

Warszawa, 23 grudnia 2024 r.  
KL/663/181/NK/2023

Pan  
**dr hab. Maciej Duszczyk**  
Podsekretarz Stanu  
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

*Szanowny Panie Ministrze,*

w nawiązaniu do pisma (DP-WLM.0231.57.2024 z dnia 3 grudnia br.), przy którym przekazano *projekt ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (MOS) (UD163)*, uprzejmie przesyłam uwagi Konfederacji Lewiatan.

Pozytywnie należy ocenić elektronizację postępowania dot. udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy, pobyt stały i pobyt rezydenta długoterminowego UE bez konieczności przedstawienia papierowej wersji wniosku w trakcie osobistej wizyty w urzędzie wojewódzkim. Liczymy, że zwiększenie zakresu elektronizacji/cyfryzacji postępowań skróci czas trwania postępowań pobytowych. Zdarza się obecnie, że trwają one nawet ponad 1 rok, co jest zdecydowanie zbyt długim okresem. Elektronizacja powinna także przyczynić się do większej transparentności i sprawności prowadzenia procesu legalizacji pobytu. W naszej ocenie za bardzo potrzebną zmianę należy uznać także planowane zastąpienie odcisku stempla w paszporcie zaświadczeniem o złożeniu wniosku.

Mimo wielu zalet, które niesie za sobą elektronizacja postępowania, istotne jest także dostosowanie systemu do różnych potrzeb wnioskodawców. Dlatego wskazane jest **zachowanie alternatywnej tradycyjnej formy składania wniosków** dla cudzoziemców, którzy z różnych przyczyn mogą mieć utrudniony dostęp do rozwiązań elektronicznych, ponieważ brak złożenia wniosku w odpowiednim terminie może mieć daleko idące konsekwencje zarówno dla cudzoziemca, jak i pracodawcy. Poza tym, należy wziąć pod uwagę, że nie wszyscy obywatele państw trzecich posiadają podpis kwalifikowany/profil zaufany. Biorąc pod uwagę fakt, że złożenie wniosku najpóźniej w ostatnim dniu legalnego pobytu ma kluczowe znaczenie z perspektywy legalności pobytu i pracy, należy rozważyć alternatywną metodę złożenia wniosku oraz umożliwienie złożenia elektronicznego wniosku bez podpisu pod warunkiem uzupełnienia tego braku formalnego podczas osobistego stawiennictwa w urzędzie.

1. W celu dalszego przyspieszenia i usprawnienia procesu legalizacji pobytu w Polsce proponuje się wprowadzenia dodatkowych narzędzi dostępnych w systemie Moduł Obsługi Spraw (dalej: MOS):

- **Należy zapewnić podmiotom powierzającym pracę cudzoziemcom ubiegającym się o pobyt czasowy, pobyt stały lub pobyt rezydenta długoterminowego UE możliwość sprawdzenia statusu sprawy**, za zgodą cudzoziemca wyrażoną przez MOS, na przykład poprzez zeskanowanie kodu kreskowego znajdującego się na zaświadczeniu (o którym mowa w np. 108 ust. 3 pkt 9, art. 206 ust. 3 pkt 9, art. 222a ust. 3 pkt. 9 ustawy o cudzoziemcach zgodnie z brzmieniem zaproponowanym w projekcie nowelizującym), a także dalszego sprawdzania statusu sprawy bez konieczności przedstawiania pełnomocnictwa. Ponadto warto rozważyć wprowadzenie za pośrednictwem MOS powiadomień o zdarzeniach w postępowaniach dotyczących cudzoziemców, co do których podmiot powierzający pracę złożył załącznik nr 1 tak, aby podmiot zatrudniający cudzoziemca był na bieżąco informowany o statusie postępowania. Jest to kluczowe z perspektywy pracodawców z uwagi na fakt, że w przypadku umorzenia postępowania ze względu m.in. na niestawienie się w urzędzie na wezwanie wojewody, pracodawca jest obarczony ryzykiem nielegalnego powierzenia pracy w związku z brakiem podstaw do legalnego pobytu cudzoziemca w Polsce. Biorąc pod uwagę, że legalność zatrudnienia jest nieodłącznie uwarunkowana legalnością pobytu cudzoziemca w Polsce, podmiot powierzający pracę powinien być informowany o przebiegu postępowania, a co najmniej – o jego zakończeniu. Uwaga ta w szczególności dotyczy sytuacji, w której wydana przez urząd decyzja jest negatywna, a dalszy pobyt cudzoziemca w Polsce będzie uznawany za nielegalny. W aktualnym stanie prawnym podmiot powierzający pracę nie jest stroną postępowania o zezwolenie na pobyt i pracę (zezwoleń jednolite). Przepisy prawa migracyjnego zobowiązują go jednak do czynnego udziału w postępowaniu, bez możliwości weryfikacji jego statusu. Projekt nie dostarcza nowych rozwiązań w tym zakresie, wobec czego rekomendowana jest dalsza analiza i wprowadzenie zmian usprawniających przebieg postępowania i zapewniających dostęp podmiotu powierzającego pracę do informacji o postępowaniu. Jest to szczególnie istotne w kontekście nowego obowiązku pracodawcy wskazanego w decyzji o zezwoleniu na pobyt i pracę, który polega na informowaniu wojewody w ciągu 15 dni o utracie pracy przez cudzoziemca. Obowiązek ten jest przewidziany w art. 96 projektu ustawy o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (UC46).
- Pozytywnie należy ocenić umożliwienie złożenia załączników do wniosku o pobyt czasowy/stały/rezydenta długoterminowego UE w formie elektronicznej. Ze względu na stosowane aktualnie przez urzędy wojewódzkie praktyki i występujące nadużycia dotyczące żądania dodatkowych dokumentów w formie papierowej w trakcie postępowania należy zadbać o **odpowiednie doprecyzowanie przepisów** w taki sposób, aby nie pozostawiały one pola do ewentualnej błędnej interpretacji i żądania przez urzędy dostarczenia oryginału dokumentów wysłanych w formie elektronicznej;

