

Warszawa, 11 marca 2025

---

---

# **LIST OTWARTY**

## **prawników, naukowców i ekspertów**

**z apelem o doprowadzenie do respektowania  
przez urzędników państwowych  
art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej**

*Szanowny Pan  
Donald Tusk, Premier RP*

---

**Szanowny Panie Premierze,**

Od czerwca 2025 r. polskie urzędy odmawiają wiz i zezwoleń na pracę pracownikom, których polscy pracodawcy zamierzają delegować do realizacji kontraktów w innych państwach UE. Praktyka ta narusza prawo europejskie i zagraża eksportowi usług wartemu blisko **32 mld zł rocznie**.

My, niżej podpisani, kierując się troską o praworządność oraz gospodarkę naszego kraju, powołując się na art. 63 Konstytucji RP, zwracamy się do Pana z apelem o **doprowadzenie do respektowania przez urzędników polskiej administracji publicznej art. 56 Traktatu o Funkcjonowaniu UE** w związku z upowszechnieniem się praktyki administracyjnej, która narusza podstawowe zasady europejskiego ładu prawnego, sabotuje konkurencyjność polskiej gospodarki, grozi znacznym uszczupleniem wpływów do budżetu i podważa wiarygodność Polski jako praworządnego państwa członkowskiego UE.

Należy niewątpliwie docenić wysiłki ustawodawcy zwiększające przejrzystość i szczelność systemu dopuszczania cudzoziemców z państw trzecich do polskiego rynku pracy oraz eliminacji związanych z tym nadużyć. Jednak, nadużyciem nie jest korzystanie z prawa gwarantowanego w art. 56 Traktatu, które każdemu polskiemu przedsiębiorcy gwarantuje możliwość oddelegowania pracownika w celu wykonania usługi na terenie innego państwa członkowskiego, również gdy nie posiada on obywatelstwa UE.

## Na czym polega problem

Od wejścia w życie ustawy z 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.2025.621 – „Ustawa”) organy polskiej administracji publicznej odmawiają wydawania zezwoleń na pracę i wiz pracownikom, jeśli istnieje podejrzenie, że będą oni mogli być delegowani do realizacji kontraktów w innych państwach członkowskich UE.

Uzasadnienie: „Praca nie będzie wykonywana na terytorium RP” – art. 13 ust. 1 pkt 9 i 10 Ustawy oraz „cel pobytu cudzoziemca mógłby być inny niż deklarowany” – art. 65 ust. 1 pkt 10 ustawy o cudzoziemcach.

Konsekwencje: Polska firma z rankingu *Forbes 500* zrekrutowała inżyniera z Korei Południowej – wysoko wyspecjalizowanego eksperta o kwalifikacjach niezbędnych do nadzoru nad realizacją usługi relokacji zakładu przemysłowego w Niemczech. Odmowa wydania mu wizy uniemożliwiła wykonanie zobowiązania wobec klienta, co skutkowało utratą kontraktu. W konsekwencji rozwiązano umowy z ok. 90 polskimi pracownikami, a kontrakt przejął konkurent z Litwy. To nie było zapobieżenie nadużyciu – to był cios wymierzony w polską gospodarkę.

To nie odosobniony przypadek, lecz **systemowy problem dotyczący obecnie tysiące polskich eksporterów usług**. Odmowy otrzymują przedsiębiorcy z branży budowlanej i remontowej, firmy transportowe, firmy zajmujące się relokacją fabryk i linii produkcyjnych, firmy opiekuńcze czy montażowe. Każda kolejna odmowa to utracony kontrakt, zwolnieni polscy pracownicy i uszczuplone wpływy do budżetu państwa.

## Skala zjawiska

Według GUS wartość polskiego eksportu usług, które wymagały delegowania pracowników do innych państw UE, wyniosła w 2024 r. blisko **32 mld zł**.

W tym samym roku ZUS wystawił **849 578 certyfikatów A1** potwierdzających objęcie delegowanych pracowników polskim ustawodawstwem w zakresie ubezpieczeń społecznych.

Zatrudnieni przez polskich usługodawców pracownicy, którzy nie posiadali obywatelstwa UE, stanowili w 2024 r. **23,4% wszystkich delegowanych** – w 2021 r. było to zaledwie 10%. Ta dynamika wynika z prostego faktu: polscy eksporterzy usług potrzebują pracowników spoza UE, bo to oni umożliwiają realizację zagranicznych kontraktów wymagających pracowników w zawodach trwale deficytowych na polskim rynku pracy.

