



Warszawa, 27-06-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.541.31.2021.KM

Pan

Mariusz Kamiński

**Minister Spraw Wewnętrznych i
Administracji**

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze!

Rzecznik Praw Obywatelskich od kilku lat otrzymuje skargi dotyczące przewlekłości postępowań administracyjnych prowadzonych przez wojewodów w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Problem ten był przedmiotem licznych interwencji Rzecznika w sprawach indywidualnych, jak i wystąpień o charakterze generalnym¹. Pomimo tego problem ten pozostaje wciąż aktualny, a szczególnie trudna sytuacja – w świetle kierowanych do RPO skarg – ma miejsce w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu.

Z posiadanych przeze mnie informacji wynika, że wnioskodawcy w dalszym ciągu oczekują na zezwolenie pobytowe nawet kilkanaście miesięcy, a dodatkowo na wydruk samej karty pobytu nawet około 6 miesięcy. W skargach wpływających do mojego Biura cudzoziemcy podnoszą również inne problemy towarzyszące

¹ Zob. m.in. wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 sierpnia 2018 r., wystąpienie do Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 stycznia 2020 r., wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2020 r., opinia dla Senatu RP z dnia 12 kwietnia 2022 r.

przewlekłości postępowań. W niektórych przypadkach trudności pojawiają się już przy próbie zapisania się na osobiste złożenie wniosku z powodu błędów w elektronicznym systemie rejestracji wizyt i limitów miejsc. Powszechne jest długie oczekiwanie na wyznaczenie terminu osobistego stawiennictwa i złożenia odcisków palców, czy trudności w uzyskaniu stempla w paszporcie, potwierdzającego złożenie wniosku i tym samym legalność pobytu. Cudzoziemcy wskazują ponadto na brak kontaktu z inspektorem prowadzącym sprawę, a także na problemy napotymane przy próbie złożenia pism lub dokumentów podczas wizyty w urzędzie, co uniemożliwia im uzupełnienie braków formalnych. Dodatkowym wyzwaniem jest bariera językowa i trudności w porozumieniu się z inspektorami. W jednej ze skarg wskazano, że cudzoziemce podczas wizyty w urzędzie odmówiono możliwości skorzystania z tłumaczenia przez aplikację mobilną, inspektor nie wyraził też zgody na połączenie się cudzoziemki z tłumaczem przez telefon i wymagał od niej posługiwania się językiem polskim.

W ostatnim czasie podjąłem postępowanie wyjaśniające m.in. w sprawie cudzoziemki², która w dniu 4 grudnia 2018 r. wystąpiła do Wojewody Dolnośląskiego z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę na terytorium RP. Wnioskodawczyni otrzymała pozytywną decyzję w dniu 1 lutego 2023 r., po ponad czterech latach oczekiwania, podczas gdy samo zezwolenie zostało udzielone na dwa lata. Co najmniej do stycznia 2023 r. nie umieszczono w jej paszporcie stempla potwierdzającego legalny pobyt na terenie Polski, a jej pełnomocnik nie uzyskał podglądu do sprawy w elektronicznym systemie Przybysz. Przypadki tego rodzaju nie należą niestety do rzadkości, a średni czas oczekiwania na rozpatrzenie wniosku daleko wykracza poza terminy wynikające z przepisów ustawy, przykładowo na wydaną w 2022 r. decyzję o udzieleniu zezwolenia na pobyt czasowy i pracę czas oczekiwania wynosił średnio ponad 7 miesięcy, natomiast w przypadku zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej było to nawet 16 miesięcy³. Tak długie oczekiwanie na wydanie decyzji powoduje szereg negatywnych konsekwencji dla wnioskodawców i może prowadzić do zmiany podstawy ubiegania się o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, np. w wyniku ukończenia studiów.

² Sprawa nr XI.541.30.2023.

³ Pismo Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu z dnia 21 lutego 2023 r. (nr SOC-ODE.6156.385.2023.MS).

Często powstaje też konieczność ponownego uzupełnienia przez cudzoziemców dokumentacji, która w tym czasie straciła aktualność. Ze skarg cudzoziemców wynika, że przedłużające się postępowania wzbudzają wątpliwości i zniechęcenie pracodawcy do dalszego powierzania cudzoziemcowi pracy, a w przypadku nieotrzymania stempla w paszporcie wykonywanie oraz powierzanie pracy cudzoziemcowi może zostać uznane za nielegalne podczas kontroli ze strony Państwowej Inspekcji Pracy lub Straży Granicznej. Przewlekłość postępowań wpływa także na życie prywatne i rodzinne cudzoziemców, którzy oczekując na uzyskanie zezwolenia na pobyt nie mogą wyjechać z Polski, by odwiedzić swoje rodziny w kraju pochodzenia.

