



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 29-12-2020 r.

Adam Bodnar

XI.540.10.2018.JS

Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów
ePUAP

Szanowny Panie Premierze,

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich **niezmiennie od kilku już lat wpływają liczne skargi dotyczące przewlekłości postępowań prowadzonych przez wojewodów i Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej**. Skarżący – cudzoziemcy, reprezentujący ich pełnomocnicy, ale też pracodawcy cudzoziemców – zgłaszają, że czas oczekiwania na wydanie zezwolenia na pobyt czasowy, pobyt stały lub na pobyt i pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wynosi nawet **kilkanaście miesięcy**. Tymczasem, zgodnie z art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, t.j.; dalej k.p.a), załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż **w ciągu miesiąca**, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Skarżący opisują **szereg negatywnych konsekwencji spowodowanych przewlekłością** toczących się w ich sprawach **postępowań**. W przypadku cudzoziemców ubiegających się o zgodę na pobyt i pracę do najczęstszych należą problemy finansowe, spowodowane brakiem możliwości podjęcia pracy zarobkowej przy równoczesnym obciążeniu kosztami życia codziennego w Polsce. Efektem nadmiernie przedłużającej się procedury administracyjnej bywa również zniechęcenie pracodawcy i odstąpienie od zamiaru powierzenia cudzoziemcowi pracy. Z kolei studenci, którzy składają wniosek o pobyt czasowy przed rozpoczęciem roku akademickiego, często uzyskują kartę pobytu dopiero przed końcem roku akademickiego. To zaś uniemożliwia im wyjazd do rodziny, do kraju pochodzenia, w czasie przerw semestralnych.

Ze skarg wynika również, że **pomimo korzystania przez cudzoziemców z przysługujących im prawnych środków działania**, tj. prawa do wniesienia ponaglenia, zagwarantowanego w art. 37 k.p.a, **toczące się postępowania nie kończą się w terminie wyznaczonym przez organ wyższego stopnia**. Ponaglenie złożone do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców, jako organu prowadzącego postępowanie, nie gwarantuje przyspieszenia wydania decyzji.

W ocenie skarżących i ich pełnomocników przewlekłości towarzyszy też **chaos organizacyjny w urzędach wojewódzkich**. Wśród stawianych w skargach zarzutów najczęściej pojawiają się takie, które dotyczą braku jakiegokolwiek kontaktu z inspektorem prowadzącym postępowanie, **braku realizacji podstawowych gwarancji procesowych**, tj. obowiązku organu określonego w art. 10 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania i przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych materiałów czy zgłoszonych żądań, obowiązku wynikającego z art. 79a k.p.a, który zobowiązuje organ do poinformowania strony o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz wskazania stronie, które przesłanki, zależne od strony, nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane. Problem ten był również podnoszony w wystąpieniach organizacji pozarządowych dotyczących praktyk prowadzenia postępowań przez Wojewodę Mazowieckiego i podległy mu Mazowiecki Urząd Wojewódzki¹, do którego w 2019 roku wpłynęło 65 tys. wniosków pobytowych.

Na nieprzygotowanie administracji publicznej do obsługi migrantów wskazuje również Informacja Najwyższej Izby Kontroli pn. *Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców*², która potwierdza, że wojewodowie oraz Szef Urzędu ds. Cudzoziemców **nie przestrzegają wymaganych prawem terminów załatwienia sprawy**. Po analizie ww. raportu w moim Biurze prowadzona była korespondencja z Wielkopolskim Urzędem Wojewódzkim, Mazowieckim Urzędem Wojewódzkim, Małopolskim Urzędem Wojewódzkim, Pomorskim Urzędem Wojewódzkim, Dolnośląskim Urzędem Wojewódzkim oraz Szefem Urzędu ds. Cudzoziemców³ w celu zbadania, czy po Informacji NIK wdrożone zostały jakiegokolwiek rozwiązania, które usprawniłyby pracę urzędów. W świetle uzyskanych wyjaśnień należy stwierdzić, że **pomimo podejmowanych prób sytuacja w latach 2018 - 2019 nie uległa znaczącej poprawie**. Dla przykładu, z informacji, które otrzymałem z Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego wynika, że pomimo zwiększenia liczby etatów w 2019 roku na jednego inspektora przypadało średnio 535 postępowań legalizacyjnych. Natomiast

¹ Apel organizacji pozarządowych dostępny pod adresem: <https://interwencjaprawna.pl/bledne-wezwania-wojewody-mazowieckiego-naruszaja-gwarancje-procesowe/>

² Numer ewidencyjny Informacji: 24/2019/P/18/105/LWR.

³ Korespondencja prowadzona pod sygn. XI.540.10.2018 (marzec-wrzesień 2020 r.).

w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim średnia liczba spraw przypadająca na jednego pracownika w 2019 roku wynosiła 686. W takich warunkach trudno oczekiwać, że nawet sprawy, które nie są szczególnie skomplikowane, zostaną załatwione we właściwym do tego terminie.

