

PAWEŁ DAŃCZAK

Uniwersytet Łódzki

REGULACJA TERMINÓW W SPRAWACH O UDZIELENIE ZEZWOLEŃ POBYTOWYCH – REAKCJA ADMINISTRACJI NA KRYZYS CZY ZAGROŻENIE DLA STRONY POSTĘPOWANIA?*

1. WPROWADZENIE

Prawie dwie dekady od czasu akcesji Polski do Unii Europejskiej były czasem dynamicznych przemian zachodzących w wielu aspektach życia społecznego, gospodarczego czy politycznego, popychając nasz kraj cywilizacyjnie w kierunku typowym zachodnim demokracjom. W tym okresie Polska zyskała także uznanie w oczach cudzoziemców pochodzących spoza krajów członkowskich UE, zwłaszcza zza wschodniej granicy oraz niektórych krajów azjatyckich, przestając pełnić dla nich rolę punktu tranzytowego na drodze do krajów zachodnich UE, stając się coraz częściej miejscem docelowej podróży.

* Publikacja powstała w ramach projektu badawczego finansowanego ze środków NCN pn. „Ograniczenia prawne dotyczące wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w sytuacjach kryzysowych w Unii Europejskiej” – OPUS 2020/37/B/HS5/00975.

2. ZEZWOLENIA POBYTOWE – PODSTAWY REGULACJI PRAWNEJ

Legalny pobyt na terytorium RP cudzoziemca, czyli każdego, kto nie posiada obywatelstwa polskiego¹, może odbywać się w oparciu o różne przewidziane prawem tytuły pobytowe. Jednym z tych, o które cudzoziemcy ubiegają się najczęściej, są tzw. zezwolenia pobytowe. W ich bogatym katalogu, uregulowanym w art. 98-225 u.c., szczególną pozycję zajmuje zezwolenie na pobyt czasowy, którego zgodnie z art. 98 ust. 2 u.c. udziela się na okres niezbędny do realizacji celu pobytu cudzoziemca na terytorium RP, nie dłuższy jednak niż trzy lata. Podstawę pobytu krótszego może natomiast stanowić wiza.

Różnorodność przewidzianych ustawą zezwoleń jest konsekwencją implementacji do porządku krajowego konkretnych dyrektyw unijnych regulujących problematykę określonych rodzajów zezwoleń na pobyt czasowy. Przykładowo można w tym miejscu wymienić dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, określającą ramowo warunki wjazdu i pobytu, w tym w aspekcie proceduralnym, obywateli państw trzecich oraz ich dostępu do krajowego rynku pracy².

Nie wdając się, z uwagi na ramy tematyczne i objętościowe opracowania, zbyt szczegółowo w problematykę przesłanek udzielenia zezwoleń pobytowych oraz istotę całej związanej z tym procedury, można syntetycznie powiedzieć, że postępowanie o udzielenie takiego zezwolenia jest postępowaniem administracyjnym podlegającym przepisom kodeksu postępowania administracyjnego, z uwzględnieniem odrębności przewidzianych przepisami ustawy o cudzoziemcach. Jego wszczęcie, co do zasady, następuje na wniosek złożony osobiście przez cudzoziemca. Jest

¹ Art. 3 pkt 2 ustawy z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 519 ze zm.); dalej: u.c.

² Dz. Urz. UE L 343 z 2011 r., s. 1; dalej: dyrektywa 2011/98/UE. Inne dyrektywy dotyczą m.in. warunku wjazdu i pobytu studentów, naukowców oraz ich rodzin czy osób zatrudnianych w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji.

sformalizowane, a kończąca je decyzja administracyjna ma zasadniczo charakter związany, w tym sensie, że spełnienie przez cudzoziemca określonych przepisami ustawy przesłanek uzasadniających uwzględnienie wniosku, przy braku przesłanek negatywnych, zwłaszcza związanych z kwestiami obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego³, uniemożliwia odmowę udzielenia zezwolenia⁴.