Pomimo przedłużających się postępowań prowadzonych przez wojewodów w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców, wnioskodawcy zostali pozbawieni z dniem 15 kwietnia do dnia 31 grudnia 2022 r. uprawnienia do wniesienia skargi o stwierdzenie bezczynności organu lub przewlekłości postępowania na mocy art. 100c ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103 ze zm.; dalej „ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy”), co było przeze mnie krytykowane już na etapie prac parlamentarnych nad tą zmianą⁴. W art. 100d znowelizowanej ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom przedłużono do 24 sierpnia 2023 r. okres, w którym bieg terminów na załatwienie spraw dotyczących udzielenia zezwoleń na pobyt czasowy, stały, rezydenta długoterminowego UE lub cofnięcia tych zezwoleń oraz zmiany zezwolenia na pobyt czasowy i pracę lub zmiany zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji w postępowaniach prowadzonych przez wojewodę nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu.

Jednocześnie od dnia 15 kwietnia 2022 r. na mocy ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy nie stosuje się przepisów o bezczynności organu (tj. dot. załatwienia sprawy w określonym przez przepisy prawa terminie) oraz o obowiązku organu prowadzącego postępowanie w ww. sprawach do powiadamiania strony lub uczestnika postępowania o niezakończonym w terminie, ponadto organowi nie wymierza się grzywny, ani nie zasądza się od niego sum pieniężnych na rzecz skarżących za niewydanie rozstrzygnięć w terminach określonych przepisami prawa. Zaprzestanie czynności przez organ prowadzący postępowanie w tych sprawach lub

⁴ Opinia RPO dla Senatu RP z dnia 12 kwietnia 2022 r., dostępna pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-senat-specustawa-pomoc-dla-uchodzcow-ukraina>

ich dokonywanie z opóźnieniem nie może być podstawą wywodzenia środków prawnych dotyczących beczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki. Przyjęte ww. uregulowania pozbawiły wnioskodawców szansy wywarcia wpływu na skuteczność działania organu i szybkość załatwienia ich sprawy. Terminy związane z biegiem postępowania są zawieszane od 15 kwietnia 2022 r. – cudzoziemcy nie będą więc mieć możliwości skorzystania z instytucji mających przełamać beczynność lub przewlekłość postępowania przez ponad szesnaście miesięcy. Czyni to iluzoryczną efektywność środków ochrony interesów strony w postępowaniu administracyjnym, a także prawo do dobrej administracji.

Być może wprowadzona zmiana, opisana powyżej, miała na celu odciążenie urzędów wojewódzkich z uwagi na zwiększoną liczbę wniosków związanych z wojną w Ukrainie. Wprowadzone rozwiązania dały wojewodom czas na dostosowanie procedur i usprawnienie obsługi cudzoziemców, jednak w mojej ocenie nie przyczyniły się do sprawniejszego działania urzędów wojewódzkich. Jednocześnie nie zdecydowano się na wprowadzenie uregulowań prawnych dążących do skrócenia czasu oczekiwania na wydanie decyzji w sprawach legalizacji pobytu.

Co więcej, rozwiązanie wprowadzone w art. 1 pkt 21 lit. g ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy może dodatkowo obciążyć urzędy wojewódzkie. Od 1 kwietnia 2023 r. osoby, których pobyt na terytorium RP uważa się za legalny i posiadające PESEL ze statusem UKR, mogą złożyć wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na pracę w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oraz wniosek o udzielenie zezwolenia ze względu na prowadzenie działalności gospodarczej (art. 42 ust. 13). Wniosek o udzielenie takiego zezwolenia można składać w urzędach wojewódzkich właściwych ze względu na miejsce pobytu obywatela Ukrainy.

Na tę kwestię zwróciłem także uwagę w piśmie do Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu⁵ i poprosiłem o informacje na temat działań podejmowanych w celu przygotowania urzędu do obsługi ww. wniosków obywateli Ukrainy. Z odpowiedzi uzyskanej w dniu 21 lutego br. wynika, że obsługa ta będzie odbywała się istniejącym

⁵ Pismo z dnia 10 lutego 2023 r. (sygn. XI.541.31.2021.KM).

