



Katowice, 24 lipca 2026

Znak sprawy: SCV.6156.134.2026

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
Departament Prawny
Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa
dep.prawny@mswia.gov.pl

Dotyczy: projekt ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach

Szanowni Państwo,

w odniesieniu do projektu ustawy z dnia 3 lipca 2026 r. zmieniającej ustawę o cudzoziemcach poniżej przesyłam uwagi i proponowane zmiany.

1. Uwagi dotyczące obciążenia organów prowadzących postępowania oraz wpływu projektowanych rozwiązań na praktykę stosowania ustawy

Należy zwrócić uwagę, że projektowane rozwiązania powinny uwzględniać rzeczywistą skalę prowadzonych postępowań oraz aktualne możliwości organizacyjne organów administracji prowadzących sprawy cudzoziemców.

Od 2022 r. do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach wpływa średnio około 33 tysiące wniosków rocznie (dotyczących udzielenia zezwoleń na pobyt czasowy, pobyt stały oraz pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej). Skala prowadzonych postępowań, przy obecnym stanie zatrudnienia, ma bezpośredni wpływ na czas ich rozpatrywania.

Wydział realizujący zadania w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców zmaga się ze znacznymi niedoborami kadrowymi. Pomimo podejmowanych działań organizacyjnych oraz prób zwiększenia efektywności pracy liczba spraw pozostających do rozpatrzenia nadal pozostaje bardzo wysoka. Na dzień sporządzenia niniejszych uwag niezakończonych pozostaje około 70 000 postępowań obejmujących wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, pobyt stały oraz pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej.

Tak znaczna liczba prowadzonych spraw, przy ograniczonych zasobach kadrowych, wpływa bezpośrednio na możliwość terminowego realizowania dodatkowych obowiązków

Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
ul. Damrota 16, 40-022 Katowice
www.katowice.uw.gov.pl
adres do e-Doręczeń: AE:PL-14603-15693-ECFGD-26

korespondencję prosimy kierować na adres:
ul. Jagiellońska 25, 40-032 Katowice

telefon: 32 605 85 01
e-mail: sc_sekretariat@katowice.uw.gov.pl

nakładanych na organy w związku z projektowaną nowelizacją. Wprowadzenie nowych mechanizmów, w szczególności związanych z milczącym zakończeniem postępowania, wymaga uwzględnienia nie tylko założeń legislacyjnych, ale również rzeczywistych możliwości ich realizacji w praktyce.

Należy również wskazać, że obecnie w ustawie o cudzoziemcach funkcjonują już dwa mechanizmy mające na celu przyspieszenie rozpoznawania określonych kategorii spraw, tj. art. 117b oraz art. 112a ust. 3b. Stosowanie tych przepisów generuje dodatkowe czynności po stronie organów, w tym konieczność identyfikowania spraw objętych szczególnymi regulacjami, prowadzenia dodatkowych analiz oraz zapewnienia odmiennego sposobu procedowania.

Projektowane rozwiązania nie uwzględniają jednocześnie wszystkich czynności procesowych, które organ musi wykonać przed zakończeniem postępowania.

2. Uwagi do art. 101 ust. 2

Projekt przewiduje dodanie art. 101 ust. 2, zgodnie z którym decyzja o cofnięciu zezwolenia na pobyt czasowy wydana w związku ze stwierdzeniem okoliczności, o której mowa w art. 100 ust. 1 pkt 4, podlega natychmiastowemu wykonaniu.

Proponowane rozwiązanie wymaga rozszerzenia zakresu jego zastosowania. Zasadne jest objęcie rygiorem natychmiastowej wykonalności również decyzji o cofnięciu zezwolenia na pobyt czasowy wydawanych na podstawie art. 100 ust. 1 pkt 2, 3, 7 i 8 ustawy o cudzoziemcach.

Ograniczenie projektowanego przepisu wyłącznie do przesłanki określonej w art. 100 ust. 1 pkt 4 prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania skutków prawnych decyzji o cofnięciu zezwolenia, mimo że pozostałe wskazane przesłanki również dotyczą okoliczności, które uzasadniają niezwłoczne zakończenie legalności pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Przesłanki określone w art. 100 ust. 1 pkt 2, 3, 7 i 8 odnoszą się do sytuacji, w których dochodzi do ustania lub naruszenia podstaw stanowiących podstawę udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy albo ujawnione zostają okoliczności wskazujące, że dalszy pobyt cudzoziemca nie powinien korzystać z ochrony wynikającej z wydanego zezwolenia. Z punktu widzenia celu instytucji cofnięcia zezwolenia oraz interesu publicznego brak jest podstaw do różnicowania skutków procesowych decyzji wydawanych na podstawie tych przesłanek.