3. TERMINOWOŚĆ ROZPOZNANIA SPRAWY

Jak podnosi się w piśmiennictwie, celowy charakter postępowania administracyjnego sprawia, że jego „tok powinien opierać się na racjonalnych założeniach i mieć charakter ciągły, tzn. toczyć się bez przerw od momentu wszczęcia postępowania aż do chwili wydania decyzji przez prowadzący je organ. Ciągłość postępowania jest istotnym czynnikiem zapewniającym możliwość rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w granicach obowiązujących terminów”⁵. Zrealizowanie celu postępowania wymaga więc podporządkowania podejmowanych czynności i faz postępowania przepisom o charakterze techniczno-procesowym, w tym między innymi regulującym maksymalne terminy, w jakich organ powinien daną sprawę załatwić, co do zasady, poprzez wydanie decyzji administracyjnej. Z tego względu przyjmuje się, że funkcją terminów jest dynamizowanie i porządkowanie toku postępowania. Sprzyja to jednocześnie realizacji wyrażonej w art. 12 k.p.a. zasady ogólnej szybkości i prostoty postępowania administracyjnego, choć określenie terminów samo w sobie nie gwarantuje jeszcze rozpatrzenia sprawy w przewidzianym przepisami czasie ani też prawidłowości rozstrzygnięcia⁶. Koresponduje to również bezpośrednio z określonym

³ Art. 100 ust. 1 pkt 4 u.c.

⁴ Por. J. CHLEBNY, [w:] *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. CHLEBNY, Warszawa 2020, s. 249-250 i 266.

⁵ W. DAWIDOWICZ, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 126.

⁶ A. MAREKWIA, *Terminy w kodeksie postępowania administracyjnego – zagadnienia wybrane*, [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. SUWAJ, D.R. KIJOWSKI,

preambułą Konstytucji RP wymogiem rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych, a więc również organów administracji publicznej. Nałożony bowiem na organy obowiązek rzetelnego, wnikliwego, a przy tym sprawnego (szybkiego) działania ma fundamentalne znaczenie dla jednostek, których sprawy są przez te organy załatwiane⁷.

W powyższym kontekście nie może budzić wątpliwości, że szybkość postępowania należy do istotnych wartości procesowych, stanowiąc jeden z podstawowych składników prawa do dobrej administracji⁸. Trafnie bowiem zauważył już niegdyś Emanuel Iserzon, że: „Szybkość, tj. zasada osiągnięcia końcowego celu postępowania administracyjnego w najkrótszym czasie, należy do kardynalnych zasad dobrego postępowania. Każdy dzień zwłoki odsuwa moment realizacji tego celu. Ponieważ zaś końcowy cel postępowania jest z kolei środkiem do urzeczywistnienia postulatu praworządności, powolność postępowania oddala moment realizacji nakazu prawa. I nie tylko oddala. Nieraz udaremnia realizację nakazu prawa. Jakże często orzeczenie, które mogło mieć w pewnym momencie realną wartość społeczną lub indywidualną, staje się bezprzedmiotowe w momencie późniejszym. Upływ czasu nieraz sprawia, że trafne w zasadzie załatwienie sprawy traci na wartości. Przewlekłość postępowania jest zaprzeczeniem stabilności i pewności w stosunkach społecznych, podważa w oczach społeczeństwa autorytet władzy, zabiera stronom i organom administracji wiele cennego czasu”⁹. Również współcześnie zauważa się, że skoro prawo jest podstawowym czynnikiem warunkującym funkcjonowanie administracji, to powinno ono spełniać określone standardy jakościowe, aby proces administracyjny

Warszawa 2009, s. 284-285. Por. także J. DOBKOWSKI, R. SUWAJ, *Na marginesie problematyki zwalczania bezczynności organu w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010-2011*, red. M. BŁACHUCKI, T. GÓRZYŃSKA, G. SIBIGA, Warszawa 2012, s. 151.