## Gdzie leży błąd interpretacyjny

Praktyka urzędnicza, która upowszechniła się od czerwca 2025 roku utożsamia ze sobą dwie – fundamentalnie różne – sytuacje:

**Pierwsza:** polska firma prowadząca rzeczywistą działalność gospodarczą w Polsce deleguje swojego pracownika, niezależnie od jego obywatelstwa, nawet jeśli został on zatrudniony krótko przed delegowaniem do realizacji zagranicznego kontraktu – to jest **korzystnie ze swobody świadczenia usług** gwarantowanej przez art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

**Druga:** cudzoziemiec uzyskuje polską wizę i zezwolenie na pracę wyłącznie po to, by wjechać do strefy Schengen, a polski podmiot, który mu to umożliwił nie zamierza go zatrudnić lub jest tzw. spółką-skrzynką pocztową, czyli nie prowadzi normalnej działalności gospodarczej w Polsce – to jest **nadużycie, któremu należy przeciwdziałać**.

Różnica jest kluczowa i weryfikowalna. Zgodnie z art. 4 ust. 3 dyrektywy PE i Rady 2014/67/UE nadużycie przy delegowaniu pracowników występuje, gdy pracodawca nie prowadzi rzeczywistej działalności gospodarczej w państwie wysyłającym. To właśnie takie przypadki urzędy powinny wykrywać – a nie blokować legalnej działalności polskich eksporterów usług, którzy zatrudniają w Polsce dziesiątki tysięcy pracowników, płacą podatki, mają ugruntowaną pozycję na europejskim rynku i delegują zespoły do realizacji konkretnych kontraktów na terenie innych państw członkowskich.

Źródłem błędu jest **mechaniczne stosowanie przez urzędy wyłącznie wykładni językowej** art. 13 ust. 1 pkt 9 i 10 Ustawy („*niewykonywanie pracy na terytorium RP*”) w **oderwaniu od wykładni systemowej**, zwłaszcza art. 1 ust. 1, który określa przedmiot Ustawy jako regulację „*warunków dostępu cudzoziemców do [polskiego] rynku pracy*” oraz **z naruszeniem zasady pierwszeństwa prawa europejskiego**, która zabrania interpretowania przepisów krajowych w sposób sprzeczny z prawem europejskim.

Problem pogłębia fakt, że projektodawca w Ocenie Skutków Regulacji sam sugeruje błędną wykładnię sprzeczną z prawem europejskim, uznając delegowanie pracownika przez polskiego pracodawcę za przykład... niepodjęcia przez cudzoziemca pracy w Polsce (sic!).

## Co mówi prawo unijne

Przynależność delegowanych pracowników do rynku pracy państwa wysyłającego – czyli Polski, gdy ich pracodawca ma tu siedzibę – jest bezsprzeczna i potwierdzona utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE (od sprawy C-113/89 Rush Portuguesa, przez C-244/04 Komisja p. RFN, C-168/04 Komisja p. Austrii, C-91/13 Essent, C-18/17 Daniela, aż po najnowszy wyrok C-540/22 SN i inni).

## Co należy zrobić

Apelujemy do Pana Premiera o doprowadzenie do wydania pisemnych wytycznych przypominających urzędom o konieczności stosowania art. 13 ustawy w sposób uwzględniający przepisy prawa europejskiego. Skutek przesłanki niewykonywania pracy „na terytorium RP” nie może obejmować pracowników z państw trzecich zatrudnionych w polskich przedsiębiorstwach i prawidłowo delegowanych do innego państwa członkowskiego w ramach europejskiej swobody świadczenia usług.

Postulat wydania takich wytycznych ma nawet podstawę prawną w art. 1 ust. 5 Ustawy, który nakazuje Ministrowi właściwemu do spraw pracy „udzielanie wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów ustawy w celu jej jednolitego stosowania”.

Precedens już istnieje. Analogiczna interwencja ustawodawcy miała miejsce w odniesieniu do tzw. specustawy ukraińskiej (ustawa z 12.03.2022 r., Dz.U.2025.337). Początkowo art. 11 ust. 2 specustawy przewidywał, że wyjazd obywatela Ukrainy z terytorium RP na okres powyżej 30 dni pozbawiał go uprawnienia do legalnego pobytu.

Z dniem 1 lipca 2022 r. dodano jednak ust. 3, który wyraźnie przewidział, że obywatele Ukrainy skierowani do wykonywania usług na terytorium innych państw członkowskich przez podmioty prowadzące działalność w Polsce nie tracą uprawnień związanych z legalnym pobytym. Problem został rozwiązany.

