



Warszawa, 27-09-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.541.31.2021.KM

Pan

Tomasz Siemoniak

**Minister Spraw Wewnętrznych i
Administracji**

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

od kilku lat **problem przewlekłości postępowań administracyjnych prowadzonych przez wojewodów w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej** znajduje odzwierciedlenie w skargach kierowanych do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Początkowo długi czas oczekiwania na wydanie zezwolenia na pobyt czasowy, pobyt stały i pobyt rezydenta długoterminowego UE dotyczył przede wszystkim postępowań prowadzonych przez Wojewodę Dolnośląskiego, jednak z informacji otrzymanych także z innych urzędów – Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu¹, Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie² i Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie³ – wynika, że **liczba wniosków pobytowych składanych przez cudzoziemców jest znacznie wyższa niż dostępne zasoby kadrowe umożliwiające sprawne ich rozpatrzenie.**

¹ Pismo z dnia 7 listopada 2023 r. o znaku SC-XI.021.80.2023.2.

² Pismo z dnia 1 marca 2024 r. o znaku SO-4.6151.5379.2023.TK.

³ Pismo z dnia 23 maja 2024 r. o znaku WSC-IV.6156.56.2024.

W latach 2021-2023 Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę pięciu urzędów wojewódzkich⁴, której celem było zbadanie poziomu zapewnienia prawidłowej, sprawnej i rzetelnej obsługi cudzoziemców. W informacji o wynikach kontroli P/23/069 pn. „Obsługa obywateli polskich i cudzoziemców w jednostkach administracji publicznej” wskazano, że wybrane do kontroli organy administracji publicznej nie wywiązywały się w wystarczający sposób z zadań stanowiących przedmiot kontroli. **NIK negatywnie ocenił procedowanie w urzędach wojewódzkich spraw związanych z obsługą cudzoziemców, spośród których aż 60% prowadzonych było z naruszeniem obowiązujących przepisów.** Stwierdzono przede wszystkim nieprawidłowości dotyczące bezczynności organów i rażącej niekiedy przewlekłości postępowań w sprawach cudzoziemców. Najdłuższy ujawniony czas rozpatrywania wniosku pobytowego dotyczącego wydania zezwolenia na pobyt czasowy wyniósł 2,7 tys. dni, tj. siedem lat, cztery miesiące i 29 dni⁵.

W ocenie NIK **rosnące obciążenie zadaniami w powiązaniu z dużą rotacją kadr i niskim poziomem wynagrodzeń** proponowanych nowo zatrudnianym pracownikom było jedną z istotnych przyczyn przewlekłości prowadzonych postępowań i nieuzasadnionego przekroczenia ustawowych terminów na prowadzenie postępowań w sprawach dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców. Zasoby kadrowe urzędów wojewódzkich do realizacji zadań związanych z obsługą cudzoziemców nie były wystarczające, co utrudniało sprawną i terminową realizację tych zadań i nawet pomimo wzrostu zatrudnienia, liczba pracowników nie była proporcjonalna do potrzeb. Systematycznie zwiększało się bowiem obciążenie pracowników liczbą przydzielanych spraw związanych z obsługą cudzoziemców, w tym w szczególności liczbą składanych wniosków pobytowych. W informacji o wynikach kontroli wskazano, że liczba takich wniosków na jednego pracownika wahała się od 189 w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim do 500 w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r.

Ponadto, z danych statystycznych udostępnionych Rzecznikowi przez Dolnośląski Urząd Wojewódzki wynika, że w 2022 r. średnia liczba spraw

⁴ Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy, Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu, Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach.

⁵ Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli P/23/069 „Obsługa obywateli polskich i cudzoziemców w jednostkach administracji publicznej”, s. 12, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/23/069/> (dostęp: 17 września 2024 r.).

przypadających na każdego pracownika zajmującego się wydawaniem decyzji w sprawach legalizacji pobytu wynosiła 771⁶, natomiast w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w 2022 r. i 2023 r. było to odpowiednio 658 i 672 postępowań na jednego pracownika⁷. Szczególnie trudna sytuacja miała miejsce w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim, gdzie w 2022 r. liczba spraw przypadających na pracownika wynosiła 1325, a w pierwszym półroczu 2023 r. były to już 982 sprawy⁸.