⁷ J. CHMIELEWSKI, *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 224.

⁸ M. KOTULSKA, *Zasada szybkości i prostoty postępowania*, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, II.2: *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. G. ŁASZCZYCA, A. MATAN, W. PIĄTEK, J.P. TARNO, Warszawa 2018, s. 414.

⁹ E. ISERZON, [w:] E. ISERZON, J. STAROŚCIAK, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1964, s. 37.

mógł zakończyć się w szybkim, a przy tym wnikliwym postępowaniu, w sposób umożliwiający precyzyjne ustalenie, władczo i jednostronnie, praw lub obowiązków skierowanych do konkretnego adresata¹⁰.

Nie sposób jednocześnie nie dodać, że szybkość i prostota postępowania korespondują z konstytucyjną zasadą prawa do sprawiedliwego, jawnego i szybkiego procesu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz prawem do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, mającym swoje źródło między innymi w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹¹, art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹² czy art. 17 Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej¹³.

Jednym z podstawowych przejawów, będących jednocześnie gwarancją szybkiego prowadzenia przez organy administracji postępowania, jest system terminów procesowych, rozumianych jako czas lub moment wyznaczony dla dokonania określonej czynności procesowej¹⁴. Przy czym należy sobie zdawać sprawę z tego, że nie tyle długość terminów, ile ich rzeczywiste przestrzeganie przez organy administracji, a nawet możliwość skutecznego egzekwowania ich dotrzymania przez stronę postępowania stanowi realną gwarancję sprawnego i szybkiego prowadzenia przez organ postępowania¹⁵.

¹⁰ R. SUWAJ, *Skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania jako przykład inflacji prawa do skutecznej ochrony sądowej przed bezczynnością*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, II, *Inflacja prawa administracyjnego*, red. D.R. KIJOWSKI, P.J. SUWAJ, Warszawa 2012, s. 105. Por. także: M.M. CIEŚLAK, *Pojęcie przewlekłości postępowania administracyjnego*, [w:] *Pojęcia nieostre w prawie administracyjnym*, red. P. NOWAKOWSKI-WĘGRZYŃSKI, Bielsko-Biała 2016, s. 45; R. SUWAJ, *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 65.

¹¹ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

¹² Dz. Urz. UE C 303 z 2007 r., s. 1.

¹³ Dz. Urz. UE C 285 z 2011 r., s. 3.

¹⁴ M. KOTULSKA, *op. cit.*, s. 422.

¹⁵ Por. M. MIŁOSZ, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 166.

4. TERMINY W POSTĘPOWANIU O UDZIELENIE CUDZOZIEMCOWI ZEZWOLENIA NA POBYT CZASOWY

Terminy wyznaczające organowi czas do załatwienia sprawy dookreślają nakaz działania na podstawie przysługującej organowi kompetencji, tj. określają ramy czasowe, w których powinna być ona zrealizowana¹⁶, co zazwyczaj należy rozumieć w ten sposób, że chodzi o przysługujący organowi czas, w którym powinien on podjąć wszelkie czynności niezbędne do zgromadzenia materiału dowodowego w sprawie, aby następnie materiał ten przeanalizować i na tej podstawie wyprowadzić stosowne wnioski znajdujące później odzwierciedlenie w kończącej sprawę decyzji administracyjnej.

Ustawa o cudzoziemcach jeszcze do niedawna nie przewidywała szczególnych rozwiązań w zakresie terminów rozstrzygnięcia spraw o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia pobyтового. W tym zakresie znajdowała więc zastosowanie ogólna regulacja przewidziana w art. 35 k.p.a., a więc wojewoda, jako organ orzekający w pierwszej instancji, dysponował, co do zasady, miesiącem na wydanie w sprawie decyzji, a w sprawie o skomplikowanym stanie faktycznym – dwoma miesiącami. Z kolei działającego w charakterze organu odwoławczego Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców obligował miesięczny termin na rozpatrzenie odwołania i wydanie rozstrzygnięcia.