Pozostawienie natychmiastowej wykonalności wyłącznie dla jednej kategorii decyzji może prowadzić do sytuacji, w której cudzoziemcy znajdujący się w porównywalnych stanach faktycznych będą traktowani odmiennie wyłącznie z uwagi na podstawę prawną cofnięcia zezwolenia. Może to skutkować rozbieżnościami w praktyce stosowania przepisów oraz osłabieniem efektywności projektowanych rozwiązań.

W celu zapewnienia spójności systemowej oraz skuteczności regulacji proponuje się rozszerzenie projektowanego art. 101 ust. 2 poprzez objęcie rygiem natychmiastowej wykonalności również decyzji wydawanych na podstawie art. 100 ust. 1 pkt 2, 3, 7 i 8 ustawy o cudzoziemcach. Rozwiązanie takie zapewni jednolite konsekwencje prawne dla wszystkich przypadków, w których ustawodawca uznaje, że dalsze utrzymywanie zezwolenia na pobyt czasowy jest nieuzasadnione, a jednocześnie wzmocni skuteczność działań organów administracji w zakresie przeciwdziałania nadużyciom oraz ochrony interesu publicznego.

3. Uwagi do art. 106e ust. 3

Projektowany termin 7 dni na dokonanie czynności przewidzianych w art. 106e ust. 3 należy uznać za nierealny do zachowania w województwach o największym wpływie spraw. Do systemu MOS 2.0 wpływają tam tysiące wniosków miesięcznie. Przy obecnym obciążeniu pracowników wyszukiwanie poszczególnych spraw oraz każdorazowe ustalanie, czy dany wniosek jest objęty projektowanymi przepisami, będzie w praktyce niezwykle utrudnione, a w wielu przypadkach wręcz niewykonalne.

W związku z powyższym zasadne wydaje się rozważenie wyposażenia systemu MOS 2.0 w funkcjonalność umożliwiającą ich automatyczne oznaczanie lub wyodrębnienie już na etapie wpływu do systemu. Brak takiego rozwiązania spowoduje, że dochowanie projektowanego 7-dniowego terminu będzie w praktyce niemożliwe.

4. Art. 106f w kontekście proponowanego „milczącego zakończenia postępowania”

W projekcie nie odniesiono się do art. 106f ustawy o cudzoziemcach, zgodnie z którym organ wzywa stronę do przedłożenia dokumentów niezbędnych do potwierdzenia danych zawartych we wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy oraz okoliczności uzasadniających ubieganie się o udzielenie tego zezwolenia.

Zatem proponowane rozwiązania dotyczące milczącego zakończenia w przypadku stosowania art. 106f wymagają doprecyzowania oraz ograniczenia ich zakresu.

W praktyce zastosowanie tego mechanizmu w odniesieniu do wszystkich postępowań jest nierealne. Wynika to z faktu, że w przypadku stwierdzenia braków merytorycznych organ jest zobowiązany wyznaczyć cudzoziemcowi termin nie krótszy niż 14 dni od dnia doręczenia wezwania na ich uzupełnienie. Projektowany mechanizm nie uwzględnia zatem rzeczywistego czasu niezbędnego na:

- sporządzenie i wysłanie wezwania przez organ,
- jego skuteczne doręczenie stronie,
- upływ ustawowego terminu na uzupełnienie braków,
- przekazanie wymaganych dokumentów do organu,
- dokonanie ich analizy i oceny.

Samo doręczenie korespondencji za pośrednictwem operatora pocztowego następuje nierzadko dopiero po upływie 14 dni od dnia wysłania wezwania, a w praktyce oznacza to, że strona odpowiada na wezwanie dopiero po około miesiącu od daty wysłania wezwania przez

organ. Powoduje to, że rzeczywisty czas trwania postępowania pozostaje w znacznej mierze niezależny od działań organu, co uniemożliwia efektywne funkcjonowanie mechanizmu milczącego zakończenia postępowania w jego obecnie projektowanym kształcie.