- Projekt ustawy nie przewiduje **możliwości utworzenia przez pełnomocnika cudzoziemca konta w Module Obsługi Spraw (MOS)**. Bardzo duża liczba cudzoziemców korzysta z usług pełnomocników, w tym profesjonalnych. Rozszerzenie katalogu osób uprawnionych do założenia konta w MOS umożliwi pełnomocnikowi dostęp do danych, wsparcie cudzoziemca w prawidłowym przygotowaniu wniosku i monitorowanie bieżącego statusu sprawy, bez konieczności bazowania jedynie na informacjach od mocodawcy. W zakresie wsparcia cudzoziemca w wypełnieniu wniosku jest to o tyle istotne, że formularze wniosków mogą być dla osoby niezaznajomionej z polskim systemem stosunkowo wymagające (na co często pełnomocnikom uwagę zwracają sami cudzoziemcy) i mogą skutkować wprowadzaniem błędnych lub niepełnych informacji. W dalszej konsekwencji wniosek zostanie formalnie wypełniony i złożony w systemie, jednak z nieprawidłowościami skutkującymi koniecznością uzupełnienia braków formalnych (w terminie nie krótszym niż 7 dni, często jednak bywającym terminem dokładnie 7-dniowym), generując też większy wymiar pracy dla pracowników urzędu obsługujących sprawę. Postuluje się zatem umożliwienie utworzenia konta w MOS także dla pełnomocnika oraz doprecyzowania zasad korzystania przez pełnomocników z systemu MOS;
  - Aktualnie system MOS funkcjonuje w 6 językach, ważne jest, aby funkcjonalność portalu w poszczególnych językach wyglądała tak samo, jak w języku polskim. Ponadto wszystkie dokumenty, w tym pouczenia, udostępniane cudzoziemcowi przez system MOS, powinny być dostępne w języku zrozumiałym dla cudzoziemca (np. angielskim lub języku ojczystym).
  - Niezależnie od elektronicznego systemu MOS należy rozważyć udostępnienie aplikacji mobilnej MOS, która przynajmniej umożliwi kontrolowanie statusu spraw przez cudzoziemca, pełnomocnika lub przedstawiciela pracodawcy.
2. Popieramy odejście od obowiązku pobrania odcisków linii papilarnych jako czynnika wstrzymującego merytoryczne prowadzenie postępowania pod rygorem odmowy wszczęcia postępowania. Aktualnie stosowanie tego przepisu sparaliżowało pracę urzędów w Polsce i sprawiło, że od dnia złożenia wniosku do złożenia odcisków linii papilarnych oraz uzyskania stempla w dokumencie podróży cudzoziemca, potwierdzającego złożenie wniosku może minąć nawet rok. Aby jeszcze bardziej usprawnić proces i skrócić czas oczekiwania na wezwanie do osobistego stawiennictwa proponuje się umożliwienie złożenie odcisków palców, wzoru podpisu i przekazanie paszportu/weryfikacji tożsamości przez organy gminy (np. urzędy stanu cywilnego). Rozwiązanie to dość dobrze funkcjonowało w ramach przepisów ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Obywatele Ukrainy przy składaniu wniosków o PESEL-UKR stawiali się osobiście w organie gminy, a nie w urzędzie wojewódzkim. Opcjonalnym rozwiązaniem mogłoby być pobranie odcisków linii papilarnych

