające uwarunkowaniom sezonowym w tych podklasach działalności, oraz
- 3) okres wykonywania pracy określony w złożonym oświadczeniu o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi oraz okresy pracy wykonywanej na podstawie oświadczeń wpisanych do ewidencji oświadczeń wynoszą łącznie nie dłużej niż 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy niezależnie od liczby podmiotów powierzających temu cudzoziemcowi wykonywanie pracy.

Jeżeli podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi, który zatrudniał cudzoziemca przez okres nie krótszy niż 3 miesiące w związku z oświadczeniem o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wpisanym do ewidencji oświadczeń, złożył przed upływem daty zakończenia pracy wskazanej w oświadczeniu wnioski o wydanie zezwolenia na pracę dla tego cudzoziemca na tym samym stanowisku na podstawie umowy o pracę, a wnioski nie zawiera braków formalnych lub braki formalne zostały uzupełnione w terminie, pracę cudzoziemca na warunkach nie gorszych niż określone w oświadczeniu wpisanym do ewidencji oświadczeń uważa się za legalną od dnia upływu ważności tego oświadczenia do dnia wydania zezwolenia na pracę lub doręczenia decyzji odmownej w tej sprawie.

### 4.3.2. Tzw. test rynku pracy

Do wniosku o wydanie zezwolenia na pracę składanego przez pracodawcę co do zasady dołączyć należy m.in. informację starosty właściwego ze względu na główne miejsce wykonywania pracy przez cudzoziemca o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy lub o negatywnym wyniku rekrutacji organizowanej dla pracodawcy, sporządzoną z uwzględnieniem pierwszeństwa dostępu do rynku pracy dla obywateli polskich oraz cudzoziemców.

Informację, o której mowa powyżej, starosta wydaje na wniosek podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi w terminie:

- 1) nie dłuższym niż 14 dni od dnia złożenia oferty pracy w powiatowym urzędzie pracy, jeżeli z analizy rejestrów bezrobotnych i poszukujących pracy nie wynika, że istnieje możliwość zorganizowania rekrutacji;
- 2) nie dłuższym niż 21 dni od dnia złożenia oferty pracy w przypadku organizowania rekrutacji wśród bezrobotnych i poszukujących pracy.

Wojewoda wydaje zezwolenie bez konieczności uzyskania informacji, o której mowa powyżej, jeżeli:

- 1) zawód, w którym cudzoziemiec ma wykonywać pracę, lub rodzaj pracy, która ma być mu powierzona, znajduje się w wykazie, zawodów i rodzajów pracy, w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty, określonym przez wojewodę właściwego ze względu na główne miejsce wykonywania pracy, siedzibę lub miejsce zamieszkania podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi;
- 2) wydaje przedłużenie zezwolenia na pracę dla tego samego cudzoziemca i na tym samym stanowisku;
- 3) brak takiej konieczności wynika z odrębnych przepisów.

Dodatkowo wojewoda wydaje zezwolenie na pracę bez konieczności przeprowadzania testu rynku pracy, w przypadku:

- 1) cudzoziemca upoważnionego do reprezentowania przedsiębiorcy zagranicznego w jego oddziale lub przedstawicielstwie znajdującym się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) obywatela Republiki Armenii, Republiki Białorusi, Republiki Gruzji, Republiki Mołdowy, Federacji Rosyjskiej lub Ukrainy, wykonującego prace pielęgnacyjno-opiekuńcze lub jako pomoc domowa na rzecz osób fizycznych w gospodarstwie domowym;
- 3) cudzoziemca, który w okresie bezpośrednio poprzedzającym złożenie wniosku o wydanie zezwolenia na pracę był zatrudniony przez okres nie krótszy niż 3 miesiące u tego samego pracodawcy i na tym samym stanowisku zgodnie z oświadczeniem o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wpisanym do ewidencji oświadczeń - pod warunkiem przedstawienia oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wpisanego do ewidencji oświadczeń i umowy o pracę oraz dokumentów potwierdzających opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne;
- 4) cudzoziemca - trenera sportowego lub sportowca, wykonującego pracę na rzecz klubów sportowych i innych podmiotów, których działalność statutowa obejmuje upowszechnianie kultury fizycznej i sportu;

5) lekarza i lekarza dentystry, odbywającego szkolenie lub realizującego program specjalizacji, na podstawie przepisów w sprawie specjalizacji lekarzy i lekarzy dentystrów.

### 4.3.3. Zezwolenie na pracę

Zezwolenie na pracę jest wydawane na wniosek podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi. Jeżeli cudzoziemiec będzie wykonywał pracę w okresie krótszym niż miesiąc, we wniosku o wydanie zezwolenia na pracę podaje się przewidywaną liczbę godzin pracy i wynagrodzenie za cały okres pracy. Co do zasady zezwolenie na pracę jest wydawane przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi.

Wojewoda wydaje zezwolenie, jeżeli:

1) wysokość wynagrodzenia, która będzie określona w umowie z cudzoziemcem nie będzie niższa od wynagrodzenia pracowników wykonujących pracę porównywalnego rodzaju lub na porównywalnym stanowisku;

1a) wysokość miesięcznego wynagrodzenia, o którym mowa w pkt 1, nie będzie niższa niż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę;

2) podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi dołączył do wniosku o wydanie zezwolenia na pracę informację starosty właściwego ze względu na główne miejsce wykonywania pracy przez cudzoziemca o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy lub o negatywnym wyniku rekrutacji organizowanej dla pracodawcy, sporządzoną z uwzględnieniem pierwszeństwa dostępu do rynku pracy dla obywateli polskich oraz cudzoziemców.

Zezwolenie na pracę jest wydawane dla określonego cudzoziemca. Zezwolenie na pracę określa podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi, stanowisko lub rodzaj pracy wykonywanej przez cudzoziemca, najniższe miesięczne wynagrodzenie cudzoziemca na danym stanowisku, wymiar czasu pracy albo liczbę godzin pracy w tygodniu lub miesią-



cu, rodzaj umowy będącej podstawą wykonywania pracy oraz okres ważności zezwolenia.

