



Warszawa, 17-12-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.541.302.2024.KM

Pan

Maciej Duszczyk

Podsekretarz Stanu

**Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i
Administracji**

ePUAP

dep.prawny@mswia.gov.pl

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na przekazany pismem DP-WLM.0231.57.2024 z dnia 3 grudnia 2024 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (UD163; dalej: „projekt”)¹, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.), uprzejmie przedstawiam następujące uwagi.

Jednym z głównych celów projektu jest zmiana sposobu składania wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały oraz zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE poprzez zastąpienie obowiązku złożenia ww. wniosków w formie papierowej podczas osobistego stawiennictwa w urzędzie wojewódzkim obowiązkiem złożenia ww. wniosków w postaci elektronicznej za pośrednictwem Modułu Obsługi Spraw (dalej: „MOS”). Zgodnie z uzasadnieniem

¹ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12392202/> [dostęp: 11 grudnia 2024 r.].

projektu, wprowadzenie MOS ma na celu przede wszystkim usprawnienie procedur związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców w Polsce oraz wyeliminowanie zbędnych elementów tych procedur, które stanowiły obciążenie zarówno dla cudzoziemców, jak również dla urzędów wojewódzkich. Proponowane usprawnienie procedur legalizacji pobytu cudzoziemców ma wynikać z konieczności obsłużenia wzrastającej z roku na rok liczby wniosków o legalizację pobytu w Polsce.

Opisane wyżej rozwiązanie było już przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 4 marca 2024 r. (znak: XI.540.46.2024.MŻ)², w którym co do zasady pozytywnie oceniłem kierunek proponowanych zmian i umożliwienie składania przez cudzoziemców wniosków o udzielenie zezwoleń pobytowych w postaci elektronicznej, bez konieczności osobistego stawiennictwa w urzędzie. W tym miejscu należy jednak ponownie zwrócić uwagę na zróżnicowany poziom kompetencji cyfrowych cudzoziemców. W uzasadnieniu projektu wprowadzono wskazano, że w celu zminimalizowania ryzyka wykluczenia cyfrowego aplikujących, którzy nie posiadają odpowiednich urządzeń bądź umiejętności, pozwalających na elektroniczne złożenie wniosku, zobowiązano wojewodę do zapewnienia pomocy przy składaniu wniosku o udzielenie zezwolenia pobytowego w lokalu urzędu wojewódzkiego (art. 106d ust. 7, art. 203d ust. 6, art. 219d ust. 6 projektowanej ustawy). Wojewoda ma również zapewnić pomoc przy zakładaniu konta w MOS w siedzibie urzędu wojewódzkiego (art. 225b ust. 4 projektowanej ustawy).

Powyższe rozwiązanie mogłoby być istotnym wsparciem dla osób, których poziom umiejętności cyfrowych lub brak dostępu do odpowiedniego urządzenia uniemożliwiłby złożenie wniosku. Wymaga ono jednak odpowiednio przygotowanych stanowisk komputerowych, gwarantujących ochronę danych osobowych, a także wsparcia wnioskodawcy ze strony pracowników urzędów wojewódzkich. Jednocześnie w ocenie skutków regulacji przewidziano, że koszty związane ze wszystkimi projektowanymi zmianami zostaną sfinansowane w większości w ramach limitów wydatków będących w dyspozycji poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych i nie będą stanowić podstawy do ubiegania się o dodatkowe środki na ten cel. Należy podkreślić, że niektóre urzędy wojewódzkie pomimo zwiększonej liczby składanych wniosków o legalizację pobytu, a także otrzymania nowych zadań, nie

² Treść wystąpienia RPO z dnia 4 marca 2024 r. jest dostępna pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-zmiana-przepisow-cudzoziemcy-opinia> [dostęp: 11 grudnia 2024 r.].

uzyskały w ostatnich latach dodatkowego wsparcia finansowego, kadrowego czy organizacyjnego, na co zwróciłem uwagę w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 września 2024 r.³ Brak zapewnienia środków finansowych przy nakładaniu nowego obowiązku na wojewodów może dodatkowo pogłębić problem terminowego załatwiania spraw przez urzędy wojewódzkie, które dotychczas nie były właściwie przygotowane do sprawnej obsługi cudzoziemców.

