

STENOGRAM
9. POSIEDZENIE SENATU RP VIII KADENCJI, I DZIEŃ

Przystępujemy do rozpatrzenia punktu czwartego porządku obrad: ustawa o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Tekst tej ustawy zawarty jest w druku nr 79, a sprawozdania komisji – w drukach nr 79A i 79B, jako że tą ustawą zajmowały się dwie komisje.

Jedną z nich jest Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, którą w charakterze sprawozdawcy reprezentuje obecny już na mównicy pan senator Andrzej Matusiewicz.

Senator Sprawozdawca Andrzej Matusiewicz:

Dziękuję.

(Wicemarszałek Jan Wyrowiński: Bardzo proszę.)

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Mam zaszczyt przedstawić w imieniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej nowelizację ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Przypomnę, że jest to implementacja do polskiego porządku prawnego dwóch dyrektyw Unii Europejskiej: dyrektywy Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji i drugiej – dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. Opiniowana ustawa wdraża obie te dyrektywy, choć trzeba od razu powiedzieć, że czyni to z poślizgiem czasowym: co do pierwszej dyrektywy termin wdrożenia upłynął 19 czerwca 2011 r., a co do drugiej – 24 grudnia 2010 r.

Znowelizowane we wspomnianym zakresie przepisy regulują warunki, na jakich ma być udzielane zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w celu podjęcia w Polsce pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, tak zwanej niebieskiej karty. Chodzi o niebieską kartę według terminologii Unii Europejskiej, proszę więc nie mylić tego z niebieską kartą wynikającą z ustawy o przemocy w rodzinie. Takie zezwolenie będzie wydawane w ramach jednej procedury administracyjnej obejmującej zarówno zezwolenie na zamieszkanie w Polsce, jak i zezwolenie na pracę.

W toku postępowania organ do tego uprawniony, czyli wojewoda, będzie badał, czy podmiot powierzający cudzoziemcowi wykonanie pracy ma możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na rynku lokalnym. Wojewoda będzie też zobowiązany ustalić, czy cudzoziemiec posiada odpowiednie kwalifikacje oraz czy spełnia kryterium progu wynagrodzenia określanego w odniesieniu do średniego rocznego wynagrodzenia w Polsce i uzależnionego od szczególnego zapotrzebowania na pracowników świadczących daną pracę.

Kolejne przepisy wykonujące dyrektywę 2009/50/WE przewidują między innymi: możliwość pozostania na terytorium Polski cudzoziemca pomimo czasowego braku zatrudnienia; okoliczności zmiany warunków zezwolenia; obowiązki informacyjne cudzoziemca oraz nowe definicje legalne doświadczenia zawodowego, kwalifikacji uzyskanych w ramach kształcenia na poziomie studiów wyższych, wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji i wyższych kwalifikacji zawodowych.

Opiniowana ustawa, jak już wspomniałem wcześniej, wdrażając dyrektywę 2008/115/WE wprowadza nowe rozwiązania dotyczące wydalenia cudzoziemców nielegalnie przebywających na terytorium Polski.

W powyższym zakresie nowelizacja wprowadza rozwiązania, zgodnie z którymi decyzja o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także decyzja o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, określać będzie zakaz ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i państw obszaru Schengen oraz okres obowiązywania tego zakazu.

Zakaz ponownego wjazdu określać się będzie w granicach terminów zróżnicowanych dla poszczególnych przesłanek, na podstawie których wydano decyzję o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Organ, który wydał decyzję o wydaleniu, decyzję o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Polski lub inną decyzję, w której określił zakaz ponownego wjazdu, na wniosek cudzoziemca będzie mógł cofnąć zakaz ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i państw obszaru Schengen, w przypadku gdy cudzoziemiec wykaże, że wykonał wszystkie postanowienia decyzji o wydaleniu, decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub innej decyzji, w której został orzeczony zakaz ponownego wjazdu lub gdy ponowny wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium państw obszaru Schengen ma nastąpić ze względów humanitarnych.