## Propozycja legislacyjna

Ewentualnie, w przypadku nowelizacji Ustawy z innych powodów, uważamy za konieczne doprecyzowanie jej przepisów poprzez dodanie do art. 2 pkt 10 w brzmieniu:

*Art. 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o:*

*(...)*

*10) wykonywaniu pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – oznacza to także wykonywanie pracy na terytorium innego państwa członkowskiego UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Konfederacji Szwajcarskiej przez cudzoziemca zatrudnionego przez podmiot prowadzący działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i delegującego tego cudzoziemca w ramach swobody świadczenia usług, o której mowa w art. 56 TFUE.*

## **Dlaczego to pilne**

Panie Premierze, opisane bariery urzędnicze naruszają europejski ład prawny, sabotują konkurencyjność polskiej gospodarki, uszczuplają wpływy do budżetu i podważają wiarygodność Polski jako praworządnego państwa członkowskiego UE.

Problem narasta z każdym tygodniem – polscy eksporterzy tracą kontrakty, pozycję konkurencyjną i wiarygodność wobec zagranicznych kontrahentów.

Dzieje się to w momencie szczególnie niekorzystnym: przy rosnącej presji na finanse publiczne i potrzebie pozyskania dodatkowych środków na modernizację armii. Jednocześnie raport Mario Draghiego wskazuje przeregulowanie i bariery jako główną przyczynę postępującej agonii unijnej gospodarki, co stanowi egzystencjonalne zagrożenie dla przyszłości oraz jakości życia każdego z nas.

Bariery w delegowaniu pracowników Komisja Europejska umieściła na 9-tym miejscu „Czarnej dziesiątki” barier, które w największym stopniu przyczyniły się do utraty konkurencyjności Europy względem USA i Chin.

Powinniśmy zatem usuwać bariery – co dziś jest koniecznością – a nie tworzyć nowe.

Odebranie polskim eksporterom usług możliwości delegowania znacznej części ich pracowników oznacza faktyczne odebranie im możliwości konkurencyjności na rynku UE.

Taką praktykę należy także uznać za naruszającą zobowiązania Polski wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej, w szczególności z art. 4 ust. 3 TUE (zasada lojalnej współpracy) oraz zasady pierwszeństwa prawa UE, która nakazuje nie ustanawiać i nie stosować przepisów krajowych w sposób sprzeczny z prawem unijnym.

*Z wyrazami szacunku,*



**Prof. Monika Namysłowska**

Kierownik Katedry Europejskiego Prawa Gospodarczego,  
Uniwersytet Łódzki



Kierownik Katedry Prawa Pracy  
Uniwersytet Gdański

**Prof. Leszek Mitrus**

Katedra Prawa Pracy i Polityki Społecznej  
Uniwersytet Jagielloński

**Prof. Joanna Ryszka**

Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego  
Uniwersytet Opolski

**dr Izabela Florczak**

Prodziekanka Wydziału Prawa i Administracji  
Uniwersytet Łódzki

**Prof. Sabina Kubiciel-Lodzińska**

Katedra Polityki Regionalnej i Rynku Pracy  
Politechnika Opolska

**Prof. Monika Szaraniec**

Dziekan Kolegium Prawa  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**Prof. Aleksandra Nowak-Gruca**

Katedra Prawa Gospodarczego Publicznego i Prawa Pracy  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**Prof. Malgorzata Medrala**

Katedra Prawa Gospodarczego Publicznego i Prawa Pracy  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**Prof. Marcin Wujczyk**

Katedra Prawa Pracy i Polityki Społecznej  
Uniwersytet Jagielloński

**Prof. Wanda Sulowska**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**Prof. Sylwia Majkowska-Szulc**

Członek Zarządu Polskiego Stowarzyszenia Prawa  
Europejskiego, Uniwersytet Gdański

**Stefan Schwarz**

Europejski Instytut Mobilności Pracy w Krakowie

**dr Marek Benio**

Katedra Prawa Pracy  
Uniwersytet Gdański

**dr Marcin Kielbasa**

Katedra Prawa Gospodarczego Publicznego i Prawa Pracy  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**Prof. Ilona Przybojewska**

Centrum Prawa Ochrony Środowiska  
Uniwersytet Jagielloński

**dr Michał Szypniewski**

Katedra Prawa Pracy  
Uniwersytet Gdański

**dr Katarzyna Szepelak**

Katedra Prawa Międzynarodowego Publicznego  
i Europejskiego  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## ZAŁĄCZNIK: Analiza prawna

Źródłem opisywanego problemu jest błędne utożsamienie dwóch pojęć o różnym znaczeniu: „*praca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*” i „*dostęp do polskiego rynku pracy*”. Choć art. 1 ust. 1 Ustawy wprost stanowi, że reguluje ona „*warunki dostępu cudzoziemców do rynku pracy*”, to już w tytule i treści Ustawy aż 197 razy używa się sformułowania „*praca na terytorium RP*”, bez jednoczesnego wskazania, że cudzoziemcy z państw trzecich delegowani w ramach swobody świadczenia usług pozostają uczestnikami polskiego rynku pracy, a więc w rozumieniu Ustawy przez cały okres delegowania pracują „*na terytorium RP*”.