Z roku na rok rośnie liczba składanych wniosków o legalizację pobytu cudzoziemców w Polsce⁹. Dodatkowo, od 1 kwietnia 2023 r. obywatele Ukrainy, których pobyt na terytorium RP uważa się za legalny i posiadają 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. Jednocześnie z uzyskanych przeze mnie informacji wynika, że Wojewoda Dolnośląski i Wojewoda Zachodniopomorski nie uzyskali dodatkowego wsparcia finansowego, kadrowego czy organizacyjnego w związku ze zwiększonym obciążeniem z uwagi na konieczność realizacji zadań związanych z pomocą uchodźcom wojennym z Ukrainy. Wojewoda Wielkopolski uzyskał w tym zakresie wsparcie kadrowe, jednak dotyczy ono jedynie działań informacyjnych związanych z legalizacją pobytu na terenie Polski.

Pomimo zwiększonej liczby składanych wniosków o legalizację pobytu, a także otrzymania nowych zadań, dodatkowych etatów miał nie otrzymać Wojewoda Mazowiecki, do którego w 2023 r. wpłynęło ponad 147 000 wniosków o legalizację pobytu, co stanowiło ok. 25% wszystkich wniosków złożonych w Polsce¹⁰. Zaś w 2024 r. do Wojewody Mazowieckiego wpłynęło już około 106 000 wniosków w sprawach legalizacji pobytu (tj. o około 6 000 wniosków więcej niż w odpowiednim okresie w

⁶ Pismo z dnia 21 lutego 2023 r. o znaku SOC-ODE.6156.385.2023.MS.

⁷ Pismo z dnia 1 marca 2024 r. o znaku SO-4.6151.5379.2023.TK.

⁸ Pismo z dnia 7 listopada 2023 r. o znaku SC-XI.021.80.2023.2.

⁹ Zgodnie z danymi statystycznymi udostępnianymi przez Urząd do Spraw Cudzoziemców pod adresem: <https://www.gov.pl/web/udsc/zestawienia-roczne> (dostęp: 17 września 2024 r.).

¹⁰ Pismo z dnia 23 maja 2024 r. o znaku WSC-IV.6156.56.2024.

2023 r.)¹¹. Skutkuje to koniecznością przesuwania pracowników na nowe odcinki pracy, co jednocześnie przekłada się na długość realizacji poszczególnych etapów procedowania wniosków.

Urzędy wojewódzkie, które dotychczas nie były właściwie przygotowane pod względem kadrowym do sprawnej obsługi cudzoziemców, obecnie mierzą się więc ze **zwielokrotnieniem liczby składanych wniosków przy niewystarczającej liczbie pracowników**, co uniemożliwia terminowe załatwianie spraw. Należy przy tym zastrzec, że choć przytoczone dane są fragmentaryczne i odnoszą się do tych kilku urzędów wojewódzkich, odnośnie do których sposobu procedowania Rzecznik najczęściej otrzymywał skargi cudzoziemców lub ich pełnomocników, to niestety mogą być zasadnie uznane za adekwatną **ilustrację problemu systemowego, który pozostaje nierozwiązany od kilku już lat, a nawet się pogłębia**.

Trzeba uwzględnić, że w obsłudze cudzoziemców występują także **inne nieprawidłowości**. Według NIK dotyczyły one w szczególności uniemożliwienia lub ograniczenia cudzoziemcom złożenia kompletnych wniosków pobytowych oraz dotyczące naruszeń praw wynikających z przepisów regulujących postępowania administracyjne, m.in. **cudzoziemcy nie byli pouczeni** lub nie udokumentowano faktu pouczenia ich o prawach i obowiązkach oraz o trybie postępowania. Od wnioskodawców **żądano dostarczenia dodatkowych dokumentów**, którymi urząd już dysponował lub ponownego dostarczenia dokumentów, których ważność wygasła przed rozstrzygnięciem sprawy, a także dokumentów, które nie były niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Postępowania były także prowadzone z naruszeniem art. 61 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego¹², poprzez ustalanie daty wszczęcia postępowania administracyjnego **niezgodnie z zasadą, że datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej**. Organ podejmując czynności w sprawie, często po upływie kilku miesięcy od wpływu wniosku do urzędu, uznawał datę podjęcia tych czynności za datę wszczęcia postępowania, od której liczył dalsze terminy w prowadzonych postępowaniach. Na tę kwestię szerzej zwróciłem już uwagę w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i

¹¹ Pismo z dnia 10 września 2024 r. o znaku WSC-IV.6156.122.2024.