Wbrew konieczności implementacji postanowień dyrektywy 2008/115/WE opiniowana ustawa zmienia także przesłanki do umieszczenia danych cudzoziemca w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terenie Polski jest niepożądany. Nakłada wreszcie na organ prowadzący postępowanie w sprawie wydalenia cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obowiązek zapewnienia tłumacza osobie niewładającej w wystarczającym stopniu językiem polskim, a także obowiązek zapewnienia tłumaczenia wydanej decyzji w języku zrozumiałym dla cudzoziemca.

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na dziesiątym posiedzeniu w dniu 16 marca 2012 r. w oparciu o przedłożenie rządowe. Projekt stanowi przedmiot prac sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Poprawki komisji mieściły się w meritum rozwiązań rządowych i w czasie drugiego czytania, na posiedzeniu Sejmu, nie wniesiono poprawek. Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu przedłożenia wraz z pierwszymi poprawkami komisji w dniu 16 marca 2012 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej zaproponowała osiemnaście poprawek. Część z nich wynika po prostu z zasad dobrej legislacji i mieści się – że tak to określę – w regułach dobrego tworzenia prawa, tworzenia go zgodnie z zasadami techniki prawodawczej. Natomiast część to poprawki merytoryczne; w zasadzie osiem poprawek jest merytorycznych.

Przede wszystkim chciałbym zwrócić uwagę na art. 1 pkt 5 – mówię o artykule z nowelizacji – który wprowadza nowe zapisy w art. 63a ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o cudzoziemcach. Wątpliwości budzi sformułowanie „wiążąca oferta pracy”. Zgodnie z art. 66 kodeksu cywilnego oświadczenie drugiej stronie woli zawarcia umowy stanowi ofertę, a tym samym wiąże składającego, jeżeli określa istotne postanowienia umowy. W tym ujęciu każda oferta będąca oświadczeniem woli określającym istotne postanowienia umowy jest ofertą wiążącą. Pozostaje jedynie pytanie, czy oferta pracy jako istotne postanowienie umowy powinna zawierać także oznaczenie konkretnego pracownika. Sformułowanie „wiążąca oferta pracy” uznać należy za tautologię, gdyż każda oferta pracy jest ofertą wiążącą. Dlatego komisja proponuje opuszczenie określenia „wiążąca”.

Druga poprawka dotyczy nowelizacji art. 63a ust. 1 pkt 1 lit. a–e ustawy o cudzoziemcach. Przepis ten, formułując warunki, jakie powinien spełniać cudzoziemiec ubiegający się o uzyskanie niebieskiej karty, dokonuje przemieszania samych warunków do spełnienia ze środkami dowodowymi potwierdzającymi spełnienie określonych warunków, jak na przykład posiadanie dokumentów potwierdzających wyższe kwalifikacje, a nieposiadanie wyższych kwalifikacji zawodowych. Wskazane jest ujednolicenie przepisów w tym zakresie. I takie jest uzasadnienie tej drugiej poprawki.

Trzecia poprawka dotyczy zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji. Tego zezwolenia, czyli niebieskiej karty, udziela się również cudzoziemcowi, który zamieszkiwał przez okres osiemnastu miesięcy w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej na podstawie niebieskiej karty udzielonej przez to państwo, jeżeli spełnia wymagania określone znowelizowaną ustawą. Pojawia się pytanie o normatywną wartość tego przepisu. Jego brak oznaczałby w istocie możliwość ubiegania się w Polsce o zezwolenie przez każdego cudzoziemca, który posiadał wcześniej niebieską kartę innego państwa Unii Europejskiej, bez względu na wcześniejszy okres zamieszkiwania w tym państwie, zgodnie z ogólną zasadą, że o przedmiotowe zezwolenie może ubiegać się każdy cudzoziemiec. Przepis art. 63a ust. 2 w istocie ogranicza to uprawnienie jedynie dla cudzoziemca zamieszkującego w pierwszym państwie przez osiemnaście miesięcy, dodatkowo nie precyzując, czy co najmniej przez osiemnaście miesięcy, czy też co najwyżej przez osiemnaście miesięcy.