Odejście od powyższych reguł czasowych nastąpiło 29 stycznia 2022 r., wraz z wejściem w życie nowelizacji ustawy o cudzoziemcach, wprowadzającej do niej między innymi art. 112a. Jego mocą termin do wydania decyzji pierwszoinstancyjnej w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy uległ wydłużeniu do 60 dni (ust. 1), a w postępowaniu odwoławczym – do 90 (ust. 2)¹⁷.

Uzasadnienie projektu wspomnianej wyżej noweli przedstawiało wprowadzane zmiany pod hasłami optymalizacji procedur wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP oraz skrócenia długości

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ Art. 1 pkt 13 ustawy z 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz. 91).

związanych z tym postępowań. Miały być one zatem remedium na coraz dłuższy czas oczekiwania przez cudzoziemców na załatwienie ich spraw spowodowany obserwowanym od kilku lat wzrostem wpływu wniosków o udzielenie takich zezwoleń do urzędów wojewódzkich, niebędących w stanie terminowo ich rozpatrzyć¹⁸. Choć trudno pojąć retorykę zakładającą skrócenie postępowań administracyjnych poprzez wydłużenie przysługujących organom terminów do wydania decyzji administracyjnych, to wzrost liczby wniosków o udzielenie zezwoleń na pobyt czasowy i brak możliwości ich efektywnego obsłużenia jest niezaprzeczalnym faktem. Tytułem przykładu warto zauważyć, że już w 2020 r. Wojewoda Mazowiecki, powołując się na raport Najwyższej Izby Kontroli, wskazywał, że poziom obciążenia pracą poszczególnych pracowników urzędu wojewódzkiego – wahający się w przedziale od 200 do 800 prowadzonych postępowań na pracownika, jest zbyt duży, co wpływa na wydłużenie postępowań administracyjnych prowadzonych wobec cudzoziemców¹⁹. Wzmoczone zainteresowanie cudzoziemców uzyskaniem zezwolenia na pobyt czasowy nie jest jednak zjawiskiem spotykanym wyłącznie w województwie mazowieckim, lecz dotyczy także pozostałych regionów Polski. Wzrost taki dobrze obrazują dane dotyczące województwa łódzkiego, z których wynika, że na przestrzeni lat 2017-2022 czterokrotnie wzrosła liczba złożonych w tych sprawach wniosków z 10 233 w roku 2017 do 41 204 w 2022 r.²⁰

Mogłoby się wydawać, że reakcją na zapaść systemu rozpoznawania wniosków o udzielenie zezwoleń na pobyt czasowy powinno być dążenie odpowiedzialnych za ten system władz przede wszystkim do zwiększenia

¹⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1681, s. 1, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/63EE47141D4D08A4C125877A00457622/%24File/1681.pdf> [dostęp 23 maja 2023 r.].

¹⁹ Informacja z wyroku WSA w Warszawie z 6 maja 2020 r., IV SAB/Wa 1777/19, niepubl.

²⁰ Informacje z pisma z 6 lutego 2023 r. nr SO-III.6151.10759.2022 przekazanego przez Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi (niepubl.) w odpowiedzi na postanowienie WSA w Łodzi z 5 stycznia 2023 r. (III SAB/Łd 142/22) [dotyczy zasygnalizowania wojewodzie i właściwemu ministrowi istotnych naruszeń prawa występujących w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy], «Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego» 2/2023, s. 152-155.