Przynależność delegowanych pracowników do rynku pracy państwa wysyłającego, w którym siedzibę ma ich pracodawca (w tym przypadku Polski) jest bezsporna i potwierdzona utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (od sprawy *C-113/89 Rush Portuguesa*,; *C-244/04 Komisja p. RFN*, *C-168/04 Komisja p. Austrii*, *C-91/13 Essent*, *C-18/17 Daniela* po najnowszy wyrok *C-540/22 SN i inni*).

Skutki sprzeczne z prawem UE wywołuje nadmierne przywiązanie do stosowania wyłącznie wykładni językowej przepisów **art. 13 ust. 1 pkt 9 i 10 Ustawy**, w oderwaniu od wykładni systemowej, tak jakby nie istniał art. 1 ust. 1 Ustawy. Cytowane przepisy art. 13 przewidują odmowę wydania zezwolenia na pracę w przypadku, gdy „*cudzoziemiec nie będzie wykonywał pracy na terytorium RP*” lub „*nie wykonywał pracy na terytorium RP*” (analogiczną normę zawiera art. 61 ust. 1 pkt. 2 Ustawy). Do tego dochodzi fakt, że **sam projektodawca w Ocenie Skutków Regulacji (OSR) proponuje sprzeczną z prawem UE wykładnię tych przepisów**, uznając delegowanie pracownika przez polskiego pracodawcę za ... jeden z przykładów sytuacji niepodjęcia przez cudzoziemca pracy w Polsce (sic!).

Niezgodna z przepisami prawa UE praktyka urzędnicza, ukształtowana na kanwie ww. przepisów, polega na uznawaniu przez organy polskiej administracji publicznej, że pracownicy delegowani przez polskich usługodawców nie wykonują pracy w Polsce, czyli „*na terytorium RP*”, a w konsekwencji odmawianiu wydawania im wiz oraz zezwoleń na pracę. Takie postępowanie - pozostające w jawnej sprzeczności z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości - stanowi **rażące naruszenie przez Polskę prawa UE wobec własnych obywateli i przedsiębiorców**, wbrew obowiązkowi wynikającemu z unijnej zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) oraz zasady pierwszeństwa prawa UE nakazującej nie ustanawianie oraz nie stosowanie przepisów krajowych sprzecznych z prawem unijnym.

Praktyka rekrutowania pracowników w celu delegowania („*with a view to be posted*”) – również, gdy są obywatelami państw trzecich – jest w pełni zgodnym z prawem Unii wyrazem materializacji idei jednolitego rynku UE. Tym bardziej, że w wielu wypadkach są to osoby, które już zamieszkują na terytorium RP.

Również żadne przepisy o pracy tymczasowej nie stoją na przeszkodzie, aby klient (pracodawca użytkownik) wskazał agencji zatrudnienia miejsce pracy cudzoziemca-pracownika tymczasowego na terytorium innego państwa członkowskiego.

**Za nadużycie należy natomiast uznać sytuację, gdy pracodawca nie wykonuje normalnej działalności na terytorium państwa, z którego deleguje pracowników, a jedynie prowadzi w nim tzw. spółkę-skrzynkę pocztową („letter-box company”), której działalność sprowadza się wyłącznie do czynności administracyjnych (np. legalizacji pracy i pobytu cudzoziemców w celu umożliwienia im wjazdu do strefy Schengen).**

Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z art. 4 ust. 3 *dyrektywy PE i Rady 2014/67/UE* instytucje kontrolne powinny brać pod uwagę, czy pracownik delegowany „zwyczajowo” wykonuje pracę w państwie wysyłającym (w tym przypadku – w Polsce), gdy oceniają, czy mamy do czynienia z rzeczywistym (zgodnym z prawem) delegowaniem.

Trzeba jednak pamiętać, że po pierwsze, przesłanka rzeczywistego delegowania będzie spełniona również w przypadku, gdy zrekrutowany w celu oddelegowania cudzoziemiec wróci do Polski „*po zakończeniu wykonywania pracy lub usług, do wykonania których został delegowany*” lub „*ma w Polsce ponownie podjąć pracę*”.