Zmiana siedziby lub miejsca zamieszkania, nazwy lub formy prawnej podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi, przejęcie zakładu pracy lub jego części przez innego pracodawcę, przejście zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę lub zastąpienie umowy cywilnoprawnej umową o pracę nie wymagają wydania nowego zezwolenia na pracę.

Podmiot powierzający cudzoziemcowi wykonywanie pracy może powierzyć mu na okresy łącznie nieprzekraczające 30 dni w roku kalendarzowym wykonywanie pracy o innym charakterze lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pracę, jeżeli zostały spełnione pozostałe warunki określone w zezwoleniu na pracę. W takim przypadku uzyskanie zezwolenia na pracę określającego nowe okoliczności nie jest wymagane.

Podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi, od którego jest wymagane posiadanie zezwolenia na pracę, jest obowiązany do:

- 1) uwzględnienia w umowie z cudzoziemcem warunków wydania zezwolenia na pracę, zawartych w zezwoleniu na pracę;
- 2) dostosowywania wysokości wynagrodzenia cudzoziemca do aktualnej wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwie, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, co najmniej raz w roku;
- 3) zawarcia z cudzoziemcem umowy w formie pisemnej oraz przedstawienia cudzoziemcowi przed podpisaniem umowy jej tłumaczenia na język zrozumiały dla cudzoziemca;
- 4) przekazania jednego egzemplarza zezwolenia na pracę cudzoziemcowi, którego dotyczy zezwolenie, w formie pisemnej;
- 5) informowania cudzoziemca o działaniach podejmowanych w związku z postępowaniem

o udzielenie lub przedłużenie zezwolenia na pracę oraz decyzjach o wydaniu, odmowie wydania lub uchyleniu zezwolenia;

6) zachowania należytej staranności w postępowaniach o zezwolenie, przedłużenie i uchYLENIE zezwolenia na pracę cudzoziemca;

7) udostępnienia dokumentów potwierdzających wypełnienie obowiązków określonych powyżej, sporządzonych w języku polskim lub przetłumaczonych na język polski.

Podmiot powierzający cudzoziemcowi wykonywanie pracy w terminie 7 dni pisemnie powiadamia wojewodę, który wydał zezwolenie na pracę, o następujących okolicznościach:

1) cudzoziemiec rozpoczął pracę o innym charakterze lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pracę;

2) nastąpiła zmiana siedziby lub miejsca zamieszkania, nazwy lub formy prawnej podmiotu powierzającego cudzoziemcowi wykonywanie pracy lub przejęcie zakładu pracy lub jego części przez innego pracodawcę;

3) nastąpiło przejście zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę;

4) cudzoziemiec nie podjął pracy w okresie 3 miesięcy od początkowej daty ważności zezwolenia na pracę;

5) cudzoziemiec przerwał pracę na okres przekraczający 3 miesiące;

6) cudzoziemiec zakończył pracę wcześniej niż 3 miesiące przed upływem okresu ważności zezwolenia na pracę.

#### **4.3.4. Zezwolenie na pracę sezonową**

Zezwolenie na pracę sezonową wydaje się, jeżeli:

1) wysokość wynagrodzenia, która będzie określona w umowie z cudzoziemcem, nie będzie niższa od wynagrodzenia pracowników wykonujących w tym samym wymiarze czasu pracę porównywalnego rodzaju lub na porównywalnym stanowisku;

2) podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi dołączył do wniosku o wydanie zezwolenia na pracę sezonową informację starosty z tzw. testu rynku pracy.

Zezwolenie na pracę sezonową wydaje starosta właściwy ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi.

Zezwolenie na pracę sezonową jest wydawane dla określonego cudzoziemca. Zezwolenie określa podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi, najniższe wynagrodzenie cudzoziemca, wymiar czasu pracy albo liczbę godzin pracy w tygodniu lub miesiącu, rodzaj umowy będącej podstawą wykonywania pracy oraz okres ważności zezwolenia. Jeżeli zezwolenie dotyczy pracy cudzoziemca w charakterze pracownika tymczasowego, w zezwoleniu na pracę jest określany także pracodawca użytkownik.

Zezwolenie na pracę sezonową wydaje się na czas określony, który nie może być dłuższy niż 9 miesięcy w roku kalendarzowym. W przypadku cudzoziemca, który wjechał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy wydanej w celu wykonywania pracy sezonowej lub w ramach ruchu bezwizowego w związku z wnioskiem o wydanie zezwolenia na pracę sezonową wpisanym do ewidencji wniosków, okres, o którym mowa powyżej, jest liczony od dnia pierwszego wjazdu cudzoziemca na terytorium państw obszaru Schengen w danym roku kalendarzowym.

## 4.4. Uprawnienia budowlane

Zgodnie z ustawą Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. („PrBud”) samodzielne funkcje techniczne w budownictwie mogą wykonywać wyłącznie osoby posiadające uprawnienia budowlane. Za samodzielną funkcję techniczną w budownictwie uważa się działalność związaną z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnego rozwiązania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych,

a w szczególności działalność obejmującą:

- a) projektowanie, sprawdzanie projektów architektoniczno-budowlanych i sprawowanie nadzoru autorskiego;
- b) kierowanie budową lub innymi robotami budowlanymi;
- c) kierowanie wytwarzaniem konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz nadzór i kontrolę techniczną wytwarzania tych elementów;
- d) wykonywanie nadzoru inwestorskiego;
- e) sprawowanie kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych.

Uprawnienia budowlane są nadawane w formie decyzji administracyjnej przez organ samorządu zawodowego po stwierdzeniu posiadania odpowiedniego wykształcenia technicznego i praktyki zawodowej, dostosowanych do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją. Warunkiem uzyskania uprawnień budowlanych jest zdanie egzaminu ze znajomości procesu budowlanego oraz umiejętności praktycznego zastosowania wiedzy technicznej.

