



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 10/08/2018

Adam Bodnar

XI.540.16.2018.JS

**Pan
Joachim Brudziński
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

Szanowny Panie Ministrze

Do Biura RPO wpływają liczne skargi dotyczące przewlekłości postępowań prowadzonych przez wojewodów 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.

Z trudnościami i poważnymi ograniczeniami w dostępie do procedur legalizujących pobyt skarżący mierzą się jeszcze przed wszczęciem procedury administracyjnej, gdy z powodu braku miejsc w internetowych systemach organizacji kolejek nie mogą ustalić terminu osobistego złożenia wniosku w siedzibie urzędu, ani terminu uzupełnienia ewentualnych braków formalnych. Sygnały takie budzą moje szczególne zaniepokojenie. Brak możliwości złożenia wniosku w przewidzianym do tego terminie, nawet jeżeli wynika z przyczyn leżących po stronie urzędu, skutkować może nielegalnym pobytem cudzoziemca na terytorium Polski, a to, zgodnie z art. 100 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2017 r. poz. 2206, z późn. zm.), pozbawia cudzoziemca szansy na uzyskanie zezwolenia pobytowego i w efekcie naraża go na konsekwencje związane ze zobowiązaniem go do powrotu do kraju pochodzenia. Podobnie sytuacja, w której cudzoziemiec wysłał swój wniosek pocztą, a nie ma możliwości uzupełnienia jego braków formalnych, skutkuje, w świetle art. 105 ust. 2 ww. ustawy, pozostawieniem wniosku cudzoziemca bez rozpoznania.

W swoich skargach cudzoziemcy opisują też szereg innych 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.

Wielokrotnie w kierowanych do mnie wnioskach skarżący podkreślali, że w ich sprawach Szef Urzędu ds. Cudzoziemców, działając jako organ wyższego stopnia, stwierdzał, na podstawie art. 37 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, z późn. zm.), przewlekłość postępowania, zobowiązując organ rozpatrujący sprawę do jej załatwienia w wyznaczonym terminie. Nawet taka interwencja nie gwarantowała jednak wydania przez organ pierwszej instancji decyzji w czasie wskazanym przez Szefa Urzędu.

W ocenie skarżących 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, czy konieczności oczekiwania nawet w kilkusetosobowych kolejkach do punktów, gdzie można uzyskać informacje o stanie prowadzonej sprawy.

Z danych gromadzonych przez Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców wynika, że w 2015 roku 108 tys. cudzoziemców złożyło wniosek o legalizację pobytu w Polsce. Liczba ta znacznie wzrosła w ciągu ostatnich dwóch lat – w 2016 i w 2017 roku wnioski złożyło odpowiednio 142 tys. i 192 tys. cudzoziemców¹. Wzrost ten wydaje się odpowiadać obecnym i przewidywanym potrzebom społeczno-gospodarczym Polski. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na komunikat Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju z dnia 29 marca 2018 roku pt. „Nowe priorytety rządowej polityki migracyjnej”, w którym zwraca się uwagę, że ze względu na obecne prognozy demograficzne napływ cudzoziemców do Polski będzie miał coraz większe znaczenie. Dlatego też, jak wskazuje Ministerstwo, jednym z najważniejszych kierunków

¹ Dane przedstawione w Biuletynie Informacyjnym nr. 3 Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców z kwietnia 2018 r.: <https://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2018/04/Biuletyn-informacyjny-Urz%C4%99du-do-Spraw-Cudzoziemc%C3%B3w-nr-3.pdf>.

planowanych przez nie działań będzie m.in. stworzenie systemu zachęt do podejmowania pracy i osiedlania się w Polsce dla Polaków zamieszkałych za granicą oraz cudzoziemców o pożądanym kwalifikacjach oraz wsparcie uczelni w rozbudowie oferty studiów dla studentów z zagranicy na kluczowych dla potrzeb polskiej gospodarki kierunkach². W świetle przytoczonych wyżej statystyk i wyzwań, które stawia przed sobą Rzeczpospolita Polska, niezwykle ważne jest zapewnienie skutecznych rozwiązań umożliwiających cudzoziemcom korzystanie z praw gwarantowanych im w ustawie o cudzoziemcach i w kodeksie postępowania administracyjnego.

Pomimo, że ustawa o cudzoziemcach nie wskazuje terminu załatwienia sprawy, w przypadku złożenia przez cudzoziemca wniosku pobytowego, zgodnie z art. 35 § 3 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego 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. W obecnych warunkach, na co wskazuje także liczba kierowanych do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich skarg, zachowane tych terminów w zasadzie nie jest możliwe. Zdaję sobie przy tym sprawę, że głównym powodem takiego stanu rzeczy jest nadmierne obciążenie pracowników urzędów i towarzyszące temu problemy kadrowe – o tym, w odpowiedziach na moje interwencje, informują mnie dyrektorzy właściwych jednostek obsługujących cudzoziemców, wydzielonych w strukturze urzędów wojewódzkich. Dla przykładu, z wyjaśnień, które otrzymałem z Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego wynika, że w tej placówce jeden inspektor prowadzi równocześnie aż 1360 postępowań w przedmiocie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy na terytorium RP³. W takich warunkach trudno oczekiwać, że nawet sprawy, które nie są szczególnie skomplikowane, zostaną załatwione we właściwym do tego terminie.

Mając zatem na uwadze wagę problemu, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958, z późn. zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o wyjaśnienie, czy problemy opisane powyżej są znane Panu Ministrowi, a jeśli tak, to czy w podległym resorcie podjęte zostały działania, których celem byłoby określenie i wdrożenie skutecznych rozwiązań pozwalających na usprawnienie prowadzenia postępowań legalizacyjnych i skrócenie czasu

² Komunikat „Nowe priorytety rządowej polityki migracyjnej”, 29 marca 2018 r. dostępny pod linkiem: <https://www.muir.gov.pl/strony/aktualnosci/nowe-priorytety-rzadowej-polityki-migracyjnej/>.

³ Pismo Zastępczyni Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2018 r. (sprawa toczy się w BRPO pod sygn. XI.540.53.2017).

oczekiwania na załatwienie spraw tej kategorii. Jednocześnie proszę o udostępnienie następujących danych za lata 2016 i 2017 oraz za pierwsze półrocze 2018 r.:

1. średni czas trwania postępowań w poszczególnych województwach w przedmiocie udzielenia cudzoziemcom zezwolenia na:
 - pobyt czasowy i pracę,
 - na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej,
 - na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach,
 - na pobyt czasowy dla członków rodzin obywateli Rzeczypospolitej Polskiej
 - na pobyt stały;
2. liczba spraw, w których wojewódzki sąd administracyjny stwierdził, że organ prowadzący postępowanie – tj. Wojewoda – dopuścił się przewlekłości postępowania.

Z wyrazami szacunku

(podpis na oryginale)