Niepokój budzi też **średni czas rozpatrywania składnych przez migrantów wniosków o legalizację pobytu**. Z udostępnionych przez ww. urzędy informacji wynika, że na przestrzeni ostatnich lat również w tym zakresie statystyki nie uległy poprawie. W Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim średni czas trwania postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia pobytowego w 2019 roku wzrósł do 397 dni, w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim do 363 dni. Zatrważające są również dane udostępnione przez Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców, które wskazują, że w 2019 roku średni czas rozpatrywania odwołania od negatywnej dla cudzoziemca decyzji wynosił 419 dni. Podsumowując, **w przypadku dwuinstancyjnego toku rozpatrywania sprawy, cudzoziemcy mogą czekać na ostateczną decyzję w ich sprawie nawet ponad 2 lata**. W tym czasie sytuacja życiowa cudzoziemców może się diametralnie zmienić. Opisywane w listach do mojego Biura przypadki wskazują, że migranci np. kończą studia, są zmuszeni zmienić pracodawcę zniechęconego przedłużającym się postępowaniem, tracą albo zmieniają podstawy prawne pobytu, co skutkuje zmianą podstawy wniosku i w konsekwencji rozpoczęciem nowej procedury. Niepewność terminu wydania decyzji powoduje, że migranci nie mogą budować i rozwijać życia rodzinnego i prywatnego w Polsce. Ponieważ zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2020 r. poz. 35, t.j.) stempel potwierdzający fakt złożenia wniosku o wydanie zezwolenia pobytowego nie upoważnia cudzoziemca do ponownego wjazdu na terytorium RP, w trakcie wieloletniego oczekiwania na zakończenie procedury nie może on nawet na krótko opuścić Polski, co z kolei godzi w jego więzi rodzinne w kraju pochodzenia. Tym sposobem bezczynność organów administracyjnych narusza prawo cudzoziemców do ochrony przed ingerencją w życie rodzinne i prywatne, które zagwarantowane jest każdemu na gruncie art. 47 Konstytucji RP oraz art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Problem przewlekłości prowadzenia postępowań znajduje też odzwierciedlenie w kwotach zasądzonych w latach 2018 – 2019 przez wojewódzkie sądy administracyjne tytułem przyznania skarżącemu określonej sumy pieniężnej, grzywny nałożonej na organ, a także zwrotu kosztów postępowania od organów administracji. Z informacji uzyskanych przeze mnie wynika, że przewlekłość ww. organów administracji publicznej w sprawach

legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP kosztowała budżet państwa **ok. 2 miliony złotych**⁴.

Sądy administracyjne w swoich orzeczeniach podkreślają, że przewlekłe prowadzenie spraw przez urzędy wojewódzkie skutkuje naruszeniem nie tylko przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, ale też Konstytucji RP. Ugruntowana linia orzecznicza⁵ wskazuje, że *przepisy art. 7 kpa i art. 8 kpa podkreślają służebną rolę organów administracji publicznej wobec Państwa i zarazem jego obywateli i innych podmiotów działających na jego obszarze. Od jakości prawnej działania tych organów zależy zatem autorytet samego Państwa i jego instytucji. Zasada zaufania uznawana jest za klamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania. Obowiązek organu działania zgodnego z prawem (art. 6 kpa) wynika z prawa do dobrej administracji wywodzonego z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zasady sprawności i rzetelności działań instytucji publicznych (preambuła do Konstytucji RP) czy zasady dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP)*. Mając natomiast na uwadze art. 37 ust. 1 Konstytucji RP wszystkie te dyrektywy powinny zostać spełnione przez organy administracji rozpatrujące wnioski legalizacyjne.

Jak wskazują przywołane powyżej dane oraz ocena zawarta w Informacji Najwyższej Izby Kontroli, pomimo wielu działań podejmowanych przez urzędy wojewódzkie w celu zwiększenia liczby etatów i przeciwdziałania nadmiernemu obciążeniu pracowników urzędów, zachowanie wynikających z przepisów prawa terminów załatwienia sprawy w omawianej kategorii w zasadzie nie jest możliwe.

W mojej opinii **niezbędne jest zatem kompleksowe podejście do problemu** – zarówno na poziomie uwzględnienia tematu przewlekłości w planowaniu polityki budżetowej państwa, jak i wprowadzenia informatyzacji postępowań legalizacyjnych jako zasady – przede wszystkim w sprawach dotyczących legalizacji zatrudnienia. Aby zminimalizować negatywne skutki niewydolności urzędów warto też rozważyć wprowadzenie pewnych udogodnień dla stron postępowań, w zakresie np. przyznania wszystkim cudzoziemcom prawa do pracy od momentu złożenia wniosku, nie tylko w przypadkach wskazanych w art. 88g ust. 1a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2020 r. poz. 1409, t.j.), czy udzielania zezwoleń na pobyt i pracę w ramach określonej branży, a nie, jak dotychczas, na pracę u konkretnego pracodawcy. Warto też poddać analizie rzeczywistą potrzebę uzyskiwania przez pracodawców informacji starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych w przypadku cudzoziemców, wobec których nie można zastosować procedury

⁴ Dane sumaryczne, na podstawie informacji przekazanych przez Wielkopolski Urząd Wojewódzki, Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Małopolski Urząd Wojewódzki, Pomorski Urząd Wojewódzki, Dolnośląski Urząd Wojewódzki oraz Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców.

⁵ Zob. III SAB/Wr 875/19, III SAB/Wr 840/19, V SA/Wa 1888/07.

oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy. Bez wątplenia dużym ułatwieniem w przypadkach przedłużania ważności udzielonych już wcześniej zezwoleń na pobyt w Polsce byłoby też zmniejszenie liczby dokumentów wymaganych od cudzoziemców w kolejnych postępowaniach.

W związku z powyższym, mając na uwadze fakt, że dotychczasowe działania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji nie przyniosły realnej poprawy, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627), zwracam się do Pana Premiera z prośbą o pilne podjęcie działań, których celem będzie określenie oraz wdrożenie kompleksowych i skutecznych rozwiązań pozwalających na usprawnienie prowadzenia postępowań legalizacyjnych i skrócenie czasu oczekiwania na wydanie pozwoleń na pobyt i pracę na terytorium Polski, stosownie do obowiązujących regulacji prawnych. Będę zobowiązany za przedstawienie stanowiska w niniejszej sprawie.

Z poważaniem

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/