W odniesieniu do cudzoziemców, którzy zamierzają uzyskać w Polsce uprawnienia budowlane istotne znaczenie ma art. 12a PrBud, zgodnie z którym samodzielne funkcje techniczne w budownictwie mogą również wykonywać osoby, których odpowiednie kwalifikacje zawodowe zostały uznane na zasadach określonych **w przepisach odrębnych**. Tym samym art. 12a PrBud poszerza krąg osób, które także mogą wykonywać samodzielne funkcje techniczne w budownictwie w Polsce.

Przepisami odrębnymi w rozumieniu art. 12a PrBud jest:

- f) ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej („**Ustawa o zasadach uznawania kwalifikacji**”),
- g) ustawa o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa („**Ustawa o samorządach zawodowych**”).

Przepis art. 12a PrBud w obecnym brzmieniu został wprowadzony ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów i ustawy PrBud, która weszła w życie 13 grudnia 2008 r. Ustawą tą

dokonano implementacji dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych („**Dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji**”). Powyższa dyrektywa ustanawia zasady, na podstawie których każde państwo członkowskie, które uzależnia dostęp do zawodu regulowanego lub jego wykonywanie na swoim terytorium od posiadania szczególnych kwalifikacji zawodowych, uznaje, dla celów dostępu do tego zawodu i jego wykonywania, kwalifikacje zawodowe uzyskane w innym lub innych państwach członkowskich, które umożliwiają posiadaczowi wymienionych kwalifikacji wykonywanie w tych państwach tego samego zawodu.

#### 4.4.1. Ustawa o zasadach uznawania kwalifikacji

Po pierwsze Ustawa o zasadach uznawania kwalifikacji określa zasady uznawania kwalifikacji zawodowych do wykonywania zawodów regulowanych oraz do podejmowania działalności regulowanych, **nabytych w:**

- (h) innych niż Rzeczpospolita Polska państwach członkowskich Unii Europejskiej,
  - (i) państwach członkowskich Europejskiego Porozumienia i wolnym Handlu (EFTA) – stronach umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;
  - (j) Konfederacji Szwajcarskiej,
- zwanych dalej „**państwami członkowskimi**”.

Po drugie Ustawa o zasadach uznawania kwalifikacji określa krąg podmiotów, do których jej przepisy mają zastosowanie. Przepisy Ustawy o zasadach uznawania kwalifikacji stosuje się do następującej kategorii osób, pod warunkiem posiadania przez nie kwalifikacji zawodowych **nabytych w państwach członkowskich:**

1) obywateli polskich,

2) obywateli państw członkowskich,

3) członków rodzin obywateli polskich lub obywateli państw członkowskich, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europej-

skiej i członków ich rodzin,

4) obywateli państw trzecich posiadających zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach,

5) cudzoziemców posiadających status uchodźcy lub objętych ochroną uzupełniającą,

6) cudzoziemców, którzy przybywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przebywają na tym terytorium w celu połączenia się z rodziną i są członkami rodziny cudzoziemca zamieszkującego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z nadaniem mu statusu uchodźcy lub udzieleniem mu ochrony uzupełniającej,

7) obywateli państw trzecich, którzy ubiegają się o przyjęcie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach,

8) obywateli państw trzecich, którzy zostali przyjęci na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celach innych niż wykonywanie pracy zgodnie z prawem Unii Europejskiej lub prawem krajowym i mają prawo do wykonywania pracy oraz posiadają dokument pobytowy wydany zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiającym jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich, oraz obywateli państw trzecich, którzy zostali przyjęci na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu wykonywania pracy zgodnie z prawem Unii Europejskiej lub prawem krajowym,

9) obywateli państw trzecich posiadających zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 151 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

Tym samym, jak można zauważyć, kluczowe znaczenie ma nie tyle obywatelstwo osoby wnioskującej o uznanie uprawnień w Polsce, co miejsce, w którym osoba ta nabyła uprawnienia.

Uznanie kwalifikacji zawodowych wymaga przeprowadzenia postępowania w sprawie uznania kwalifikacji, które zostało uregulowane w Ustawie o zasadach uznawania kwalifikacji. Postępowanie to kończy się wydaniem decyzji przez organ, którym jest minister kierujący działem administracji rządowej. Organ ten, w drodze postanowienia, może uzależnić wydanie decyzji w sprawie uznania kwalifikacji od odbycia przez wnioskodawcę stażu adaptacyjnego (nie dłuższego niż 3 lata) lub przystąpienia przez niego do testu umiejętności (w języku polskim) w przypadku, gdy:

- (a) zakres kształcenia, szkolenia lub egzaminu wymaganego do wykonywania zawodu w Rzeczypospolitej Polskiej i w państwie wnioskodawcy różni się w sposób zasadniczy lub
- (b) zakres zawodu w państwie wnioskodawcy różni się znacząco od zakresu tego zawodu w Rzeczypospolitej Polskiej, a kształcenie lub szkolenie wymagane w państwie wnioskodawcy różni się znacząco od kształcenia lub szkolenia wymaganego przepisami regulacyjnymi - chyba że wiedza, umiejętności i kompetencje nabyte przez wnioskodawcę podczas zdobywania doświadczenia zawodowego lub przez potwierdzone efekty uczenia się w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym, lub potwierdzone efekty kształcenia w rozumieniu przepisów o systemie oświaty, mogą wyrównać w całości albo w części te różnice.

Istotne jest również to, iż zgodnie z art. 29 Ustawy o zasadach uznawania kwalifikacji – osoba, której kwalifikacji zawodowe do wykonywania zawodu regulowanego albo podjęcia lub wykonywania działalności regulowanej podlegają uznaniu, jest obowiązana posiadać znajomość języka polskiego w stopniu niezbędnym do wykonywania danego zawodu albo działalności.