Wydaje się, że formułując art. 63a ust. 2 ustawy o cudzoziemcach, projektodawcy ustawy chcieli umożliwić cudzoziemcowi, który przebywał w innym państwie na podstawie niebieskiej karty przez okres co najmniej osiemnastu miesięcy, płynne podjęcie zatrudnienia w Polsce. Takie uregulowanie odzwierciedlałoby też odpowiednie przepisy dyrektywy 2009/50/WE. I stąd propozycja tejże poprawki.

Inna merytoryczna poprawka – art. 63o pkt 1 ustawy. Dotyczy upoważnienia ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, wysokości minimalnego wynagrodzenia cudzoziemca wymaganego do udzielenia mu niebieskiej karty. Wśród wytycznych dotyczących treści rozporządzenia przepis wskazuje, aby podczas określania wysokości wynagrodzenia uwzględnić pierwszą i drugą grupę wielką zawodów w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 36 ust. 8 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Należy zauważyć, że sam art. 36 ust. 8 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy upoważnia właściwego ministra do określenia klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania przy uwzględnieniu zawodów i specjalności występujących na rynku pracy oraz potrzeb pośrednictwa i poradnictwa zawodowego. Konkretna klasyfikacja zawodów w podziale na grupę pierwszą i drugą wielką zawodów wynika z samego rozporządzenia ministra pracy z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania. Upoważnienie z art. 63o pkt 1 ustawy o cudzoziemcach posługuje się więc terminologią rozporządzenia wydanego na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a nie terminologią ustawy. Taki zabieg uznać należy za niezgodny z zasadami poprawnej legislacji. Rodzi on szczególnie niebezpieczeństwo modyfikowania norm ustawowych ustawy o cudzoziemcach normami aktu wykonawczego, rozporządzenia w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania, arbitralna zmiana przyporządkowania poszczególnych zawodów do określonych grup dokonana przez ministra właściwego do spraw pracy spowoduje bowiem zmianę zakresu stosowania przepisów ustawy o cudzoziemcach.

Kolejna merytoryczna poprawka dotyczy art. 72 ustawy o cudzoziemcach. Wprowadzenie do ustawy o cudzoziemcach zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji jest nowym rodzajem zezwolenia, uprawniającym do pobytu na terytorium Polski. Są zezwolenia na zamieszkiwanie na czas oznaczony, na osiedlenie się i na pobyt rezydenta długoterminowego, stąd też zasadne jest przesądzenie o tym, że kartę pobytu wydaje się również cudzoziemcowi, który uzyskał zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji.

I ostatnia poprawka merytoryczna, czyli ósma, dotyczy przepisu art. 99b ustawy o cudzoziemcach. Przepis art. 99b ustawy o cudzoziemcach określa termin, w którym obowiązuje zakaz ponownego wjazdu na terytorium Polski lub terytorium Polski oraz państw obszaru Schengen. Termin ten jest teraz zróżnicowany w zależności od poszczególnych przesłanek, na podstawie których wydano decyzję o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, określonych w art. 88 ustawy o cudzoziemcach. Poza przesłankami określonymi w tym artykule orzeczenie o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub orzeczenie o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium może być wydane także w decyzjach: o cofnięciu zezwolenia na zamieszkanie na czas określony; o cofnięciu zezwolenia na osiedlenie; o cofnięciu zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego oraz w decyzji przewidującej wydalenie cudzoziemca na podstawie art. 48 ust. 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z tych względów zasadne jest określenie terminu, w jakim obowiązuje zakaz ponownego wjazdu, także co do czterech wskazanych przypadków.

Wysoka Izbo, poprawki przyjęte przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w większości zostały poparte przez przedstawiciela ministerstwa. Poprawek w sumie jest osiemnaście, te, które mają walor merytoryczny, już uzasadniłem, pozostałe wynikają po prostu z zasad dobrej legislacji.

W imieniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej wnoszę o poparcie przez Wysoką Izbę projektu tej ustawy wraz z poprawkami tej komisji. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Jan Wyrowiński:

Dziękuję bardzo panu senatorowi Matusiewiczowi.