obsady kadrowej właściwych urzędów, aby tą drogą rozładować narastające zaległości. Byłoby to tym bardziej sensowne, że zaległości te generują także koszty wynikające z wyroków sądów administracyjnych uwzględniających skargi cudzoziemców na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowań przez wojewodów albo Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców. Tymczasem, jak już wspomniano, ustawodawca wybrał inną, dość zaskakującą drogę. Nie radząc sobie z dotrzymaniem przez organy administracji kodeksowego terminu załatwiania spraw, postanowił bowiem przepisem szczególnym termin ten wydłużyć. Choć rozwiązanie to należy ocenić jako co najmniej kontrowersyjne, a na pewno sprzeczne z ideami optymalizacji i przyspieszenia postępowań cudzoziemczych, to jednak założone w art. 112a u.c. terminy 60 dni dla organu I instancji oraz 90 dni w przypadku organu odwoławczego mieszczą się w ramach czasowych określonych prawem europejskim.

W przypadku powoływanej już wcześniej przykładowo dyrektywy 2011/98/UE, regulującej warunki wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium UE, w tym podejmowania przez nich pracy, przewiduje ona w art. 5 ust. 2, że właściwy organ wydaje decyzję w sprawie kompletnego wniosku w najkrótszym możliwym terminie, lecz w każdym razie w terminie czterech miesięcy od daty złożenia wniosku. Określone w art. 112a u.c. terminy mieszczą się więc w granicach czasowych wyznaczonych wspomnianym aktem prawa europejskiego. Na tej podstawie można by zatem zakładać, że prawodawca krajowy, w ramach przysługującej mu autonomii proceduralnej, po prostu dostosował tudzież urealnił terminy załatwiania omawianych spraw cudzoziemczych. Dodatkowo są one nadal korzystniejsze dla stron postępowań od maksymalnego czteromiesięcznego okresu przewidzianego art. 5 ust. 2 dyrektywy 2011/98/UE. W rzeczywistości jednak polski ustawodawca postanowił twórczo rozwinąć myśl prawodawcy europejskiego, wprowadzając specyficzny mechanizm regulujący początek biegu terminu do wydania decyzji kończącej postępowanie w danej instancji, wiążąc ten moment nie tyle z datą wszczęcia postępowania, wynikającą z wpływu inicjującego je wniosku, ile z zaistnieniem ściśle określonych w art. 112a u.c. zdarzeń²¹.

²¹ Art. 112a ust. 2 u.c. stanowi, że: „Termin, o którym mowa w ust. 1, biegnie od dnia, w którym nastąpiło ostatnie z następujących zdarzeń: 1) cudzoziemiec złożył

Jeszcze bardziej interesująco, niestety w sensie pejoratywnym, rozwiązanie to przekuły na praktykę organy administracji. Przyjęły one bowiem, że w świetle tego przepisu moment formalnego wszczęcia postępowania wynikający z faktu złożenia przez cudzoziemca nawet niekompletnego wniosku pozostaje całkowicie bez znaczenia z punktu widzenia terminowości procedowania, prezentując retorykę, w myśl której czas pomiędzy wpływem wniosku a wezwaniem do uzupełnienia przez cudzoziemca braków formalnych podania lub dokonania innych czynności procesowych określonych wyżej wymienionym przepisem nie jest uwzględniany do okresu, w którym należy załatwić sprawę. Liczy się bowiem wyłącznie czas otwarty terminem wynikającym z zadośćuczynienia przez stronę wszystkim wymaganiom sformułowanym w takim wezwaniu. Nadmienić jednak trzeba, że organy wojewódzkie nie zwykły tego wezwania kierować do strony niezwłocznie po otrzymaniu jej wniosku o udzielenie zezwolenia pobytowego, lecz czyniły to często po upływie kilku miesięcy od tego zdarzenia, niejednokrotnie dopiero pod presją wniesionego ponaglenia lub skargi do sądu administracyjnego, wyznaczając przy tym odległy termin do dokonania czynności wskazanych wezwaniem²². W konsekwencji opisaney praktyki system rozpoznawania spraw o udzielenie zezwoleń pobytowych stał się jeszcze bardziej dysfunkcyjny, niż miało to miejsce przed nowelizacją wprowadzającą art. 112a u.c., a faktyczny czas całego postępowania w wielu przypadkach wydłużył się, często przekraczając zastrzeżony ustawą dla postępowania pierwszoinstancyjnego okres 60 dni.