#### **4.4.2. Ustawa o samorządach zawodowych**

Ustawodawca określił też przypadki wykonywania samodzielnych funkcji technicznych bez konieczności uznania odpowiednich kwalifikacji zawodowych. Zgodnie z art. 20a Ustawy o samorządach zawodowych obywatel państwa członkowskiego posiadający kwalifikacje zawodowe architekta, inżyniera budownictwa lub urbanisty, który prowadzi zgodnie z prawem działalność w zakresie tego zawodu w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim, ma prawo do tymczasowego i okazjonalnego wykonywania zawodu

- „świadczenia usług transgranicznych” - odpowiednio architekta, inżyniera budownictwa lub urbanisty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, bez konieczności uznawania kwalifikacji zawodowych<sup>1</sup>.

Przed rozpoczęciem świadczenia usługi transgranicznej po raz pierwszy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatel państwa członkowskiego posiadający kwalifikacje zawodowe architekta lub inżyniera budownictwa przedkłada okręgowej radzie izby właściwej ze względu na miejsce zamierzonego świadczenia usługi:

1) oświadczenie o zamiarze jej świadczenia zawierające informacje o:

- (a) rodzaju czynności zawodowych, jakie zamierza wykonywać, jeżeli ich określenie jest możliwe,
- (b) posiadanym ubezpieczeniu lub innych środkach indywidualnego albo zbiorowego zabezpieczenia w odniesieniu do odpowiedzialności zawodowej;

2) dokument potwierdzający obywatelstwo;

3) zaświadczenie wydane przez właściwy organ państwa członkowskiego, że obywatel państwa członkowskiego posiadający kwalifikacje zawodowe architekta lub inżyniera budownictwa wykonuje faktycznie i zgodnie z prawem zawód lub działalność w tym państwie członkowskim oraz że w momencie składania zaświadczenia nie obowiązuje go zakaz, nawet tymczasowy, wykonywania zawodu lub działalności;

4) dokumenty potwierdzające kwalifikacje zawodowe.

Właściwa okręgowa rada izby po dokonaniu oceny dokonuje tymczasowego wpisu wnioskodawcy na listę członków izby. Wpis jest dokonywany nieodpłatnie.

Właściwa okręgowa rada izby może zwracać się do właściwych organów państwa członkowskiego o przedstawienie informacji potwierdzających, że obywatel państwa członkowskiego posiadający kwalifikacje zawodowe architekta lub inżyniera budownictwa wykonu-

---

<sup>1</sup> H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej*. Komentarz, wyd. II.



je działalność zgodnie z prawem, w sposób należyty oraz że nie zostały na niego nałożone kary dyscyplinarne lub sankcje karne związane z wykonywaniem zawodu lub prowadzeniem działalności.

## 4.5. Uzyskanie uprawnień budowlanych

Cudzoziemcy, do których nie mają zastosowanie przepisy ustaw wymienionych powyżej (np. mogą to być osoby, które nabyły uprawnienia budowlane w takich państwach, jak Białoruś, Ukraina, Kazachstan, Rosja), będą mogli nabyć uprawnienia budowlane zgodnie z procedurą opisana w PrBud.

Procedura wygląda w sposób następujący – właściwa izba samorządu zawodowego prowadzi postępowanie kwalifikacyjne składające się z dwóch etapów:

- 1) kwalifikowania wykształcenia i praktyki zawodowej jako odpowiednie lub pokrewne dla danej specjalności uprawnień budowlanych, zwanego dalej "kwalifikowaniem";
- 2) egzaminu ze znajomości procesu budowlanego oraz umiejętności praktycznego zastosowania wiedzy technicznej.

Egzamin składa się z części pisemnej, przeprowadzanej w formie testu, oraz z części ustnej przed komisją egzaminacyjną powoływaną przez organ samorządu zawodowego albo inny upoważniony organ.

W zależności od posiadanego wykształcenia i zakresu odbytej praktyki zawodowej egzamin jest przeprowadzany na uprawnienia budowlane do:

- 1) projektowania w danej specjalności;
- 2) kierowania robotami budowlanymi w danej specjalności;
- 3) projektowania i kierowania robotami budowlanymi w danej specjalności.

Egzamin jest przeprowadzany co najmniej dwa razy w roku, w terminach ustalanych przez właściwą izbę samorządu zawodowego.

Negatywny wynik części pisemnej egzaminu powoduje niedopuszczenie do części ustnej. Osoba, która uzyskała negatywny wynik egzaminu, może ponownie do niego przystąpić, nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy. Osoba, która uzyskała negatywny wynik części ustnej egzaminu, może ponownie przystąpić tylko do tej części. Pozytywny wynik części pisemnej egzaminu jest ważny przez okres 3 lat od dnia jego uzyskania.

Osoba ubiegająca się o nadanie uprawnień budowlanych wnosi opłatę za postępowanie kwalifikacyjne.

Podstawę do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie stanowi wpis, w drodze decyzji, do centralnego rejestru, oraz - zgodnie z odrębnymi przepisami - wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, potwierdzony zaświadczeniem wydanym przez tę izbę, z określonym w nim terminem ważności.

## **4.6. Ryzyka i korzyści płynące z zatrudnienia cudzoziemców**

### **4.6.1. Kontrola legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i zobowiązanie cudzoziemca do powrotu**

Kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej prowadzą w celu ustalenia stanu faktycznego w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących warunków wjazdu cudzoziemców na to terytorium i pobytu na nim organy Straży Granicznej i Policji.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20.02.2009 r. w sprawie przeprowadzania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom wskazuje, iż w toku kontroli funkcjonariusze wzywają podmiot kontrolowany do okazania, w terminie nie dłuższym niż

7 dni od dnia zażądania, dokumentów dotyczących legalności wykonywania pracy przez cudzoziemca, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemca, powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi, a w szczególności:

- 1) zezwolenia na pracę wydanego przez właściwy organ;
- 2) oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi, zarejestrowanego we właściwym powiatowym urzędzie pracy;
- 3) umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej;
- 4) dokumentów potwierdzających uzyskanie przez cudzoziemca prowadzącego działalność gospodarczą wpisu do Ewidencji Działalności Gospodarczej.

W przypadku kontroli prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemca funkcjonariusze wzywają podmiot kontrolowany do okazania dokumentu podróży wraz z dokumentem uprawniającym do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemca prowadzącego działalność gospodarczą.