zasobem kadrowym. Biorąc pod uwagę, że w ostatnim roku w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim średnia liczba wniosków przypadających na każdego pracownika zajmującego się wydawaniem decyzji w sprawach legalizacji pobytu wzrosła – w 2021 r. były to średnio 572 sprawy, natomiast w 2022 r. było to 771 spraw – istnieje duże ryzyko pogłębienia się problemu przewlekłości postępowań prowadzonych przez Wojewodę Dolnośląskiego. Z roku na rok rośnie również liczba złożonych do Wojewody Dolnośląskiego wniosków o legalizację pobytu, co przekracza możliwości ich obsługi przez pracowników. W roku 2022 było to już 51 827 wniosków, przy 45 495 złożonych wniosków w roku 2021 i 30 272 w roku 2020. Problemem w dalszym ciągu są **niewystarczające i nieadekwatne do liczby wniosków zasoby kadrowe, co uniemożliwia terminowe załatwianie spraw.**

Pragnę również zwrócić uwagę na orzecznictwo sądowno-administracyjne dotyczące omawianej problematyki, wskazujące na systemowe zagadnienia wymagające niezwłocznej reakcji. W postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 5 stycznia 2023 r. (sygn. akt III SAB/Łd 142/22) Sąd postanowił poinformować organ oraz organ wyższego stopnia o istotnych naruszeniach prawa występujących w sprawie udzielenia cudzoziemce zezwolenia na pobyt czasowy. W rozpoznawanej przez WSA sprawie stwierdził on przewlekłe prowadzenie postępowania. Zarówno w powyższym przypadku, jak i w sprawach podobnych, po wniesieniu przez cudzoziemca wniosku o wydanie zezwolenia pobytowego, organ przez co najmniej kilka miesięcy nie podejmował jakichkolwiek czynności, które służyłyby nadaniu sprawie biegu. Zazwyczaj jedyną aktywnością organu była rejestracja wniosku w systemie, co również było dokonywane z opóźnieniem, a na bieg sprawy nie miały wpływu pisma procesowe pełnomocnika czy ponaglenie. Dopiero fakt wniesienia skargi do sądu, zarzucającej nierozpoznanie sprawy w odpowiednim terminie, skutkowało podjęciem czynności w postępowaniu, polegających na wezwaniu cudzoziemca do osobistego stawiennictwa w celu złożenia odcisków palców oraz uzupełnienia stwierdzonych braków formalnych. Organ miał przyjąć praktykę wyznaczania odległego od daty wezwania, a tym bardziej od daty złożenia wniosku, terminu wizyty w siedzibie organu. Skutkiem stawienia się na wezwanie i uzupełnienia braków formalnych było wystosowanie do cudzoziemca zawiadomienia o wszczęciu postępowania oraz poinformowaniu, że sprawa zostanie załatwiona w ustawowym terminie 60 dni. W związku z powyższym WSA stwierdził istotne naruszenia prawa, polegające na błędnej wykładni i stosowaniu art. 112a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2023 r. poz. 519 ze zm.) w kontekście wszczęcia postępowania i terminowości jego prowadzenia. Przepis ten w

ust. 1 stanowi, że decyzję w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy wydaje się w terminie 60 dni. Zgodnie z ust. 2, bieg terminu rozpoczyna się od dnia, w którym nastąpiło ostatnie z następujących zdarzeń: 1) cudzoziemiec złożył wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy osobiście lub nastąpiło jego osobiste stawiennictwo w urzędzie wojewódzkim po złożeniu tego wniosku, chyba że wobec cudzoziemca nie stosuje się wymogu osobistego stawiennictwa, lub 2) cudzoziemiec złożył wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, który nie zawiera braków formalnych lub zostały one uzupełnione, lub 3) cudzoziemiec przedłożył dokumenty, o których mowa w art. 106 ust. 2 pkt 2, lub wyznaczony przez wojewodę termin, o którym mowa w art. 106 ust. 2a, upłynął bezskutecznie.

Sąd stwierdził, że przyjęta praktyka informowania strony o wszczęciu postępowania w momencie uzupełnienia braków formalnych wniosku jest nieprawidłowa i niemająca umocowania w przepisach powszechnie obowiązującego prawa – **datą wszczęcia postępowania na wniosek strony jest co do zasady dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej**. Ponadto takie działanie organu może wprowadzać strony w błąd co do ich sytuacji faktycznej i powoduje stan niepewności prawnej, ponieważ sugeruje, że do okresu, w którym organ powinien załatwić sprawę liczy się wyłącznie czas otwarty terminem wynikającym z zadośćuczynienia przez stronę wezwaniu do uzupełnienia braków formalnych, które nie zostało jednak doręczone stronie niezwłocznie po złożeniu wniosku o udzielenie zezwolenia, lecz po upływie znacznego czasu i dodatkowo wskazywało odległy termin do dokonania czynności.