Z tego względu rozwiązanie to **nie powinno obejmować postępowań wszczętych przed wejściem w życie nowych przepisów (rozporządzenia)**. Powinno ono dotyczyć wyłącznie wniosków składanych za pośrednictwem MOS 2.0, co zapewni jednolity sposób prowadzenia postępowań oraz umożliwi skuteczne monitorowanie terminów.

Projekt nie precyzuje również, jakie rozstrzygnięcie powinien wydać organ w sytuacji, gdy cudzoziemiec nie uzupełni braków merytorycznych w wyznaczonym terminie. Brak jednoznacznej regulacji w tym zakresie może prowadzić do rozbieżności w praktyce stosowania przepisów oraz powstawania dodatkowych wątpliwości proceduralnych.

W związku z powyższym zasadne jest ponowne przeanalizowanie projektowanych terminów oraz mechanizmów przyspieszających postępowania z uwzględnieniem faktycznych możliwości organizacyjnych organów. Bez zapewnienia odpowiednich zasobów kadrowych, rozwiązań informatycznych oraz jednoznacznych regulacji proceduralnych istnieje ryzyko, że projektowane przepisy nie doprowadzą do rzeczywistego skrócenia czasu rozpoznawania spraw, lecz wygenerują dodatkowe czynności administracyjne i zwiększą ryzyko występowania rozbieżności w praktyce.

5. Uwagi do art. 109 ust. 3b

Projekt przewiduje zmianę art. 109 ust. 3b ustawy o cudzoziemcach poprzez skrócenie do 10 dni terminu na przekazanie przez właściwego komendanta Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub konsula informacji, o której mowa w art. 109 ust. 1, w przypadku cudzoziemców będących obywatelami państw wskazanych w przepisach wydanych na podstawie art. 112b ust. 3.

Projektowany termin należy uznać za nierealny z punktu widzenia praktyki funkcjonowania organów współdziałających w postępowaniach dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców. Obecnie, pomimo obowiązującego 30-dniowego terminu, uzyskanie odpowiedzi jest przedłużane do 60 dni, w konsekwencji czego ewentualne odpowiedzi są przekazywane przez komendantów Straży Granicznej, komendantów wojewódzkich Policji oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego często wpływają po upływie 30-dniowego terminu. Wynika to z konieczności przeprowadzenia wieloaspektowej weryfikacji w dostępnych rejestrach i bazach danych oraz z dużego obciążenia tych organów realizowanymi zadaniami.

Skrócenie ustawowego terminu do 10 dni, bez zapewnienia organom opiniującym odpowiednich zasobów organizacyjnych i kadrowych ani wdrożenia rozwiązań usprawniających wymianę informacji, nie doprowadzi do rzeczywistego przyspieszenia postępowań. W praktyce należy oczekiwać, że informacje nadal będą przekazywane po upływie 10 dni, co spowoduje, że wojewodowie zostaną postawieni przed koniecznością

przewodzenia postępowań bez kompletu wymaganych informacji albo przekraczania ustawowych terminów.

Co istotne, konsekwencją projektowanej zmiany nie będzie wyłącznie niedochowanie terminów przez wojewodów. W przypadkach wydania decyzji przed uzyskaniem wszystkich wymaganych informacji może powstać konieczność wszczynania kolejnych postępowań zmierzających do cofnięcia udzielonego zezwolenia, a w określonych sytuacjach również postępowań nadzwyczajnych dotyczących stwierdzenia nieważności wydanej decyzji. Rozwiązanie to prowadziłoby zatem do przeniesienia ciężaru z wojewodów postępowania na kolejny etap zamiast jego rzeczywistego usprawnienia.

Należy również uwzględnić, że zarówno postępowania w przedmiocie cofnięcia zezwolenia, jak i postępowania odwoławcze oraz nadzwyczajne pozostają we właściwości organów administracji, w tym Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców jako organu drugiej instancji. W efekcie projektowana regulacja może doprowadzić do istotnego zwiększenia liczby spraw rozpoznawanych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, który już obecnie wykonuje swoje zadania przy znacznym obciążeniu wpływem spraw. Zamiast przyspieszenia postępowań może więc dojść do przesunięcia ich ciężaru na etap odwoławczy i nadzorczy oraz dalszego wydłużenia czasu ostatecznego zakończenia spraw.

