



Warszawa, 04-03-2024 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**XI.540.46.2024.MŻ**

**Pan  
Maciej Duszczyk  
Podsekretarz Stanu  
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i  
Administracji**

ePUAP

[dep.prawny@mswia.gov.pl](mailto:dep.prawny@mswia.gov.pl)

Szanowny Panie Ministrze!

Uprzejmie dziękuję za przekazany pismem DP-WLM.0231.81.2023.MM z dnia 8 lutego 2024 r. **rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach<sup>1</sup> oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup> (UC15; dalej: „projekt”, „ustawa zmieniająca”). Z uwagą zapoznałem się z proponowanymi zmianami i, co do zasady, pozytywnie oceniam ich kierunek.**

Niemniej jednak, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>3</sup>, w niniejszym piśmie pragnę przedstawić uwagi dotyczące niektórych przepisów projektu, które w mojej ocenie mogą rodzić negatywne skutki dla ochrony praw cudzoziemców znajdujących się pod jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto, pozwalam sobie wskazać na dodatkowe kwestie pozostające w zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich, których uwzględnienie

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2023 r. poz. 519, ze zm.; dalej: „ustawa o cudzoziemcach”).

<sup>2</sup> Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12381805>.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1058; dalej: „ustawa o RPO”.

w toku prowadzonych aktualnie prac legislacyjnych jest w mojej ocenie szczególnie uzasadnione w kontekście ochrony praw cudzoziemców, w tym małoletnich bez opieki i osób, wobec których planowane jest przymusowe wykonanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

## **I. Zmiana sposobu składania wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały oraz zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE**

Jednym z głównych założeń przedstawionego projektu jest wprowadzenie zmiany sposobu inicjowania przez cudzoziemców większości postępowań pobytowych. Zgodnie z proponowanymi zmianami wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały oraz zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE (kolejno: art. 106c ust. 1, art. 203c ust. 1 i art. 219 c ust. 1 projektowanej ustawy o cudzoziemcach) składane będą **wyłącznie** za pośrednictwem systemu teleinformatycznego Moduł Obsługi Spraw (dalej: MOS). Kwestie związane z jego funkcjonowaniem uregulowane zostały w dodanym niniejszym projektem Dziale VIA ustawy o cudzoziemcach.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu, proponowane zmiany odpowiadają na potrzebę intensyfikacji i przyśpieszenia procesu cyfryzacji procedur administracyjnych we wskazanym obszarze i dążenia do poprawy jakości i dostępności e-usług. Projektowane zmiany mają także wynikać z konieczności obsłużenia wzrastającej stale liczby wniosków o legalizację pobytu i odzwierciedlać naturalnie zachodzące zmiany zachowań wnioskodawców.

W tym kontekście, jako pozytywne oceniam umożliwienie składania przez cudzoziemców wniosków o udzielenie ww. zezwoleń w sposób zdalny, niewymagający osobistego stawiennictwa w urzędzie. Ze skarg wnoszonych do Biura RPO wynika, że w wielu przypadkach, z uwagi na dużą liczbę interesantów, cudzoziemcy doświadczają trudności próbując załatwić w urzędach sprawy związane z legalizacją pobytu na terytorium RP. W mojej ocenie, w toku tworzenia proponowanych uregulowań prawnych, pominięto jednak aspekt ludzki, związany ze zróżnicowanym poziomem kompetencji cyfrowych cudzoziemców, umożliwiającym korzystanie z systemów teleinformatycznych. Co prawda w uzasadnieniu projektu wskazano na intuicyjność i łatwość obsługi MOS, podkreślenia wymaga jednak, że wśród osób planujących złożenie wniosku pobytowego mogą znaleźć się takie, dla których ze względu na pochodzenie, wiek lub inne czynniki korzystanie z narzędzi internetowych może

stanowić trudność niemożliwą do przewyciężenia. Warto mieć także na uwadze, że zgodnie z projektem do prawidłowego złożenia ww. wniosków konieczne będzie opatrzenie ich kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem zaufanym, co stanowić może dodatkowe utrudnienie. Oceniając proponowane rozwiązania nie można także pominąć kwestii ewentualnych awarii systemu teleinformatycznego MOS, które uniemożliwić mogą dochowanie terminów złożenia ww. wniosków, określonych w art. 105 ust. 1, art. 202 ust. 1, art. 218a ust. 1 projektowanej ustawy o cudzoziemcach. W przedłożonym projekcie nie uwzględniono tego typu okoliczności i sposobu działania w przypadku ich wystąpienia.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że możliwość złożenia ww. wniosków wyłącznie za pośrednictwem MOS prowadzi do ryzyka ograniczenia części cudzoziemców dostępu do procedur legalizujących pobyt na terytorium RP, niezależnie od spełniania przez nich przewidzianych prawem przesłanek uprawniających do uzyskania stosownych zezwoleń. Stąd też w mojej ocenie projektowane zmiany powinny w dalszym ciągu umożliwiać składanie wniosków w formie papierowej, przy jednoczesnym wprowadzeniu możliwości załatwienia sprawy za pośrednictwem MOS.