Według Sądu praktyka wielomiesięcznej beczynności, a następnie celowego przewleknięcia postępowania poprzez wyznaczanie odległych terminów do podjęcia istotnych dla załatwienia sprawy czynności procesowych, a dalej do samego załatwienia sprawy, nie mieści w standardach rzetelnej procedury, ograniczając prawo strony do uzyskania rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie. Takie działania mogą generować stan niepewności prawnej co do legalności pobytu na terytorium RP, uniemożliwiając jednocześnie stronie realny wpływ na ten stan. Organ zamiast dążyć do jak najszybszego rozpoznania sprawy, steruje terminami ww. zdarzeń, aby odwlec w czasie moment otwarcia 60-dniowego terminu do załatwienia sprawy. Zdaniem Sądu, brak precyzji unormowań dotyczących wspomnianego terminu, które weszły w życie 29 stycznia 2022 r., powoduje ich wykładnię i stosowanie przez organ w sposób niezgodny ze standardami demokratycznego państwa prawnego, a o prawidłowym stosowaniu art. 112a ust. 2 ustawy o cudzoziemcach można mówić wyłącznie wówczas, gdy wojewoda podejmuje czynności procesowe związane ze złożonym przez

cudzoziemca wnioskiem niezwłocznie po jego wpływie do organu, nie zaś dopiero wtedy, gdy strona zaczyna się upominać o oczekiwane rozstrzygnięcie.

Z uwagi na powtarzalny charakter stwierdzonych naruszeń, Sąd uznał za konieczne poinformowanie o powyższych działaniach wojewody w celu poprawy procedowania i orzecznictwa organu oraz rozważenia przez jego organ zwierzchni potrzeby podjęcia inicjatywy legislacyjnej, która wyeliminowałaby wątpliwości interpretacyjne powstające na tle aktualnie obowiązującego stanu prawnego.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058 t.j.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o odniesienie się do opisanych powyżej problemów, w tym przekazanie odpowiednich danych i poinformowanie:

1. o prowadzonych analizach i ich wynikach w zakresie obciążenia poszczególnych urzędów wojewódzkich rozpatrujących wnioski pobytowe cudzoziemców w celu określenia i wdrożenia środków zaradczych zapewniających prawidłowy tok postępowań;
2. o następujących danych statystycznych, także w podziale na poszczególne urzędy wojewódzkie, za lata 2020-2023:
 - a) liczbie złożonych przez cudzoziemców wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej, pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach, pobyt czasowy dla członków rodzin obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, pobyt stały, pobyt rezydenta długoterminowego UE;
 - b) średniego czasu trwania postępowań dotyczących udzielenia zezwoleń na pobyt czasowy i pracę, pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej, pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach, pobyt czasowy dla członków rodzin obywateli RP, pobyt stały, pobyt rezydenta długoterminowego UE;
 - c) liczbie spraw przypadających na każdego pracownika urzędu wojewódzkiego wykonującego zadania związane z wydawaniem decyzji w sprawach, o których mowa w pkt a).
3. o zrealizowanym w latach 2020-2023 wzmocnieniu kadrowym właściwych wydziałów ds. obywatelskich i cudzoziemców urzędów wojewódzkich w związku ze wzrostem wniosków w sprawach pobytowych;

4. czy Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji podjęło działania wskazane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w przytoczonym postanowieniu o sygn. akt III SAB/Łd 142/22 w celu wyeliminowania nieprawidłowości w postępowaniach administracyjnych w sprawach o udzielenie zezwolenia na pobyt;
5. czy i jakie w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji prowadzone są inne działania mające na celu rozwiązanie problemu przewlekłości postępowań legalizacyjnych;
6. czy aktualnie prowadzone lub planowane są prace legislacyjne nad przygotowaniem zmian uregulowań prawnych, ukierunkowane na usprawnienie prowadzonych przez wojewodów postępowań administracyjnych w obszarze legalizacji pobytu; jeśli tak, proszę o informację, jakie zmiany są planowane i jaki jest stan tych prac;
7. czy Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji rozważało wprowadzenie możliwości elektronicznego składania wniosków przez cudzoziemców, co mogłoby usprawnić prowadzenie postępowań legalizacyjnych;
8. jaki jest aktualny okres oczekiwania na wydanie karty pobytu i jakie działania są podejmowane, aby czas przygotowania dokumentu skrócić tak, by uprawniony mógł niezwłocznie korzystać z uprawnień wynikających z uzyskanego statusu;
9. czy w związku ze zwiększonym obciążeniem administracji publicznej z uwagi na konieczność obsługi uchodźców wojennych z Ukrainy rozważane jest zapewnienie urzędom wojewódzkim dodatkowego wsparcia finansowego, kadrowego lub organizacyjnego – proszę o powiadomienie o przeprowadzonych w tym zakresie analizach i decyzjach oraz zakładanym terminie realizacji.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/