¹² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j., Dz.U. z 2024 r. poz. 572).

Administracji z dnia 27 czerwca 2023 r.¹³, przywołując wybrane orzecznictwo sądów administracyjnych. Wynika z niego, że **stosowana praktyka informowania strony o wszczęciu postępowania dopiero w momencie uzupełnienia braków formalnych wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt jest nieprawidłowa i niemająca umocowania w przepisach powszechnie obowiązującego prawa.**

W skargach kierowanych do mojego Biura cudzoziemcy podnoszą również **inne problemy towarzyszące przewlekłości postępowań**, takie jak: długie oczekiwanie na wyznaczenie terminu osobistego stawiennictwa i złożenia odcisków palców oraz uzyskanie stempla w paszporcie, potwierdzającego złożenie wniosku i tym samym legalność pobytu. Cudzoziemcy mają trudności w uzyskaniu informacji o stanie postępowania, występują także problemy podczas prób rezerwacji wizyty w urzędzie poprzez strony internetowe. W dalszym ciągu wyzwaniem w kontaktach z urzędami prowadzącymi postępowania pozostaje bariera językowa.

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie podkreślał w wystąpieniach dotyczących przewlekłości postępowań administracyjnych w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców **negatywne konsekwencje długiego oczekiwania na wydanie decyzji pobytowej**¹⁴. Przedłużające się postępowania mogą wzbudzać 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, rodzinne i zawodowe cudzoziemców, którzy oczekując na uzyskanie zezwolenia na pobyt nie mogą bez konsekwencji wyjechać z Polski, by odwiedzić swoje rodziny w kraju pochodzenia, a ich możliwości odbywania zagranicznych podróży służbowych oraz uczestniczenia w szkoleniach, konferencjach i stażach zagranicznych są ograniczone. Ponadto, jak słusznie ocenia NIK, beczynność i przewlekłe prowadzenie postępowań w sprawach wniosków cudzoziemców rodzą stan niepewności prawnej co do legalności pobytu, uniemożliwiając jednocześnie cudzoziemcom realny wpływ na ten stan.

¹³ Zob. wystąpienie dostępne pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-06/Do_MSWiA_cudzoziemcy_województwie_przewleklosc_27.06.2023.pdf (dostęp: 17 września 2024 r.).

¹⁴ Zob. m.in. wystąpienie RPO do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 sierpnia 2018 r., wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2020 r., wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 czerwca 2023 r.

W tym miejscu chciałbym także wskazać, że w dniu 1 lipca 2024 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa¹⁵, na mocy której **do dnia 30 września 2025 r. przedłużono 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**. W tym okresie w dalszym ciągu nie stosuje się przepisów o bezczynności organu 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.

Umiejscowienie przepisów wprowadzających wskazane wyżej rozwiązania w art. 100c i art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy budzi niekiedy wątpliwości co do tego, czy przepisy te mają zastosowanie tylko do cudzoziemców będących obywatelami Ukrainy, którzy opuścili terytorium tego państwa w związku z trwającą tam wojną, czy też do wszystkich cudzoziemców. W tym zakresie, zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁶, należy przyjąć, że **przepisy art. 100c i art. 100d ww. ustawy swoim zakresem podmiotowym obejmują wszystkich cudzoziemców, niezależnie od ich obywatelstwa**. Według NSA przyjęcie, że przywołane przepisy dotyczą wyłącznie obywateli Ukrainy, którzy opuścili terytorium Ukrainy w związku z wojną, nie pozwoliłoby na racjonalne wyjaśnienie, dlaczego ustawodawca zdecydował się na pogorszenie sytuacji prawnej wyłącznie tej grupy cudzoziemców. Trzeba jednak zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się wyroki, w których dokonano odmiennej oceny zakresu

¹⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (t.j., Dz. U. z 2024 r. poz. 167 ze zm.; dalej: „ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy”).