W związku z powyższym zasadne jest pozostawienie dotychczasowego 30-dniowego terminu albo uzależnienie jego skrócenia od wdrożenia rozwiązań organizacyjnych i teleinformatycznych zapewniających organom opiniującym możliwość terminowego przekazywania informacji. W przeciwnym razie projektowana regulacja będzie miała charakter wyłącznie formalny i nie osiągnie zakładanego celu, jakim jest rzeczywiste usprawnienie postępowań administracyjnych.

6. Katalog cudzoziemców objętych mechanizmem „milczącego zakończenia postępowania”

Jednocześnie zasadne jest istotne zawężenie zakresu podmiotowego projektowanych przepisów. Mechanizm nie powinien obejmować całego katalogu państw wymienionych w załączniku II do rozporządzenia (UE) 2018/1806 czy państw członkowskich OECD (np. Meksyk, Kolumbia czy Turcja). Tak szerokie ujęcie prowadziłoby do nieuzasadnionego rozszerzenia stosowania nowych regulacji na bardzo zróżnicowaną grupę państw i cudzoziemców. Bardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby ograniczenie ich wyłącznie do obywateli państw wysoko rozwiniętych, w odniesieniu do których poziom ryzyka migracyjnego oraz ryzyka nadużyć jest relatywnie niski.

Równocześnie projektowane rozwiązania nie powinny mieć charakteru powszechnego wobec wszystkich obywateli tych państw. Ich zastosowanie powinno zostać ograniczone do ściśle określonych kategorii cudzoziemców wykonujących pracę wymagającą wysokich kwalifikacji lub pełniących szczególne funkcje, takich jak pracownicy delegowani, członkowie zarządów, (jednak z pominięciem tzw. kadry menedżerskiej czy osób zajmujących kluczowe – zdaniem przedsiębiorców – stanowiska). Katalog stanowisk pracy powinien być ściśle określony przepisem prawa. Rozważenia wymaga również objęcie tymi rozwiązaniami

członków rodzin wskazanych osób, co pozwoliłoby zachować spójność regulacji oraz ułatwić realizację celu, jakim jest przyciąganie do Polski wysoko wykwalifikowanych specjalistów i kadry zarządzającej.

Takie zawężenie zakresu przedmiotowego i podmiotowego projektowanych przepisów pozwoliłoby ograniczyć ryzyko nadużyć, zapewnić realną możliwość stosowania mechanizmu milczącego zakończenia oraz skoncentrować jego funkcjonowanie na tych kategoriach spraw, w których może on rzeczywiście przyczynić się do usprawnienia postępowań administracyjnych.

7. Uwagi do art. 112b

Projektowany art. 112b wymaga istotnego doprecyzowania zarówno w zakresie przesłanek zastosowania mechanizmu milczącego zakończenia postępowania, jak pobyt czasowy „może zostać udzielone poprzez milczące zakończenie postępowania” obywatelom państw spełniających określone kryteria. Sformułowanie to może prowadzić do sytuacji, w której organ będzie zobowiązany dokonywać dodatkowej oceny uznaniowej, czy w danej sprawie zachodzą podstawy do zastosowania tego mechanizmu, pomimo że sama idea regulacji zakłada automatyczne skutki prawne po upływie ustawowego terminu. Należy zatem doprecyzować, czy spełnienie przesłanek określonych w art. 112b ust. 1 powoduje obligatoryjne zastosowanie mechanizmu milczącego zakończenia postępowania, czy też pozostawia organowi możliwość odstąpienia od jego zastosowania, jak również praktycznego sposobu ich weryfikacji przez organy prowadzące postępowania.

Zgodnie z projektowanym ust. 1 zezwolenie na pobyt czasowy „może zostać udzielone poprzez milczące zakończenie postępowania” obywatelom państw spełniających określone kryteria. Sformułowanie to budzi wątpliwości w kontekście samej istoty mechanizmu milczącego zakończenia postępowania. Jeżeli spełnienie przesłanek określonych w art. 112b ust. 1 powoduje jedynie możliwość, a nie obowiązek zastosowania tego trybu, powstaje pytanie, w jaki sposób organ ma dokonywać oceny, czy w konkretnej sprawie zezwolenie może zostać udzielone w tym trybie.