## **II. Konieczność wzmocnienia systemu monitorowania realizacji powrotów przymusowych cudzoziemców**

W przedstawionym projekcie nowelizacji ustawy o cudzoziemcach wprowadzono uregulowania dotyczące organizowania lub koordynowania przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej Frontex operacji i interwencji powrotowych na terytorium RP, w tym poprzez dodanie definicji „interwencji powrotowej” i „operacji powrotowej” (w art. 3 pkt 5aa i pkt 10b projektowanej ustawy o cudzoziemcach). Zaproponowano także dodanie art. 329b, tworzącego ramy prawne do zorganizowania operacji lub interwencji powrotowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zwracam uwagę, że poza dążeniem do zwiększenia skuteczności wykonywanych przymusowo decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu należy mieć na względzie konieczność zapewnienia, że w toku prowadzonych działań operacyjnych przestrzegane będą podstawowe prawa deportowanych osób. Przypomnieć trzeba, że

zgodnie z art. 8 ust. 6 tzw. dyrektywy powrotowej<sup>4</sup> na państwach członkowskich UE ciąży obowiązek zapewnienia skutecznego systemu monitorowania powrotów przymusowych. Co także istotne, zgodnie z art. 50 ust. 3 in fine rozporządzenia 2019/1896<sup>5</sup>, w trakcie każdej operacji powrotowej koordynowanej lub organizowanej przez Frontex konieczna jest obecność obserwatora.

Chciałbym zauważyć, że od wielu lat liczba operacji wydalenia cudzoziemców z terytorium RP, w których uczestniczą obserwatorzy, jest znikoma. Na konieczność wzmocnienia krajowego systemu monitorowania deportacji w Polsce wskazał Stały Komitet ds. Oceny i Wprowadzania w Życie Dorobku Schengen po misji ewaluacyjnej przeprowadzonej w 2019 r.<sup>6</sup>.

Niestety w dalszym ciągu niezrealizowany pozostaje też zgłaszany przeze mnie i mojego poprzednika postulat wzmocnienia mechanizmu monitorowania deportacji na poziomie krajowym, poprzez nowelizację art. 333 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach i dodanie Rzecznika Praw Obywatelskich do podmiotów uprawnionych do udziału w charakterze obserwatora w działaniach związanych z realizacją przymusowych powrotów<sup>7</sup>.

Brak uwzględnienia we wskazanym powyżej przepisie ustawy o cudzoziemcach nie wyłącza mandatu Rzecznika, wykonującego w Polsce funkcję krajowego mechanizmu prewencji w rozumieniu Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne

---

<sup>4</sup> Dyrektywa 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 (Dz. Urz. UE L 348, 24.12.2008, str. 98–107 ze zm.).

<sup>5</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624 (Dz. Urz. UE L 295 z 14.11.2019, str.1).

<sup>6</sup> Zob. pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 lipca 2020 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich (znak: BMP-0790-2-6/2020/MJ), <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20MSWiA%2C%2017.07.2020.pdf>, dostęp: 22.02.2024 r.

<sup>7</sup> Zob. wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji: z dnia 3 kwietnia 2020 r. (KMP.572.5.2018.MZ), <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20MSWiA%20w%20sprawie%20monitorowania%20operacji%20deportacyjnych%2C%20203.04.2020.pdf>; z dnia 19 kwietnia 2022 r. (KMP.572.5.2018.MŻ), [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-04/Do\\_MSWiA\\_monitorowanie\\_deportacji\\_19\\_04\\_2022.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-04/Do_MSWiA_monitorowanie_deportacji_19_04_2022.pdf); dostęp: 22.02.2024 r.

Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r.<sup>8</sup> (dalej: OPCAT), do monitorowania przymusowych powrotów. Wynika on bowiem wprost z art. 19 ust. 1 OPCAT i art. 8 ust. 2 w zw. z art. 1 ust. 4 ustawy o RPO. Mając jednak na względzie, że kwestie organizacyjno-techniczne dotyczące udziału obserwatorów w prowadzonych operacjach powrotowych uregulowane zostały w rozporządzeniu<sup>9</sup> wydanym na podstawie art. 333 ust. 7 ustawy o cudzoziemcach i odnoszącym się wyłącznie do podmiotów określonych w ust. 1 wskazanego przepisu – tj. przedstawiciele organizacji pozarządowych lub międzynarodowych zajmujących się udzielaniem pomocy cudzoziemcom – niemożliwe jest w praktyce wykonywanie przez RPO mandatu w tym zakresie.