#### **4.6.2. Konsekwencje prawne powierzenia pracy cudzoziemcowi nielegalnie przebywającemu na terenie RP**

Podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi jest obowiązany żądać od cudzoziemca przedstawienia przed rozpoczęciem pracy ważnego dokumentu uprawniającego go do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dodatkowo podmiot ten jest obowiązany do przechowywania przez cały okres wykonywania pracy przez cudzoziemca kopii dokumentu, o którym mowa powyżej.

Podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi przebywającemu bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest obowiązany pokryć koszty związane z przesłaniem cudzoziemcowi zaległych należności do państwa, do którego cudzoziemiec powrócił lub został wydalony.

Jeżeli podmiotem powierzającym wykonywanie pracy cudzoziemcowi przebywającemu bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest podwykonawca, wykonawca jest obowiązany do:

- 1) wypłaty cudzoziemcowi zasądzonego zaległego wynagrodzenia i związanych z nim świadczeń oraz pokrycia kosztów związanych z przesłaniem cudzoziemcowi zaległych należności do państwa, do którego cudzoziemiec powrócił lub został wydalony,
- 2) poniesienia kosztów wydalenia cudzoziemca - jeżeli podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi, będący podwykonawcą wykonawcy jest niewypłacalny, w rozumieniu przepisów o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, egzekucja przeciw niemu okaże się bezskuteczna lub przemawia za tym szczególnie ważny interes cudzoziemca.

Wykonawca, o którym mowa powyżej, nie ponosi odpowiedzialności w zakresie określonym powyżej, jeżeli wykaże, że spełnił wymagania należytej staranności, w szczególności poinformował podwykonawcę o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcowi przebywającemu bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz sprawdził wykonanie obowiązku zgłoszenia cudzoziemca do ubezpieczeń społecznych, o ile obowiązek taki wynika z obowiązujących przepisów.

W celu wykonania powyższego obowiązku informacyjnego, ciążącego na wykonawcy, podwykonawca powinien podpisać oświadczenie, że jest w pełni świadomy powyższych skutków prawnych oraz że dokonał odpowiednich zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych zatrudnionych cudzoziemców oraz na jakiej podstawie zatrudnia cudzoziemców. Takie oświadczenie może być także elementem zawartej między wykonawcą a podwykonawcą umowy.

Dodatkowo wskazać należy, iż kto powierza, w tym samym czasie, wykonywanie pracy wielu cudzoziemcom przebywającym bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności.

Karze określonej w pierwszym akapicie podlega, kto w związku z prowadzoną działalnością

gospodarczą uporczywie powierza wykonywanie pracy cudzoziemcowi przebywającemu bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.



**5. Podstawowe wymagania  
i przeszkody prawne z jakimi boryka  
się branża budowlana**

## 5. Podstawowe wymagania i przeszkody prawne z jakimi boryka się branża budowlana

### 5.1. Regulacje umowne związane z karami umownymi

Jednym z podstawowych problemów z jakimi boryka się branża budowlana są krzywdząco skonstruowane postanowienia umowne w zakresie kar umownych.

Zgodnie z art. 483 § 1 Kodeksu cywilnego można zastrzec w umowie, że naprawienie szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania niepieniężnego nastąpi przez zapłatę określonej sumy (kara umowna).

Kara umowna jest umowną sankcją cywilnoprawną, która przewidziana jest na wypadek naruszenia więzi obligacyjnej przez dłużnika (zob. wyr. SN z 27.9.2013 r., I CSK 748/12, OSNC 2014, Nr 6, poz. 67 oraz E. Skowrońska-Bocian, Kara, s. 184; P. Drapała, [w:] System PrPryw, t. 5, 2013, s. 1139). Umożliwia ona w wypadku niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania przez dłużnika dochodzenie od niego przez wierzyciela określonej sumy pieniężnej, którą określa się technicznie jako karę umowną.

W razie niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania kara umowna należy się wierzycielowi w zastrzeżonej na ten wypadek wysokości bez względu na wysokość poniesionej szkody. Żądanie odszkodowania przenoszącego wysokość zastrzeżonej kary nie jest dopuszczalne, chyba że strony inaczej postanowiły.

Jednym z podstawowych problemów w branży budowlanej jest zastrzeżenie przez zamawiających czy generalnych wykonawców kar umownych za opóźnienie, a nie za zwłokę. Opóźnienie zachodzi, gdy dłużnik nie spełnia świadczenia w czasie właściwym z przyczyn, za które odpowiedzialności nie ponosi.

Zwłoka natomiast zachodzi, gdy dłużnik nie spełnia świadczenia w czasie właściwym z przyczyn, za które ponosi odpowiedzialność.

Zwłoka to zatem domniemane ustawowo opóźnienie kwalifikowane dłużnika. Dla istnienia zwłoki decydujące jest, że niedotrzymanie terminu spełnienia świadczenia jest spowodowane okolicznościami, za które dłużnik odpowiada, a niewystarczające – jedynie to, że termin wykonania zobowiązania upłynął bezskutecznie.

Dodatkowo w praktyce brak jest postanowień umownych, w szczególności odnosząc to do umów zawieranych przez publicznych zamawiających, które regulowałyby kwestie wstrzymania egzekwowania kar umownych przez zamawiających pod określonymi warunkami, co również byłoby pożądane przez uczestników procesów inwestycyjnych.

## **5.2. Zasady ponoszenia odpowiedzialności przez członków konsorcjum za zobowiązania pozostałych członków konsorcjum**

Aktualnie w branży budowlanej coraz bardziej popularną formą prawną współpracy wykonawców są konsorcja. Poczynając od etapu projektowania, aż po wykonawstwo, w szczególności w ramach zamówień publicznych, odnajdujemy wykonawców łączących się w konsorcja czy to w celu spełniania wymogów postępowań przetargowych czy też w celu jednorazowego połączenia potencjałów kilku wykonawców.