Mechanizm milczącego zakończenia postępowania powinien opierać się na obiektywnych i możliwych do jednoznacznej weryfikacji przesłankach. Obecne brzmienie może prowadzić do sytuacji, w której organ będzie zobowiązany dokonywać dodatkowej oceny uznaniowej, czy w danej sprawie zachodzą podstawy do zastosowania tego mechanizmu, pomimo że sama idea regulacji zakłada automatyczne skutki prawne po upływie ustawowego terminu. Należy zatem doprecyzować, czy spełnienie przesłanek określonych w art. 112b ust. 1 powoduje obligatoryjne zastosowanie mechanizmu milczącego zakończenia postępowania, czy też pozostawia organowi możliwość odstąpienia od jego zastosowania, a jeżeli tak – w jakich przypadkach i na podstawie jakich kryteriów.

Wątpliwości budzi również sposób realizacji w praktyce art. 112b ust. 3, zgodnie z którym Rada Ministrów może określić w drodze rozporządzenia listę państw, których obywatelom może zostać udzielone zezwolenie poprzez milczące zakończenie postępowania. Należy

wskazać, że samo spełnienie kryteriów określonych w ust. 1 i brak przesłanek negatywnych z ust. 2 wymagać będzie bieżącej i wieloaspektowej oceny, obejmującej między innymi dane dotyczące sytuacji gospodarczej państw, statystyki migracyjne, poziom współpracy w zakresie powrotów oraz kwestie bezpieczeństwa.

Projekt nie wskazuje jednak, jaki organ i w jakim trybie będzie dokonywał weryfikacji spełnienia przesłanek określonych w art. 112b ust. 1 i 2 ani z jaką częstotliwością lista państw określona w rozporządzeniu będzie aktualizowana. Brak jednoznacznych zasad w tym zakresie może prowadzić do niejednolitego stosowania przepisów oraz trudności praktycznych po stronie organów prowadzących postępowania.

Ponadto katalog państw określony w art. 112b ust. 1 należy uznać za zbyt szeroki. Odwołanie się jednocześnie do wszystkich państw objętych załącznikiem II do rozporządzenia (UE) 2018/1806, państw należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz państw spełniających kryterium wysokości produktu krajowego brutto według parytetu siły nabywczej powoduje objęcie potencjalnym mechanizmem milczącego zakończenia postępowania bardzo zróżnicowanej grupy państw.

Samo zwolnienie obywateli danego państwa z obowiązku wizowego dla krótkoterminowego pobytu w strefie Schengen nie może stanowić wystarczającej przesłanki do uznania, że państwo to charakteryzuje się niskim ryzykiem migracyjnym w kontekście udzielania zezwoleń na pobyt czasowy. Procedura legalizacji pobytu długoterminowego wiąże się bowiem z innymi ryzykami niż ruch bezwizowy w ramach pobytów krótkoterminowych.

W związku z powyższym zasadne jest rozważenie istotnego zawężenia katalogu państw, których obywatele będą mogli korzystać z mechanizmu milczącego zakończenia postępowania, w szczególności poprzez ograniczenie go do państw o stabilnej sytuacji gospodarczej, wysokim poziomie współpracy z polskimi organami oraz niskim poziomie ryzyka migracyjnego i bezpieczeństwa.

Należy również wskazać, że projektowane rozwiązanie wymaga zapewnienia organom prowadzącym postępowania skutecznych narzędzi umożliwiających automatyczną lub szybką weryfikację, czy obywatel danego państwa spełnia przesłanki określone w art. 112b. Przy obecnej organizacji pracy urzędów wojewódzkich każdorazowe ustalanie, czy dane państwo znajduje się na aktualnej liście oraz czy zachodzą przesłanki wyłączonej możliwości zastosowania mechanizmu, może stanowić dodatkowe obciążenie administracyjne.

W konsekwencji zasadne jest doprecyzowanie:

1. czy spełnienie przesłanek określonych w art. 112b ma skutkować obligatoryjnym czy fakultatywnym zastosowaniem mechanizmu milczącego zakończenia postępowania;
2. jaki organ będzie odpowiedzialny za bieżące informowanie wojewodów o spełnieniu przesłanek określonych w art. 112b ust. 1 i 2 (*vide* ust.4);

3. w jaki sposób i z jaką częstotliwością będzie aktualizowana lista państw określona w art. 112b ust. 3;
4. jakie rozwiązania organizacyjne i teleinformatyczne zostaną zapewnione organom wojewódzkim w celu praktycznej realizacji projektowanych przepisów.