Ponadto, miejsce w którym delegowany pracownik zazwyczaj pracuje jest tylko jednym z wielu elementów faktycznych, które należy brać pod uwagę oceniając prawidłowość delegowania. Co najważniejsze - brak spełnienia tego elementu nie oznacza automatycznie, że mamy do czynienia z obejściem prawa.

Taką interpretację potwierdza również lektura orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Kluczowa jest tu opinia rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda do sprawy *C-244/04 Komisja p. RFN*, jak również wyrok w tej sprawie i w sprawie *C-168/04 Komisja p. Austrii*.

Rzecznik w tej opinii wskazał, że:

*„rodzi się pytanie, czy Trybunał rzeczywiście ustanowił w tym orzeczeniu [Vander Elst] szczególne kryterium” (...). „Jak wskazała Komisja, Trybunał określając w sentencji swego wyroku, że obywatele państw trzecich są „zgodnie z prawem i zwyczajowo” zatrudnieni przez usługodawcę, powtórzył on jedynie brzmienie pytania prejudycjalnego (...). Mogło to zostać uznane za wskazówkę, iż Trybunał nie zamierzał ustalić odrębnego standardu względem tej kwestii” [pkt 38 opinii].*

Zatem, według rzecznika:

*„Trybunał podkreślał konieczność zapewnienia, by tylko pracownicy z państw trzecich, którzy legalnie zamieszkują w państwie członkowskim siedziby usługodawcy i są legalnie zatrudnieni przez usługodawcę w tym państwie członkowskim mieli możliwość bycia delegowanymi (...) bez nakładania dalszych*

*ograniczeń przez przyjmujące państwo członkowskie odnośnie do tych dwóch kwestii”.*

W końcu, rzecznik (i Trybunał Sprawiedliwości w późniejszych wyrokach) uznał, że:

*„Trybunał nie uzależnił spełniania któregośkolwiek z kryteriów [chodzi o legalne zamieszkiwanie oraz legalne zatrudnienie] od określonego okresu zamieszkania albo zatrudnienia” [pkt 40 opinii oraz pkt 55 wyroku C-244/04 i pkt 51 wyroku C-168/04].*

*„Oznacza to, że nie przypisywał aspektowi „zwyczajowego” zatrudnienia w państwie członkowskim pochodzenia znaczenia, jakie przypisywali mu Luksemburg, Republika Federalna Niemiec, a nawet Komitet K.4.” [pkt 40 opinii – chodzi o państwa członkowskie zgłaszające uwagi w sprawie C-244/04 oraz o Komitet międzyrządowy, zajmujący się politykami migracyjnym].*

Zacytowane powyżej orzecznictwo prowadzi do wniosku, że Trybunał Sprawiedliwości uznaje oddelegowanie obywateli państw trzecich za dopuszczalne pod warunkiem ich legalnego zamieszkiwania i zatrudnienia w wysyłającym państwie członkowskim UE.

Przy czym legalne zamieszkiwanie cudzoziemca w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości utożsamiane jest z prawem pobytu. W szczególności, Trybunał wskazuje, że *„ani długość obecności, ani fakt, że obywatele ci zachowują zwykły ośrodek swych interesów życiowych w państwie trzecim, nie są jako takie rozstrzygające przy określaniu, czy obywatele ci legalnie zamieszkują na terytorium danego państwa członkowskiego”* (wyrok w sprawie C-477/17 Balandin, pkt 41-42). Zatem Trybunał odrzuca jakiegokolwiek odgórne definiowanie czasu, przez który cudzoziemiec miałby zamieszkiwać lub być zatrudniony przed jego oddelegowaniem.

**Reasumując**, utożsamianie zamiaru delegowania pracownika posiadającego obywatelstwo państwa trzeciego z zamiarem zatrudnienia go „poza terytorium RP” jest sprzeczne z logiką delegowania pracowników w ramach swobody świadczenia usług. Jeśli ponadto przesądza o odmowie wydania zezwolenia na pracę lub wize, to stanowi niedopuszczalną barierę w korzystaniu ze swobody świadczenia usług przez polski podmiot. Taką praktykę administracyjną należy uznać za naruszającą zobowiązania Polski wynikające z członkostwa w UE. Aby ułatwić pronijną interpretację przepisów Ustawy należy podkreślić - albo w drodze wytycznych albo, przy okazji nowelizacji ustawy z innych powodów, przez dodanie przepisu wyjaśniającego, że pracę pracownika delegowanego wykonywaną na terytorium innego państwa członkowskiego należy traktować tak jakby była wykonywana na terytorium RP. To rozwiązanie przysłuży się gospodarce oraz wzmocni pewność prawa i zaufanie obywateli do państwa.