Nie sposób w tym miejscu przemilczeć dodatkowej okoliczności obciążającej powyższą regulację. Otóż w sposób wadliwy implementuje ona postanowienia stanowiących jej źródło dyrektyw unijnych,

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 bezskutecznie²³.

²² Zob. postanowienie WSA w Łodzi z 5 stycznia 2023 r., III SAB/Łd 142/22, przyp. 25.

w tym wspomianej kilkakrotnie dyrektywy 2011/98/UE. Wprowadzie w zamyśle jej pomysłodawców miała ona pozostawać w zgodzie z tymi aktami²³, ale przyjęte ostatecznie w art. 112a u.c. rozwiązania bynajmniej o tym nie świadczą, stojąc w opozycji między innymi do literalnego brzmienia art. 5 ust. 2 i 4 wspomnianej wyżej dyrektywy. Przepis ten bowiem w ust. 2 stanowi, że: „Właściwy organ wydaje decyzję w sprawie kompletnego wniosku w najkrótszym możliwym terminie, lecz w każdym razie w terminie czterech miesięcy od daty złożenia wniosku”. Jednocześnie ust. 4 przewiduje, że: „Jeżeli informacje lub dokumenty załączone do wniosku są niekompletne z punktu widzenia kryteriów określonych w prawie krajowym, właściwy organ powiadamia wnioskodawcę na piśmie o wymaganych dodatkowych informacjach lub dokumentach, wyznaczając rozsądny termin na ich dostarczenie. Bieg terminu, o którym mowa w ust. 2, wstrzymuje się do czasu otrzymania przez właściwy organ lub przez inne odpowiednie organy wymaganych dodatkowych informacji, jeżeli dodatkowe informacje lub dokumenty nie zostaną dostarczone w wyznaczonym terminie, właściwy organ może odrzucić wniosek”. W świetle powołanego unormowania unijnego powtórzyć zatem można, że o ile określenie w art. 112a ust. 1 u.c. sześćdziesięciodniowego terminu do załatwienia sprawy w postępowaniu przed organem pierwszej instancji czy terminu dziewięćdziesięciodniowego w postępowaniu odwoławczym (art. 112a ust. 4 u.c.) mieści się w ramach wyznaczonych powołaną dyrektywą, o tyle unormowanie statuujące okoliczności, od których rozpoczyna bieg każdy z tych terminów, pozostaje z nią w sprzeczności. Skoro bowiem cytowany art. 5 ust. 4 dyrektywy 2011/98/UE wprost stanowi o „wstrzymaniu terminu” do wydania przez organ decyzji, to wydaje się oczywiste i logiczne, że wstrzymać można tylko taki termin, którego bieg już się rozpoczął. Oznaczać to musi, że tylko doręczenie organowi wniosku cudzoziemca o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy powinno być okolicznością rozpoczynającą bieg terminu do wydania w sprawie decyzji, który następnie mógłby zostać wstrzymany doręczeniem stronie wezwania do uzupełnienia braków formalnych lub dokonania innych czynności

²³ Zob. s. 12-15 uzasadnienia, o którym mowa w przyp. 23.

związanych ze złożonym wnioskiem, po czym biegłby dalej, po skutecznym wykonaniu wezwania. Względnie, w przypadku nieuzupełnienia braków wniosku lub niepodjęciu przez stronę wymaganych wezwaniem czynności, organ pozostawiałby wniosek cudzoziemca bez rozpoznania.