Bez wskazania powyższych elementów istnieje ryzyko, że projektowany mechanizm, zamiast uprościć i przyspieszyć postępowania, doprowadzi do powstania dodatkowych obowiązków weryfikacyjnych po stronie organów oraz zwiększenia ryzyka wydawania rozstrzygnięć w warunkach niepełnej informacji.

8. Uwagi do art. 112c ust. 1 pkt 2

Projektowane brzmienie art. 112c ust. 1 pkt 2 wymaga doprecyzowania w zakresie momentu wezwania do usunięcia braków merytorycznych wniosku.

Zasadne jest nadanie temu przepisowi następującego brzmienia:

„usunięcia braków merytorycznych wniosku, jeżeli podmiot występujący z wnioskiem został do tego wezwany przed upływem 60 dni od dnia jego złożenia”.

Proponowana zmiana ma na celu jednoznaczne określenie momentu, w którym organ powinien podjąć czynność procesową polegającą na wezwaniu do usunięcia braków merytorycznych. Brak takiego doprecyzowania może prowadzić do rozbieżności interpretacyjnych oraz wątpliwości co do wpływu wezwania doręzonego po upływie 60 dni na bieg postępowania i możliwość zastosowania mechanizmu milczącego zakończenia sprawy.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że doręczenie wezwania pozostaje w znacznej mierze niezależne od organu administracji. Czas obiegu korespondencji, w szczególności doręczanej za pośrednictwem operatora pocztowego, może wynosić nawet kilka tygodni. Dlatego też dla zachowania ustawowego terminu decydujące znaczenie powinno mieć podjęcie przez organ czynności polegającej na skierowaniu wezwania przed upływem 60 dni od dnia złożenia wniosku, a nie data jego faktycznego doręczenia stronie.

Proponowane doprecyzowanie zwiększy pewność prawa, wyeliminuje wątpliwości interpretacyjne oraz pozwoli uniknąć sytuacji, w których możliwość zastosowania projektowanych przepisów będzie uzależniona od okoliczności pozostających poza wpływem organu prowadzącego postępowanie.

9. Uwagi do art. 112e ust. 2

Projektowany art. 112e ust. 2 wymaga zasadniczego doprecyzowania w zakresie skutków prawnych zastosowania mechanizmu milczącego zakończenia postępowania oraz praktycznych konsekwencji jego zastosowania.

Przed wszystkim należy wskazać, że nie może dojść do milczącego zakończenia postępowania w sytuacji, gdy cudzoziemiec nie spełnia warunków określonych w tym przepisie. Konieczne jest jednoznaczne określenie, czy niespełnienie któregośkolwiek z warunków skutkuje wyłącznie brakiem możliwości zastosowania tego mechanizmu, czy też wymaga wydania formalnego rozstrzygnięcia przez organ.

Jednocześnie projekt nie wyjaśnia, jakie dokładnie skutki prawne wywołuje „milczące zakończenie postępowania”. Pojęcie to wymaga doprecyzowania, w szczególności w zakresie relacji pomiędzy zakończeniem postępowania a wydaniem dokumentu potwierdzającego udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy.

Należy rozstrzygnąć, czy zastosowanie mechanizmu milczącego zakończenia postępowania oznacza brak wydania decyzji administracyjnej (przy jednoczesnym obowiązku wydania karty pobytu) również w przypadku gdy organ zamierzałby wydać decyzję nie w pełni uwzględniającą żądanie strony?

Jeżeli przyjąć drugie rozwiązanie, mechanizm ten będzie pozbawiony praktycznego znaczenia. Samo uznanie, że postępowanie zakończyło się w sposób milczący, bez możliwości uzyskania karty pobytu, nie zapewnia cudzoziemcowi podstawowych skutków, dla których udzielane jest zezwolenie na pobyt czasowy, w szczególności możliwości swobodnego podróżowania poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz gwarancji ponownego wjazdu na terytorium Polski.