W związku ze zwiększającym się zainteresowaniem w tworzeniu konsorcjów naturalnie pojawiają się coraz to dalej idące problemy prawne w związku z ich funkcjonowaniem.

Przechodząc przez wyżej wskazane problemy w pierwszej kolejności warto przedstawić czym w istocie jest samo konsorcjum. Umowa konsorcjum jest umową pomiędzy dwoma podmiotami lub większą liczbą podmiotów (osobami prawnymi, osobami fizycznymi, ułomnymi osobami prawnymi – spółkami osobowymi) zawieraną w celu realizacji wspólnego przedsięwzięcia, a zatem jest zawierany ad hoc porozumieniem celowym. W wyniku



zawarcia takiej umowy nie powstaje osobny byt prawny, który będzie posiadał od chwili zawarcia umowy zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych. Taką zdolność posiadają jedynie jego członkowie.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż zgodnie z art. 141 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.; dalej: „PZP”) wykonawcy, wspólnie ubiegający się o zamówienie publiczne (w tym w ramach konsorcjów), ponoszą solidarną odpowiedzialność za wykonanie umowy i wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Odpowiedzialność solidarna polega na tym, że wierzyciel (zamawiający) może żądać całości lub części świadczenia wynikających z umowy zawartej w trybie PZP od wszystkich dłużników (członków konsorcjum) łącznie, od kilku z nich lub od każdego z osobna, a zaspokojenie wierzyciela przez któregokolwiek z dłużników zwalnia pozostałych. Powyższe oznacza, że zamawiający może swobodnie, według swojego wyboru, skierować roszczenie o wykonanie zamówienia do każdego z konsorcjantów. Zamawiający może domagać się od każdego z nich wykonania całości zamówienia i bez znaczenia jest okoliczność jaką część zamówienia winien on wykonać w myśl umowy konsorcjum.

Pojawia się zatem pytanie jakie prawa ma członek konsorcjum, który w wyniku różnych okoliczności faktycznych (np. w przypadku wycofania się jednego z członków konsorcjum z realizacji przedmiotu zamówienia) zmuszony został do wykonania samodzielnie całości przedmiotu umowy, w tym części które zgodnie z umową konsorcjum miały zostać wykonane przez innego członka konsorcjum. W takim przypadku zastosowanie znajduje art. 379 §1 KC, zgodnie z którym jeżeli jeden z dłużników solidarnych spełnił świadczenie, treść istniejącego między współdłużnikami stosunku prawnego rozstrzyga o tym, czy i w jakich częściach może on żądać zwrotu od współdłużników. Jeżeli z treści tego stosunku nie wynika nic innego, dłużnik, który świadczenie spełnił, może żądać zwrotu w częściach równych. Zatem w powyżej opisanym przypadku członek konsorcjum, który w całości wykonał przedmiot umowy posiada roszczenie regresowe do członka konsorcjum, który uchybił swojemu obowiązkowi.

Ważnym jest, iż wykonawcy wspólnie ubiegający się o zamówienie nie mogą w umowie wyłączyć ani ograniczyć solidarnej odpowiedzialności. Dla ponoszenia tej odpowiedzialności nie mają też znaczenia zawierane np. w umowie konsorcjum postanowienia regulujące

zakres świadczenia, jaki wykonać ma każdy z wykonawców na rzecz zamawiającego. Złożenie oferty wspólnej oznacza poddanie się solidarnej odpowiedzialności z mocy ustawy. Wzajemny podział zadań pomiędzy wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia ma jedynie skutek wewnętrzny dla przyszłych roszczeń regresowych pomiędzy nimi (art. 376 § 1 k.c.). Dlatego też istotne jest aby w umowach konsorcjum maksymalnie precyzować podział prac pomiędzy członkami konsorcjum.

W ramach niniejszego zagadnienia warto również odpowiedzieć na pytanie jak kształtuje się odpowiedzialność członka konsorcjum za zobowiązania innego członka konsorcjum z umów podwykonawczych.

W pierwszej kolejności w ramach umów o roboty budowlane należy wskazać, że jeżeli jeden z wykonawców (uczestników konsorcjum) umowy zawartej w wyniku udzielenia zamówienia publicznego zawarł umowę z podwykonawcą, któremu nie zapłacił wynagrodzenia, to odpowiedzialność wykonawców w stosunku do inwestora spełniającego to świadczenie na rzecz podwykonawcy jest solidarna (por. wyrok SN z 17.9.2008 r., sygn. akt III CSK 119/08, Orzecznictwo SN Izba Cywilna 2009/9). Inaczej mówiąc, w myśl tego wyroku to konsorcjum jako całość posługuje się podwykonawcami, a nie posługują się nimi poszczególni konsorcjanci.

Inaczej natomiast przedstawia się powyższa kwestia przy umowach o dzieło czy też umowach o świadczenie usług. To w jaki sposób kształtuje się przedmiotowa odpowiedzialność zależy od postanowień umowy konsorcjum (tj. podziału prac, ukształtowania zasad ponoszenia odpowiedzialności, ukształtowania zasad ponoszenia kosztów), a także od postanowień umowy podwykonawczej (tj. kto jest stroną umowy podwykonawczej czy konsorcjum czy jedynie członek konsorcjum). Jeżeli zatem stroną umowy podwykonawczej było konsorcjum w całości to uznać należy, że umowa ta kształtuje solidarną odpowiedzialność wszystkich członków konsorcjum za zobowiązania konsorcjum względem podwykonawcy. Jeżeli natomiast stroną umowy podwykonawczej był jedynie członek konsorcjum to uznać należy, że pozostali członkowie konsorcjum (jeżeli co innego nie wynika z umowy konsorcjum) nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania wynikające z tej umowy podwykonawczej.

## 5.3. Definicja i sposób pojmowania kaucji gwarancyjnej

Ostatnio dostrzeganym problemem w branży budowlanej jest trudność w prawidłowym pojmowaniu przez uczestników procesu inwestycyjnego funkcji, roli i znaczenia kaucji gwarancyjnej.