W związku z powyższym, mając na uwadze konieczność zabezpieczenia praw cudzoziemców wydalanych przymusowo z terytorium RP i dostosowania przepisów krajowych do prawa unijnego, zwracam się z uprzejmą prośbą o uwzględnienie postulowanych zmian w toku prowadzonych aktualnie prac legislacyjnych. W takim przypadku konieczne byłoby także odpowiednie uzupełnienie OSR projektu – jeśli bowiem nie zostaną zabezpieczone odpowiednie środki finansowe zadanie nie będzie mogło nadal być efektywnie realizowane, bez względu na przyjęte rozwiązania prawno-instytucjonalne.

### **III. Wzmocnienie ochrony praw małoletnich cudzoziemców przebywających na terytorium RP bez opieki**

Z zadowoleniem przyjmuję proponowaną w projekcie zmianę art. 397 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach, ukierunkowaną na 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 wybranych przepisów odnoszących się do postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej prowadzonego z udziałem małoletnich bez opieki, co znajduje odzwierciedlenie w art. 61 ust. 1, ust. 7 i ust. 8 projektowanej zmiany w przepisach ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W mojej ocenie konieczne jest jednak

---

<sup>8</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2014 r. w sprawie obecności przedstawiciele organizacji pozarządowych w toku działań związanych z doprowadzeniem cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony (Dz.U. z 2014 r. poz. 534).

przyjęcie dodatkowych rozwiązań prawnych w tym zakresie, zwłaszcza w kontekście zrównania praw przysługujących wszystkim małoletnim cudzoziemcom bez opieki, niezależnie od toczącego się w ich sprawie postępowania. Przykładowo, warto zauważyć, że w świetle aktualnie obowiązujących przepisów w ośrodkach detencyjnych nie umieszcza się wnioskujących o udzielenie ochrony międzynarodowej cudzoziemców, którzy nie ukończyli 18 lat i pozostają na terytorium RP bez opieki<sup>10</sup>. Analogicznie, w przypadku gdy wobec cudzoziemca bez opieki toczy się postępowanie w sprawie zobowiązania do powrotu lub też wydana została już decyzja w tym przedmiocie, w detencji nie umieszcza się osób, które nie ukończyły 15. roku życia<sup>11</sup>. Wziąwszy pod uwagę młody wiek cudzoziemców i ich ograniczoną zdolność zrozumienia swojej sytuacji faktycznej i prawnej oraz obowiązujących w Polsce procedur stoję na stanowisku, że **do strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców w żadnym przypadku nie powinno kierować się małoletnich bez opieki.**

Działający w Biurze RPO Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur (dalej: KMPT), wizytujący m.in. strzeżone ośrodki i areszty dla cudzoziemców, wskazywał na problemy związane z detencją małoletnich migrantów bez opieki, które wymagają podjęcia działań legislacyjnych<sup>12</sup>. Wśród podniesionych zagadnień znalazły się problemy dotyczące m.in. braku w ustawie o cudzoziemcach uregulowań prawnych nakazujących ustanowienie przez sąd kuratora dla małoletniego cudzoziemca bez opieki, który nie ubiega się o ochronę na terytorium RP (obecnie we wskazanym przypadku wyznacza się przedstawiciela na podst. art. 34 k.p.a.<sup>13</sup>). Zwróciłem także uwagę na potrzebę utworzenia placówek opiekuńczo-wychowawczych (lub dostosowanie części już istniejących) odpowiadających na szczególne potrzeby małoletnich cudzoziemców bez opieki. Aktualnie obowiązujące przepisy nie nakładają bowiem na pracowników wskazanych placówek obowiązku uzyskania kwalifikacji, które są szczególnie istotne z punktu widzenia potrzeb małoletniego cudzoziemca bez

---

<sup>10</sup> Zgodnie z art. 88a ust. 3 Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2023 poz. 1504).

<sup>11</sup> Stosownie do art. 397 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach.

<sup>12</sup> Zob. Sytuacja cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych w dobie kryzysu na granicy Polski i Białorusi. Raport z wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, 2022, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-06/Raport%20KMPT%20-Sytuacja%20cudzoziemc%C3%B3w%20w%20o%C5%9Brodkach%20strze%C5%BConych%20w%20dobie%20kryzysu%20na%20granicy%20Polski%20i%20Bia%C5%82orusi.pdf>, dostęp:22.02.2024 r.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2023 poz. 803).

opieki, takich jak odpowiednie kompetencje językowe czy związane z komunikacją międzykulturową<sup>14</sup>.

Mając na względzie istotność wskazanych przeze mnie kwestii dla ochrony praw cudzoziemców przebywających na terytorium RP, w tym małoletnich bez opieki, zwracam się z uprzejmą prośbą o uwzględnienie powyższych uwag w toku dalszych prac nad projektem.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

---

<sup>14</sup> Art. 98 Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. 2024 poz. 177).