Warto mieć również na uwadze, że zgodnie z projektem cudzoziemiec, składając wniosek o zezwolenie na pobyt, opatruje go kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem zaufanym, co może stanowić dodatkowe utrudnienie, a w przypadku konieczności uzyskania przez cudzoziemca numeru PESEL także wydłużenie całej procedury. Cudzoziemcy nie są zobowiązani do posiadania kwalifikowanego podpisu elektronicznego czy podpisu zaufanego, a ich uzyskanie wymaga podjęcia wcześniej dodatkowych działań przez wnioskodawcę, który na tym etapie również musi wykazać się wystarczającym poziomem kompetencji cyfrowych.

Należy pozytywnie ocenić uregulowanie w art. 225c projektowanej ustawy kwestii zachowania terminu do złożenia wniosku o zezwolenie na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały oraz zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE w sytuacji nieprawidłowego działania systemu teleinformatycznego MOS, co odpowiada na wyrażone w wystąpieniu Rzecznika z dnia 4 marca 2024 r. wątpliwości co do braku uwzględnienia ewentualnych awarii systemu i sposobu działania w przypadku ich wystąpienia. Zgodnie z projektem, w przypadku nieprawidłowego działania MOS, powodującego niemożność złożenia ww. wniosków w ustawowo określonych terminach, wniosek będzie składany najpóźniej pierwszego dnia roboczego następującego po dniu usunięcia nieprawidłowości. W takim przypadku wniosek będzie uznany za złożony w pierwszym dniu nieprawidłowego działania MOS. W tym celu Szef Urzędu będzie informował o usunięciu nieprawidłowości w działaniu MOS na stronie internetowej Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Warto jednak zauważyć, że nieprawidłowe działanie MOS może powodować stan niepewności u cudzoziemców, w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że ponoszą oni daleko idące konsekwencje w przypadku braku złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt w odpowiednim terminie. Umożliwienie w takim przypadku skorzystania z tradycyjnej,

³ Treść wystąpienia RPO z dnia 27 września 2024 r. jest dostępna pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-cudzoziemcy-legalizacja-pobytu-przewleklosc-mswia-odpowiedz> [dostęp: 11 grudnia 2024 r.].

tj. papierowej formy składania wniosków byłoby wskazane w celu zachowania uprawnień cudzoziemca do złożenia wniosku o zezwolenie pobytowe w wybranym przez niego terminie.

Mając na uwadze powyższe, pragnę podkreślić, że możliwość składania wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt wyłącznie za pośrednictwem MOS może stanowić istotne utrudnienie dla cudzoziemców, którzy nie posiadają wystarczających umiejętności cyfrowych. Rozwiązania przewidziane w projekcie mogą okazać się niewystarczające, aby zapewnić pełny dostęp do procedur legalizujących pobyt na terytorium RP. W związku z tym uważam, że projektowane zmiany powinny nadal uwzględniać możliwość składania wniosków w formie papierowej, przy równoczesnym wprowadzeniu opcji realizacji procedury za pośrednictwem MOS.

Chciałbym ponadto zwrócić uwagę na stosunkowo krótki czas na przygotowanie urzędów wojewódzkich do nowego sposobu składania wniosków przy jednoczesnym ich dużym obciążeniu. Jak wynika z kierowanych do mojego Biura skarg, liczba wniosków pobytowych składanych przez cudzoziemców jest znacznie wyższa niż dostępne zasoby kadrowe umożliwiające sprawne ich rozpatrzenie. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich niezmiennie podkreślam, że zmiany organizacyjne, techniczne czy proceduralne mogą nie przynieść oczekiwanego efektu w postaci usprawnienia prowadzonych przez wojewodów postępowań administracyjnych w obszarze legalizacji pobytu ze względu na utrzymujące się braki kadrowe i znaczącą fluktuację pracowników w wydziałach zajmujących się sprawami cudzoziemców w urzędach wojewódzkich oraz stały wzrost obciążenia.