Problem ten aktualizuje się w przypadku dokonania potrąceń przez wykonawcę, lub podwykonawcę z kaucji gwarancyjnej, co w konsekwencji może prowadzić do wstrzymywania zapłaty przez zamawiającego wynagrodzenia w zakresie potrąconej kaucji gwarancyjnej.

Zgodnie z dyspozycją przepisu art. 647 1 k.c. w umowie o roboty budowlane zawartej między inwestorem a wykonawcą (generalnym wykonawcą), strony ustalają zakres robót, które wykonawca będzie wykonywał osobiście lub za pomocą podwykonawców. Do zawarcia przez wykonawcę umowy o roboty budowlane z podwykonawcą jest wymagana zgoda inwestora. Zawierający umowę z podwykonawcą oraz inwestor i wykonawca ponoszą solidarną odpowiedzialność za zapłatę wynagrodzenia za roboty budowlane wykonane przez podwykonawcę. W ramach interpretacji przywołanego przepisu przyjmuje się dość jednoznacznie że regulowana ustawą gwarancyjna odpowiedzialność inwestora - który wszak nie jest stroną umowy zawieranej z podwykonawcą - nie może wykraczać poza samo wynagrodzenie przysługujące podwykonawcy. W konsekwencji inwestor nie odpowiada za dalsze roszczenia potencjalnie przysługujące podwykonawcy wobec generalnego wykonawcy. Przepis art. 647 1 k.c. jako wprowadzający regulacje o charakterze wyjątkowym nie powinien być interpretowany w sposób rozszerzający (por. np. wyrok SN z dnia 5 września 2012 r., IV CSK 91/12, LEX nr 1275009).

Odnosząc powyższe, ogólne uwagi do problemu pojmowania natury kaucji gwarancyjnej należy wskazać, że podwykonawca nie może kierować wobec inwestora roszczenia o zwrot kaucji wpłaconej podwykonawcy jako zabezpieczenie prawidłowego wykonania umowy. W praktyce obrotu kaucja nie jest jednak jedyną formą zabezpieczenia roszczeń odszkodowawczych wobec wykonawcy (czy podwykonawcy robót budowlanych). Udzielenie zabezpieczenia robót może nastąpić również poprzez zezwolenie zamawiającemu (generalnemu wykonawcy) na niewypłacenie części wynagrodzenia i zachowania go na poczet ewentualnych roszczeń związanych z nieprawidłowym wykonywaniem robót czy wad ujawnionych

już w toku użytkowania obiektu będącego przedmiotem inwestycji. W takim zaś wypadku, w razie nieujawnienia się wad, podwykonawcy przysługuje roszczenie o zwrot zatrzymanej jako zabezpieczenie części wynagrodzenia, które to roszczenie jako dotyczące „wynagrodzenia” jest w konsekwencji objęte zakresem odpowiedzialności ustawowej inwestora.

Jak trafnie wskazał Sąd Okręgowy we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie o sygn. akt: I C 1345/15, wyżej wskazane sposoby zabezpieczenia roszczeń (tzn. zarówno kaucja gwarancyjna jak i zatrzymanie części wynagrodzenia) mają charakter instytucji wykształconych w praktyce obrotu, nieregulowanych w sposób wyczerpujący przepisami prawa, co utrudnia ich precyzyjne rozgraniczenie. Wskazuje się jednak, że umowa kaucji jest umową realną, w której dawca kaucji przekazuje oznaczoną kwotę pieniędzy, a biorca może z niej korzystać i zobowiązuje się do zwrotu pobranej kwoty. Umowa ta wymaga zatem przeniesienia własności przedmiotu kaucji oraz przeniesienia jego posiadania (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 29 maja 2015 r., I ACa 13/15, LEX nr 1785758). Brak realnego przeniesienia posiadania środków stanowiących zabezpieczenie przez podwykonawcę na rzecz wykonawcy nie musi jednak oznaczać, że ustanowione zabezpieczenie nie ma charakteru kaucji. Możliwa jest bowiem sytuacja, w której roszczenie o wniesienie kaucji przysługujące wobec podwykonawcy wygasa wskutek potrącenia go z wzajemnym roszczeniem podwykonawcy o wypłatę odpowiedniej części wynagrodzenia. Potrącenie to – dokonane na podstawie oświadczenia wierzyciela (art. 498 k.c.), bądź mające swoje źródło w umowie zawartej przez strony – powoduje, że dochodzi do ustanowienia kaucji, mimo braku realnego przeniesienia posiadania środków pieniężnych na rzecz zamawiającego (odpowiednio – generalnego wykonawcy).

W konsekwencji decydujące znaczenie dla określenia rodzaju zabezpieczenia ma treść umowy wiążącej podwykonawcę z generalnym wykonawcą, na którego rzecz jest ustanawiane zabezpieczenie. Ustalenie charakteru prawnego i kwalifikacji kwoty udzielonego zabezpieczenia uzależnione jest od wykładni treści postanowień umowy i ustalenia rzeczywistej woli stron we wskazanym zakresie (zob. wyrok SN z dnia 5 listopada 2015 r., V CSK 124/15, LEX nr 1846475). Wyjaśnić należy w tym miejscu również, że zgodnie z art. 65 k.c., zawierającym podstawowe dyrektywy wykładni oświadczeń woli składanych przez strony na gruncie prawa cywilnego, oświadczenie woli należy tak tłumaczyć, jak tego wymagają ze względu na okoliczności, w których zostały złożone, zasady współżycia społecznego

oraz ustalone zwyczaje. W umowach należy zaś raczej badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, aniżeli opierać się na jej dosłownym brzmieniu (patrz: Sąd Okręgowy we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie o sygn. akt: I C 1345/15).



## **6. Analiza perspektyw zmian regulacyjnych**

## 6. Analiza perspektyw zmian regulacyjnych

### 6.1. Analiza perspektyw zmian w zakresie legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców

Aktualnie w oczekiwaniu na wejście w życie pozostają liczne zmiany Ustawy o cudzoziemcach oraz Ustawy o promocji zatrudnienia, których część wejdzie w życie z dniem 01.01.2019 r., a część z dniem 01.01.2020 r.