¹⁶ Zob. m.in. wyrok NSA z 13.02.2024 r., II OSK 2362/23, ONSAiWSA 2024, nr 3, poz. 40.

podmiotowego tego uregulowania ustawowego¹⁷ – wyroki te powołują w skargach do RPO cudzoziemcy, którzy napotykają bariery administracyjne w załatwieniu podstawowej dla nich sprawy związanej z miejscem pobytu, i wobec których pozostają bezsilni.

Warto zauważyć, że rozwiązania wprowadzone w art. 100c i art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy nie są tak dotkliwe dla obywateli Ukrainy objętych ww. ustawą, którym przyznano szereg uprawnień, takich jak legalny pobyt na terytorium RP, prawo do wykonywania pracy, czy możliwość podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Jednocześnie ww. przepisy znacząco pogarszają sytuację obywateli państw innych niż Ukraina, a także obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski przed dniem 24 lutego 2022 r. i nie są objęci ustawą o pomocy obywatelom Ukrainy. Ta grupa cudzoziemców nie korzysta z ułatwień wynikających z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, a wprowadzone uregulowania odebrały przysługujące im dotychczas środki prawne i znacząco ograniczyły ich prawo do załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki.

Terminy związane z biegiem postępowania są zawieszane od dnia 15 kwietnia 2022 r.¹⁸, tym samym **cudzoziemcy przez ponad trzy lata nie będą mogli skorzystać ze środków prawnych dotyczących beczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki.**

Wprowadzone uregulowania prawne pozbawiły cudzoziemców możliwości wywarcia wpływu na działania organu i szybkość załatwienia ich sprawy. Zawieszenie biegu terminów, wprowadzone w związku ze znaczącym dodatkowym obciążeniem urzędów wojewódzkich w kontekście dużej liczby uchodźców wojennych z Ukrainy, miało na celu umożliwienie dostosowania procedur i funkcjonowania administracji do zaistniałej wyjątkowej sytuacji migracyjnej. Ograniczone 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

¹⁷ Zob. m.in. wyrok WSA w Gdańsku z 18.07.2024 r., III SAB/Gd 124/24, LEX nr 3740198; wyrok WSA w Gliwicach z 17.05.2024 r., II SAB/Gl 31/24, LEX nr 3722071; wyrok WSA we Wrocławiu z 9.04.2024 r., I SAB/Wr 466/23, LEX nr 3706289.

¹⁸ Zob. art. 100c dodany przez art. 1 pkt 44 ustawy z dnia 8 kwietnia 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 830) zmieniającej ustawę o pomocy obywatelom Ukrainy z dnia 15 kwietnia 2022 r.

urzędach wojewódzkich oraz stały wzrost obciążenia. Powstaje przy tym pytanie, czy czas, w którym prawo do dobrej administracji w praktyce nie jest przestrzegane, jest właściwie wykorzystywany do opracowania i wdrożenia rozwiązań ukierunkowanych na poprawę standardu obsługi wniosków omawianej kategorii, po okresie obowiązywania przepisów szczególnych.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j., Dz.U. z 2024 r. poz. 1264), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o odniesienie się do opisanych nieprawidłowości. Proszę przy tym o wyjaśnienie, czy i jakie kroki podjęto w celu ich wyeliminowania i zapewnienia terminowej realizacji zadań w zakresie obsługi cudzoziemców, w szczególności poprzez zapewnienie adekwatnej liczby etatów w urzędach wojewódzkich. Proszę również o poinformowanie o prowadzonych aktualnie i zaplanowanych działaniach mających na celu usprawnienie i skrócenie czasu oczekiwania na wydanie decyzji w postępowaniach w sprawie legalizacji pobytu cudzoziemców.

Jednocześnie proszę o przekazanie informacji statystycznej za 2023 r. i pierwsze półrocze 2024 r. dotyczącej poszczególnych urzędów wojewódzkich ze wskazaniem:

- 1) liczby 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;
- 2) średniego czasu trwania postępowań dotyczących udzielenia ww. zezwoleń;
- 3) liczby spraw przypadających na każdego pracownika wykonującego zadania związane z wydawaniem decyzji w sprawach, o których mowa w pkt 1.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/