5. PODSUMOWANIE

Trudno uznać, aby art. 112a u.c., regulujący odmiennie od kodeksu postępowania administracyjnego zagadnienie terminów załatwienia sprawy, był unormowaniem przemyślanym, służącym zwiększeniu efektywności i sprawności prowadzenia przez organy administracji spraw o udzielanie cudzoziemcom zezwoleń na pobyt czasowy na terytorium RP. Niezależnie od kolizji z prawem unijnym, jego wprowadzenie i stosowanie dodatkowo zachwiało systemem obsługi wymienionych wyżej spraw, potęgując tylko zjawisko ich nieterminowego załatwienia, godząc w zasadniczy standard postępowania administracyjnego, jakim powinna być jego sprawność. Wydłużając terminy do wydania decyzji w niniejszych sprawach, ustawodawca chciał niewątpliwie ulżyć uciemżonemu ich liczbą aparatowi administracyjnemu. W świetle przedstawionych rozważań wydaje się jednak, że skutek ten nie został osiągnięty, a nowa regulacja nie tylko nie przyczyniła się do poprawy funkcjonowania administracji, lecz dodatkowo podważyła podstawowe prawo strony do otrzymania rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie. W rezultacie podjęty zabieg ustawodawczy tylko pogorszył faktyczną pozycję jednostki, nadszarpując nadto jej zaufanie do władzy publicznej. Nie ulega wszak żadnej wątpliwości, że ocena aparatu państwa dokonywana z punktu widzenia jego efektywności oraz sprawności działania²⁴ nie wypada pozytywnie, gdy na rozstrzygnięcie sprawy trzeba czekać miesiącami.

Problem efektywnego i sprawnego załatwiania spraw dotyczących udzielania cudzoziemcom zezwoleń pobytowych nie jest nowy i narasta

²⁴ Por. R. HAUSER, *Terminy załatwiania spraw w k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 1/1997, s. 1. Zob. także J. CHMIELEWSKI, *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 225.

już od kilku lat. Nie ulega wątpliwości, że jego źródłem nie była nieadekwatna do stopnia skomplikowania tych spraw kodeksowa regulacja dotycząca terminów ich załatwiania (art. 35 k.p.a.), ale kiepska polityka kadrowo-organizacyjna odpowiedzialnych za te kwestie organów i władz. To zatem te obszary należałoby w pierwszej kolejności wzmocnić dla uzyskania pożądaných przez ustawodawcę efektów optymalizujących i usprawniających postępowania w sprawach cudzoziemczych. Obrona przez ustawodawcę metoda rozwiązania tego problemu jest natomiast wyrazem jego bezsilności i braku pomysłu na zażegnanie powstałego kryzysu. Skoro jednak poszedł on już tą drogą, to powinien był zdecydowanie głębiej przemyśleć sens i konsekwencje wprowadzanych rozwiązań, gdyż w obecnym kształcie są one źródłem chaosu i nieporozumień, godząc w pewność sytuacji prawnej stron postępowań. Wydaje się więc, że rozwiązania te wymagają pilnej interwencji legislacyjnej, która ukróciłaby nieprawidłowości powstające na tle stosowania art. 112a u.c., doprowadzając jednocześnie porządek krajowy do stanu zgodności z prawem unijnym.

REGULACJA TERMINÓW W SPRAWACH O UDZIELENIE ZEZWOLEŃ POBYTOWYCH – REAKCJA ADMINISTRACJI NA ZAGROŻENIE CZY ZAGROŻENIE DLA STRONY POSTĘPOWANIA?