podczas odbioru decyzji, podobne rozwiązanie funkcjonuje w wielu krajach Europejskich, na przykład w Hiszpanii.

Ponadto wskazane jest **wydłużenie terminu, w którym cudzoziemiec ubiegający się o zezwolenie na pobyt powinien stawić się osobiście w urzędzie do 14 dni** w celu złożenia odcisków linii papilarnych. Przepisy nie precyzują, w jakim terminie wojewoda wzywa cudzoziemca do osobistego stawiennictwa w urzędzie, tym samym ciężko jest przewidzieć, kiedy dokładnie cudzoziemiec otrzyma wezwanie, od momentu otrzymania którego będzie miał jedynie 7 dni na dopełnienie niezbędnych formalności, mających bezpośredni wpływ na postępowanie w sprawie legalizacji jego pobytu w Polsce. Ogranicza to możliwość odbycia podróży służbowych bądź odwiedzin rodziny, szczególnie w przypadku cudzoziemców pochodzących krajów bardziej odległych.

3. Wskazane jest **doprecyzowanie ram czasowych poszczególnych etapów postępowania pobytowego**. Projekt nie uwzględnia terminów (choćby instrukcyjnych), które wyznaczałyby ramy czasowe trwania poszczególnych etapów postępowania. W szczególności z projektowanych przepisów nie wynika, w jakim terminie cudzoziemiec zostanie wezwany do urzędu w celu weryfikacji tożsamości (obowiązki określone w projektowanych przepisach art. 106e. ust 1, Art. 203e. ust. 1, art. 219e ust. 1 ustawy o cudzoziemcach). W naszej ocenie rekomendowane jest określenie terminu, choćby instrukcyjnego, który spójnie wyznaczałby obowiązki wobec różnych urzędów ds. cudzoziemców procedujących wnioski.
4. Oprócz zmiany przepisów dot. legalizacji pobytu pracy w celu usprawnienia procedur i dostosowanie ich do realiów konieczne jest **ujednoczenie wymogów urzędów wojewódzkich w zakresie dokumentów niezbędnych do uzyskania przez cudzoziemca zezwolenia na pobyt**. Dużym utrudnieniem dla cudzoziemców oraz pracodawców ich zatrudniających, którzy często wspierają pracowników cudzoziemskich w legalizacji pobytu w Polsce, jest zróżnicowanie wytycznych poszczególnych urzędów wojewódzkich pod względem dokumentów wymaganych w trakcie postępowania o udzielenia zezwolenia na pobyt. Ponadto cudzoziemcy często są wzywani do przedłożenia dodatkowych dokumentów, potwierdzających fakty znane urzędowo: wojewoda wzywa m.in. o okazanie do wglądu oryginału decyzji, którą sam wydał w innym postępowaniu lub o dokumenty potwierdzające posiadanie wysokich kwalifikacji w przypadku cudzoziemca, który wcześniej posiadał decyzję wydaną w trybie art. 127 ustawy o cudzoziemcach. Wymogi te często są nieuzasadnione i stanowią zbędne powielanie procedur przedłużające postępowanie w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt.
5. Obecnie pobyt cudzoziemca w Polsce w trakcie postępowania dot. udzielenia zezwolenia na pobyt uznaje się za legalny pod warunkiem złożenia kompletnego wniosku w ostatnim dniu legalnego pobytu. W przypadku opuszczenia przez cudzoziemca terytorium Polski przed zakończeniem postępowania, ponowny wjazd nie