Należy również uwzględnić, że wydanie karty pobytu wymaga spełnienia określonych wymogów technicznych i proceduralnych. Nie jest możliwe wydanie dokumentu pobytowego bez osobistego stawiennictwa cudzoziemca, pobrania danych biometrycznych oraz złożenia wzoru podpisu, zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi wydawania dokumentów pobytowych. Projektowany mechanizm nie wskazuje natomiast, w jaki sposób czynności te miałyby zostać przeprowadzone w przypadku braku decyzji administracyjnej i zakończenia postępowania w sposób milczący.

Brak kompleksowego uregulowania powyższych kwestii może doprowadzić do sytuacji, w której cudzoziemiec formalnie uzyska uprawnienie wynikające z milczącego zakończenia postępowania, ale nie będzie dysponował dokumentem potwierdzającym to uprawnienie. W praktyce może to powodować liczne wątpliwości zarówno po stronie cudzoziemców, organów administracji, jak również służb kontrolnych.

Ponadto należy zwrócić uwagę na aspekt bezpieczeństwa wewnętrznego oraz skuteczności projektowanego rozwiązania w ramach współpracy w obszarze Schengen. Dokument pobytowy jest podstawowym środkiem potwierdzającym legalność pobytu cudzoziemca i umożliwiającym korzystanie z uprawnień wynikających z posiadanego statusu w relacjach z organami innych państw. Brak jasnej procedury wydania dokumentu może prowadzić do problemów z uznawaniem takiego statusu przez organy innych państw członkowskich.

Wprowadzenie mechanizmu milczącego zakończenia postępowania bez jednoczesnego uregulowania kwestii wydania karty pobytu, identyfikacji cudzoziemca oraz wymiany informacji z innymi państwami członkowskimi może w konsekwencji nie tylko nie osiągnąć zakładanego celu, ale również doprowadzić do zwiększenia niepewności prawnej, obciążenia organów administracji dodatkowymi czynnościami wyjaśniającymi oraz osłabienia skuteczności kontroli legalności pobytu cudzoziemców.

W związku z powyższym konieczne jest szczegółowe określenie skutków prawnych milczącego zakończenia postępowania, w tym w szczególności:

1. czy i w jakim trybie cudzoziemiec uzyskuje dokument potwierdzający udzielenie zezwolenia;
2. kto i na jakiej podstawie dokonuje czynności niezbędnych do wydania karty pobytu;
3. czy karta pobytu wydana w następstwie milczącego zakończenia postępowania będzie uznawana przez inne państwa obszaru Schengen;
4. jakie mechanizmy kontroli bezpieczeństwa pozostają stosowane przed uzyskaniem przez cudzoziemca dokumentu pobytowego.

Bez uregulowania powyższych kwestii projektowany mechanizm może okazać się nieskuteczny w realizacji zakładanego celu, a jednocześnie generować dodatkowe ryzyka prawne i organizacyjne.

10. Uwagi do art. 112f oraz art. 240a

Projekt nie zawiera jednolitego wzoru adnotacji, o której mowa w art. 112f. Pozostawienie tej kwestii do praktyki poszczególnych organów może skutkować wykształceniem odmiennych rozwiązań stosowanych przez urzędy wojewódzkie, co będzie prowadziło do braku jednolitości postępowania na terenie kraju. Zasadne jest zatem określenie jednolitego wzoru adnotacji albo upoważnienie do jego określenia w akcie wykonawczym.

Ponadto projektowany art. 240a uzależnia wydanie karty pobytu od dokonania wskazanej adnotacji, jednak nie określa terminu, w jakim adnotacja powinna zostać sporządzona. Brak jednoznacznego terminu może prowadzić do rozbieżności interpretacyjnych oraz nieuzasadnionego wydłużania procesu wydania karty pobytu. Wskazane byłoby jednoznaczne określenie terminu dokonania adnotacji lub powiązanie go z terminem wydania karty pobytu.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że na rzeczywisty termin wydania karty pobytu wpływają również okoliczności pozostające poza zakresem działań organu wojewódzkiego. Po dokonaniu czynności przez organ konieczne jest bowiem przekazanie danych do personalizacji dokumentu, oczekiwanie na wyprodukowanie karty pobytu oraz jej przesłanie do właściwego urzędu wojewódzkiego. Proces personalizacji i dystrybucji dokumentu jest realizowany przez podmiot zewnętrzny i jego czas trwania nie pozostaje pod kontrolą organu prowadzącego postępowanie. W konsekwencji nawet niezwłoczne dokonanie adnotacji nie oznacza możliwości bezzwłocznego wydania gotowej karty pobytu cudzoziemcowi.