Proponowane w projekcie ustawy wprowadzającej wyżej wskazane zmiany wpisują się w zasadę ułatwiania legalizacji pobytu najbardziej pożądanym kategoriom cudzoziemców. Celem nowelizacji przepisów ustawy o cudzoziemcach jest również usprawnienie istniejących procedur migracyjnych w oparciu o doświadczenia w stosowaniu obowiązujących przepisów prawa.

Wdrożenie do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy 2014/66/UE wymaga następujących zmian w ustawie o cudzoziemcach:

- w dziale IV – Wizy w rozdziale 1 – Wydawanie wiz – wprowadzony zostanie nowy cel, dla którego wydawane są wizy – realizacja zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa;
- w dziale V – Zezwolenia na pobyt czasowy – dodano dwa nowe rozdziały, które będą regulowały udzielanie zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa oraz zezwoleń na pobyt czasowy w celu mobilności długoterminowej. Konieczne jest również wprowadzenie rozwiązań prawnych umożliwiających cudzoziemcom przenoszonym wewnątrz korporacji skorzystanie z mobilności krótkoterminowej wewnątrz Unii Europejskiej. Niezbędna jest ponadto nowelizacja rozdziału 8 – Zezwolenie na pobyt czasowy dla członków rodziny obywateli Rzeczypospolitej Polskiej oraz członków rodzin cudzoziemców, gdyż art. 19 dyrektywy 2014/66/UE przewiduje ułatwienie łączenia rodzin dla pracowników przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstwa;

Dodatkowo, w celu poprawy obowiązujących regulacji prawnych dotyczących cudzoziemców, zostaną wprowadzone w Ustawie o cudzoziemcach między innymi następujące zmiany:

- odejście od wymogu posiadania stabilnego i regularnego źródła dochodu przez absolwenta polskiej uczelni w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy na rzecz posiadania zapewnionego utrzymania w Polsce;
- doprecyzowanie, że zezwolenie dla absolwenta polskiej uczelni jest udzielane bezpośrednio po zakończeniu studiów i jednorazowo;
- odejście od wzywania cudzoziemców do przedstawienia informacji starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy na lokalnym rynku pracy w trybie braków formalnych wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę;
- rezygnacja z wymogu przedstawiania przez cudzoziemca ubiegającego się o zezwolenie na pobyt czasowy i pracę umowy z podmiotem powierzającym cudzoziemcowi wykonywanie pracy na rzecz oświadczenia wyżej wymienionego podmiotu zawierającego niezbędne dla postępowania informacje, które jest zawarte w załączniku do formularza wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 106 ust. 1a ustawy o cudzoziemcach;
- wprowadzenie możliwości samodzielnego ubiegania się o zezwolenie na pobyt czasowy w celu połączenia z rodziną przez członka rodziny przebywającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

## 6.2. Analiza perspektyw zmian w zakresie przeszkód w branży budowlanej

W związku z wyżej przedstawionymi problemami w branży budowlanej, z punktu widzenia legislacyjnego warto rozważyć następujące kwestie:

- ustawowe uregulowanie możliwości naliczania przez zamawiających w ramach przetargów publicznych wyłącznie kar umownych za zwłokę a nie za opóźnienie;
- wprowadzenie ustawowej definicji kaucji gwarancyjnej tak by zminimalizować ryzyka z jakimi aktualnie boryka się branża budowlana tj. m.in. mieszania kaucji gwarancyjnej z zatrzymaniem części wynagrodzenia na zabezpieczenie.



Warto również ustawicznie poszerzać świadomość uczestników procesu inwestycyjnego w zakresie zasad odpowiedzialności członków konsorcjum za zobowiązania pozostałych członków konsorcjum.



## **7. Rekomendacje**

## 7. Rekomendacje

Niniejszy raport szczegółowo przedstawił potrzeby branży budowlanej w zakresie pozyskiwania pracowników z zagranicy w kontekście obecnie realizowanych inwestycji. Wyczerpująco opisane zostały także funkcjonujące w Polsce regulacje w zakresie zatrudniania cudzoziemców, m.in.: rodzaje umów na podstawie których można zatrudnić zagranicznego pracownika czy zasady przyznawania mu uprawnień budowlanych. Jak wykazano, dynamiczny rozwój sektora infrastruktury związany m.in. z realizacją wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej na lata 2014-2020 wymaga wsparcia w zakresie procedur związanych z pozyskiwaniem pracowników z zagranicy. W związku z tym rekomenduje się:

- Stworzenie szerokiej polityki migracyjnej państwa, która brałaby pod uwagę zapotrzebowanie rynku na konkretnych pracowników i umożliwiałaby sprowadzanie ich do Polski na okres kilku lat. Umożliwiłoby to pozyskanie szeregu ważnych dla branży infrastrukturalnej wykwalifikowanych specjalistów.
- Rozszerzenie listy sześciu krajów, z których pracownicy zatrudniani są na zasadach uproszczonych. Obecnie są to osoby z Ukrainy, Rosji, Białorusi, Mołdawii, Gruzji i Armenii. Rekomenduje się rozszerzenie listy m.in. o Indie, Nepal i Macedonię.
- Wpisanie budownictwa na listę prac sezonowych w obszarze infrastruktury.
- Ujednolicenie dokumentacji oraz ustandaryzowanie interpretacji przepisów ustawy o cudzoziemcach w poszczególnych województwach. Obecnie te same przepisy bywają inaczej interpretowane w zależności od urzędu rozpatrującego daną sprawę.
- Skrócenie terminów na udzielanie odpowiedzi w Urzędach Pracy i Urzędach Celnych. Ten postulat nie musi stać w sprzeczności z jednoczesną potrzebą uszczelnienia systemu. Mowa bowiem o konkretnych przedsiębiorstwach poszukujących konkretnych pracowników do bardzo konkretnych projektów i zadań.



**TOR** | ZESPÓŁ DORADCÓW  
GOSPODARCZYCH