Pozytywnie oceniam proponowaną w projekcie zmianę art. 397 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, mającą na celu modyfikację właściwości miejscowej sądu, do którego kierowany jest wniosek o umieszczenie w placówce opiekuńczo-wychowawczej lub w strzeżonym ośrodku małoletniego cudzoziemca przebywającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez opieki. Dostrzeżona została także potrzeba doprecyzowania niektórych regulacji prawnych dotyczących postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej prowadzonego z udziałem małoletnich bez opieki. W mojej ocenie niezbędne jest jednak przyjęcie dodatkowych rozwiązań prawnych, ukierunkowanych na dostosowanie krajowego prawodawstwa do standardów ochrony praw migrujących dzieci. Na wybrane problemy o charakterze systemowym, dotyczące małoletnich

cudzoziemców bez opieki, zwróciłem uwagę we wspólnym wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka z dnia 28 października 2024 r.⁴

Należy także odnieść się do zaproponowanego nowego brzmienia art. 77 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: „ustawa o udzielaniu ochrony”), zgodnie z którym korzystanie przez cudzoziemca z pomocy socjalnej w ośrodku, ale także z opieki medycznej, ma być wstrzymywane z mocy prawa, jeśli cudzoziemiec przebywa poza tym ośrodkiem przez okres dłuższy niż 2 dni. Udzielania opieki medycznej nie wstrzymuje się, jeśli cudzoziemiec wymaga pomocy w nagłych przypadkach, podstawowym leczeniu chorób i poważnych zaburzeniach psychicznych lub jest osobą, która wymaga szczególnego traktowania. Wskazana w przepisie kategoria osób, wobec których nie wstrzymuje się udzielania opieki medycznej, nie wyczerpuje wszystkich sytuacji szczególnych, które mogą wiązać się z zagrożeniem życia lub zdrowia cudzoziemca, nie uwzględnia także, że cudzoziemiec może przebywać poza ośrodkiem w związku z usprawiedliwioną przyczyną.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy o udzielaniu ochrony, organ prowadzący postępowanie w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania, w przypadku gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym, a wnioskodawca w sposób dorozumiany wycofał wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wniosek uznaje się za wycofany w sposób dorozumiany, w przypadku gdy wnioskodawca opuścił ośrodek i nie powrócił do niego przez okres dłuższy niż 7 dni bez usprawiedliwionej przyczyny. Jednocześnie zgodnie z art. 74 ust. 1 pkt 2 ustawy o udzielaniu ochrony, pomoc socjalną i opiekę medyczną zapewnia się przez okres 14 dni od dnia doręczenia decyzji ostatecznej o umorzeniu postępowania, w przypadku gdy postępowanie w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej zostało umorzone. Proponowane zmiany w sposób nieuzasadniony mogą więc pozbawiać dostępu do opieki medycznej cudzoziemców, wobec których nadal może toczyć się postępowanie o udzielenie ochrony międzynarodowej.

⁴ Treść wystąpienia RPO i RPD z dnia 28 października 2024 r. jest dostępna pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-rpd-cudzoziemcy-dzieci-bez-opieki-premier> [dostęp: 11 grudnia 2024 r.].

Mając na względzie, że niektóre rozwiązania zawarte w projekcie mogą powodować negatywne skutki dla ochrony praw cudzoziemców, uprzejmie proszę o uwzględnienie powyższych uwag w toku prowadzonych aktualnie prac legislacyjnych.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/