jest możliwy z uwagi na brak ważnego dokumentu pobytowego. Czas postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt w zależności od województwa może potrwać od 1 do 3 lat. W tym czasie wyjazd z Polski i ponowny wjazd nie jest możliwy. Uniemożliwia to nie tylko odwiedziny bliskich w kraju pochodzenia cudzoziemca, ale również ogranicza możliwość udziału w zagranicznych podróżach służbowych. **Proponuje się wprowadzenie specjalnych rozwiązań, które by umożliwiły wyjazd z Polski w czasie postępowania.** Jednym z narzędzi, które dobrze się sprawdziło w przypadku obywateli Ukrainy korzystających z ochrony czasowej w Polsce, był certyfikat elektroniczny diia.pl (wdrożony na mocy ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa) jako dokument potwierdzający ich legalny pobyt na terytorium Polski i umożliwiający podróżowanie w ramach Unii Europejskiej, a także przekraczanie jej granic zewnętrznych. To cyfrowe zezwolenie na pobyt byłoby dużym ułatwieniem dla wszystkich cudzoziemców przebywających w Polsce. Opcjonalnym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie wizy krajowej (uzupełnienie art. 60 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach) umożliwiającej wyjazd i powrót do Polski w trakcie trwania procedury dot. uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy/stały/rezydenta długoterminowego UE. Wiza mogłaby być wydawana na wniosek cudzoziemca w ramach uproszczonej procedury na okres 90 dni. Podobne rozwiązanie obowiązywało na mocy ustawy o cudzoziemcach do 2008 roku. Zgodnie z art. 61 ust. 3 ustawy w ówczesnym brzmieniu „Wojewoda wydaje cudzoziemcowi nową wizę na okres pobytu do czasu zakończenia postępowania w pierwszej instancji w sprawie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, w przypadku, gdy wydanie decyzji z zachowaniem warunków, o których mowa w ust. 2, jest niemożliwe.”

6. Wskazane jest wprowadzenie przepisów umożliwiających **większą elastyczność możliwości zmiany warunków zatrudnienia na korzyść cudzoziemca**. Obecnie zmiana stanowiska nie wymagająca zmiany lub wydania nowego zezwolenia na pobyt czasowy i pracę jest możliwa pod warunkiem zachowania zakresu dotychczasowych obowiązków. W przypadku awansu pracownika cudzoziemskiego wymagana jest zmiana dotychczasowego zezwolenia na pobyt i pracę, przy czym wykonanie pracy na nowym stanowisku nie jest możliwe dopóki zezwolenie nie zostanie zmienione przez wojewodę. W celu ograniczenia barier uniemożliwiających sprawne przejście cudzoziemca na wyższe stanowisko wewnątrz przedsiębiorstwa proponuje się dokonanie następujących zmian:

- Wydawanie zezwolenia na pobyt i pracę (art. 114 ustawy o cudzoziemcach) bez wskazywania stanowiska na decyzji, pozostawiając informację o podmiocie powierzającym pracę lub kod klasyfikacji zawodów;
- Umożliwienie zmiany stanowiska cudzoziemca bezpośrednio w dniu złożenia przez cudzoziemca wniosku o zmianę stanowiska w trybie art. 120 ustawy o

cudzoziemcach lub po wystaniu przez cudzoziemca odpowiedniego powiadomienia do wojewody za pośrednictwem systemu MOS;

- Rozszerzenie przypadków, w których zgodnie z art. 119 ustawy o cudzoziemcach nie jest wymagana zmiana lub wydanie nowego zezwolenia na pobyt czasowy i pracę o zmianę stanowiska w ramach tych samych czynności w firmie (np. przejście ze stanowiska młodszego specjalisty na stanowisko starszego specjalisty, co jednocześnie wiąże się ze zmianą obowiązków). W takiej sytuacji wystarczające byłoby złożenie do właściwego urzędu notyfikacji o zmianie.
- Umożliwienie okresowego powierzenia cudzoziemcowi pracy na innym stanowisku w trybie art. 42 §4 Kodeksu pracy. W przypadkach uzasadnionych potrzebami pracodawcy należy umożliwić powierzenie cudzoziemcom przybywającym w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt i pracę (art. 114 ustawy o cudzoziemcach) innej pracy niż określona w umowie o pracę na okres nieprzekraczający 3 miesięcy w roku kalendarzowym, jeżeli nie powoduje to obniżenia wynagrodzenia i odpowiada kwalifikacjom pracownika bez konieczności wypowiedzenia dotychczasowych warunków pracy lub płacy.

Z poważaniem



Maciej Witucki

Prezydent Konfederacji Lewiatan

Załącznik 1 Uwagi Konfederacji Lewiatan do projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (MOS) (UD163)