



Warszawa, dnia 24 lutego 2026 r.

Opinia
Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych
w przedmiocie projektu
rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji
w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego
Unii Europejskiej
(nr w wykazie prac legislacyjnych MSWiA: 1301)

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, opracowany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji i sporządzony w dniu 18 lutego 2026 r., stanowiący wykonanie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 222 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

Projekt zastępuje dotychczas obowiązujące rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej i pozostaje w ścisłym związku z ustawą z dnia 21 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, wprowadzającą obowiązkową elektroniczną wstępną etap postępowania pobytowych za pośrednictwem Modułu Obsługi Spraw (MOS).

II. Zakres regulacji i zgodność z delegacją ustawową

Projektowane rozporządzenie określa w szczególności:

1. wzór formularza wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE,
2. szczegółowe wymogi techniczne dotyczące fotografii,
3. wymogi dotyczące dołączania fotografii i dokumentów w postaci elektronicznej,
4. sposób pobierania odcisków linii papilarnych,
5. sposób utrwalania danych przeznaczonych do personalizacji karty pobytu,

6. wzór informacji o pobranych odciskach linii papilarnych,
7. wzór formularza zawierającego wzór podpisu cudzoziemca.

W ocenie OBSiL KRRP projekt mieści się w granicach delegacji ustawowej określonej w art. 222 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach i nie wykracza poza materię techniczno-organizacyjną, która może być regulowana w drodze rozporządzenia na podstawie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

III. Elektroniczacja postępowania a gwarancje proceduralne

Projekt stanowi element szerszej reformy polegającej na wprowadzeniu obowiązku składania wniosków w formie elektronicznej za pośrednictwem MOS.

Kierunek elektroniczacji należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia:

- zasady szybkości postępowania,
- efektywności działania administracji,
- ograniczenia kosztów dla wnioskodawców.

Niemniej jednak obligatoryjność drogi elektronicznej powinna być stosowana z poszanowaniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z punktu widzenia standardów dobrej administracji zasadne byłoby zapewnienie wyraźnych mechanizmów umożliwiających złożenie wniosku w trybie alternatywnym w sytuacjach szczególnych (np. niedostępność systemu teleinformatycznego, poważne przeszkody obiektywne po stronie cudzoziemca).

IV. Charakter prawny zaświadczenia generowanego w MOS

Projekt przewiduje odejście od praktyki umieszczania stempla w dokumencie podróży na rzecz zaświadczenia generowanego z systemu MOS i doręczanego elektronicznie.

W uzasadnieniu wskazano, że do tego zaświadczenia nie mają zastosowania przepisy art. 217–220 Kodeksu postępowania administracyjnego. Rozwiązanie to rodzi wątpliwości. Jeżeli dokument ten potwierdza określony stan prawny (złożenie wniosku w terminie i brak braków formalnych), a jednocześnie wywołuje skutki procesowe w zakresie legalności pobytu cudzoziemca, to z perspektywy teorii prawa administracyjnego pełni funkcję zaświadczenia administracyjnego.

Wyłączenie stosowania przepisów k.p.a. wymaga jednoznacznej podstawy ustawowej. Rozporządzenie nie może samodzielnie modyfikować reżimu proceduralnego ustalonego w akcie rangi ustawowej. W ocenie OBSiL kwestia ta wymaga jednoznacznego potwierdzenia w przepisach ustawowych.

V. Wymogi techniczne dotyczące dokumentów

Projekt wprowadza szczegółowe parametry techniczne dla fotografii oraz dokumentów elektronicznych (w tym limity wielkości plików).

Choć zrozumiała jest potrzeba zapewnienia interoperacyjności systemów informatycznych, należy rozważyć, czy wprowadzone limity nie okażą się nadmiernie restrykcyjne w praktyce. Pojęcie „odwzorowania cyfrowego sporządzonego z należytą starannością” ma charakter niedookreślony i może prowadzić do rozbieżnej praktyki organów.

Wskazane byłoby doprecyzowanie minimalnych wymogów jakościowych, co zwiększyłoby pewność prawa i ograniczyło ryzyko arbitralności.

VI. Ochrona danych osobowych

Regulacja obejmuje przetwarzanie danych biometrycznych, w szczególności odcisków linii papilarnych. Z uwagi na zakres i wrażliwość danych przetwarzanych za pośrednictwem systemu MOS zasadne byłoby uzupełnienie dokumentacji legislacyjnej o pogłębioną analizę wpływu na ochronę danych (DPIA), zgodnie z art. 35 RODO.

VII. Konkluzja

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji KRRP ocenia projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej zasadniczo pozytywnie, jako regulację o charakterze wykonawczym, odpowiadającą kierunkowi cyfryzacji administracji publicznej.

Jednocześnie OBSiL rekomenduje:

1. doprecyzowanie podstawy prawnej wyłączenia stosowania art. 217–220 k.p.a. w odniesieniu do zaświadczenia generowanego w MOS,
2. rozważenie mechanizmów gwarancyjnych dla przypadków szczególnych związanych z niedostępnością drogi elektronicznej,

3. doprecyzowanie wymogów jakościowych odwzorowań cyfrowych dokumentów,
4. uzupełnienie materiałów legislacyjnych o pogłębioną analizę w zakresie ochrony danych osobowych.

Kierownik Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

r.pr. prof. zw. dr hab. Rafał Stankiewicz