Streszczenie

Cudzoziemcy ubiegający się o legalny pobyt w Polsce mogą otrzymywać różne zezwolenia pobytowe, w tym zezwolenie na pobyt czasowy, które jest udzielane na określony czas, nie dłuższy jednak niż trzy lata. Udzielenie takiego zezwolenia następuje w toku postępowania administracyjnego, po spełnieniu przez wnioskodawcę określonych prawem przesłanek. Terminowość rozpoznania sprawy i szybkość postępowania są jednym ze standardów dobrej administracji, a odpowiednie przepisy prawne i terminy powinny służyć jego ochronie. Odnosi się to również do postępowań o udzielenie cudzoziemcom zezwoleń pobytowych. Przedmiotem podjętych w opracowaniu rozważań jest zatem wprowadzona stosunkowo niedawno do ustawy o cudzoziemcach, odrębna w stosunku do art. 35 k.p.a., regulacja dotycząca terminów rozpoznawania spraw dotyczących wspomnianych zezwoleń. Poświęcona temu zagadnieniu analiza obejmuje zarówno aspekty związane

z efektywnością prowadzenia postępowań przez organy administracji, jak i pozaszanowania gwarancji strony do rozpoznania jej sprawy w rozsądnym terminie.

REGULATION OF TIME LIMITS FOR THE GRANTING OF POLISH RESIDENCE PERMITS: AN ADMINISTRATIVE REACTION TO POTENTIAL RISKS, OR A CHALLENGE TO THE APPLICANT?

Summary

Foreign citizens applying for residence in Poland may obtain permits of various types, including one for temporary residence, which is granted for a specified period of time, not longer than 3 years. Such a permit is granted in the course of administrative proceedings when the applicant has satisfied the conditions required by Polish law. Timely proceedings and the prompt review of an application constitute one of the standards of good administration, and the applicable legal provisions and deadlines should serve to protect it. This also applies to residence permit proceedings for foreign citizens who wish to stay in Poland for a certain time. This study concerns a new regulation recently added to *Ustawa o cudzoziemcach* (the Polish Act on Foreign Citizens), as distinct from Art. 35 of *Kodeks postępowania administracyjnego* (the Code of Administrative Procedure). The new regulation concerns the deadlines for the handling of applications for residence permits. The study looks at the efficiency of the administrative proceedings, and applicants' right to a guarantee to have their application handled within a reasonable time.

Słowa kluczowe: cudzoziemcy; zezwolenie na pobyt czasowy; postępowanie administracyjne; terminy; prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.

Keywords: foreign citizens; temporary residence permits, administrative proceedings; deadlines; applicants' right to have their application handled within a reasonable time.

Literatura

- CIEŚLAK M.M., *Pojęcie przewlekłości postępowania administracyjnego*, [w:] *Pojęcia nieostre w prawie administracyjnym*, red. P. NOWAKOWSKI-WĘGRZYŃSKI, Bielsko-Biała 2016, s. 45-56.
- CHŁEBNY J., [w:] *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. CHŁEBNY, Warszawa 2020, s. 248-277.
- CHMIELEWSKI J., *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018.
- DAWIDOWICZ W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.

- DOBKOWSKI J., SUWAJ R., *Na marginesie problematyki zwalczania bezczynności organu w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010-2011*, red. M. BŁACHUCKI, T. GÓRZYŃSKA, G. SIBIGA, Warszawa 2012, s. 149-165.
- HAUSER R., *Terminy załatwiania spraw w k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 1/1997, s. 1-11.
- ISERZON E., [w:] E. ISERZON, J. STAROŚCIAK, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1964, s. 35-38.
- KOTULSKA M., *Zasada szybkości i prostoty postępowania*, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego, II.2: Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. G. ŁASZCZYCA, A. MATAN, W. PIĄTEK, J.P. TARNO, Warszawa 2018, s. 414-434.
- MAREKWIA A., *Terminy w kodeksie postępowania administracyjnego – zagadnienia wybrane*, [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. SUWAJ, D.R. KIJOWSKI, Warszawa 2009, s. 284-291.
- MIŁOSZ M., *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- SUWAJ R., *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*, Warszawa 2014.
- SUWAJ R., *Skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania jako przykład inflacji prawa do skutecznej ochrony sądowej przed bezczynnością*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?, II, Inflacja prawa administracyjnego*, red. D.R. KIJOWSKI, P.J. SUWAJ, Warszawa 2012, s. 105-117.