Okoliczność ta powinna zostać uwzględniona przy konstruowaniu projektowanych terminów oraz obowiązków nakładanych na organy administracji.

11. Brak wystarczającego czasu na weryfikację przesłanek z art. 117 i art. 117a

Projektowany mechanizm milczącego zakończenia postępowania nie uwzględnia rzeczywistego czasu niezbędnego do przeprowadzenia pełnej weryfikacji przesłanek odmowy określonych w art. 117 i art. 117a ustawy.

Przed upływem 60-dniowego terminu organ powinien zweryfikować między innymi rzetelność pracodawcy, jego sytuację finansową, brak zaległości wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz organów Krajowej Administracji Skarbowej, a także inne okoliczności mające znaczenie dla oceny spełnienia przesłanek ustawowych. Uzyskanie informacji od właściwych organów i instytucji niejednokrotnie wymaga jednak czasu przekraczającego projektowany termin.

Projekt przewiduje wyłączenia odnoszące się przede wszystkim do kwestii bezpieczeństwa państwa oraz wpisów do właściwych rejestrów, nie odnosi się natomiast do sytuacji, w której dopiero po upływie 60 dni zostaną ustalone okoliczności uzasadniające odmowę udzielenia zezwolenia na podstawie art. 117 lub art. 117a.

Zasadne wydaje się rozważenie dodania przepisu wskazującego, że do milczącego zakończenia postępowania nie dochodzi, jeżeli przed upływem ustawowego terminu organ poweźmie informacje wskazujące na możliwość zastosowania przesłanek odmowy określonych w art. 117 lub art. 117a, nawet jeżeli postępowanie wyjaśniające w tym zakresie nie zostało jeszcze zakończone. Rozwiązanie takie pozwoliłoby uniknąć sytuacji, w których zezwolenie zostałoby uznane za udzielone pomimo istnienia poważnych wątpliwości co do spełnienia ustawowych warunków jego wydania.

12. Uwagi dotyczące wyłączenia określonych kategorii wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę z mechanizmu milczącego zakończenia postępowania

Zasadne jest rozważenie wyłączenia z mechanizmu milczącego zakończenia postępowania wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, w których podmiotem powierzającym wykonywanie pracy jest agencja pracy tymczasowej, podmiot prowadzący działalność w zakresie outsourcingu pracowniczego lub podmiot posiadający siedzibę w tzw. biurze wirtualnym.

Specyfika tego rodzaju podmiotów powoduje, że weryfikacja rzeczywistego celu zatrudnienia cudzoziemca, warunków wykonywania pracy oraz faktycznego miejsca świadczenia pracy wymaga szczególnej ostrożności i pogłębionej analizy. W przypadku zastosowania mechanizmu milczącego zakończenia postępowania organ może zostać pozbawiony możliwości przeprowadzenia pełnej weryfikacji okoliczności mających istotne znaczenie dla oceny zasadności udzielenia zezwolenia.

W szczególności praktyka wskazuje, że agencje pracy tymczasowej występują niejednokrotnie o wydanie kilku zezwoleń dotyczących tego samego cudzoziemca, wskazując różnych pracodawców użytkowników. Taki sposób działania może prowadzić do sytuacji, w której po uzyskaniu zezwoleń następuje faktycznie nieograniczone przesuwanie cudzoziemca pomiędzy różnymi miejscami wykonywania pracy, w zależności od bieżącego zapotrzebowania podmiotów korzystających z pracy cudzoziemca.

Konsekwencją takiego modelu może być brak możliwości ustalenia rzeczywistego i aktualnego miejsca wykonywania pracy przez cudzoziemca oraz faktycznego podmiotu korzystającego z jego pracy. W określonych przypadkach działalność taka może w praktyce przybierać charakter outsourcingu pracowniczego, mimo formalnego korzystania z instytucji pracy tymczasowej.

Należy podkreślić, że mechanizm milczącego zakończenia postępowania powinien być stosowany przede wszystkim w sprawach, w których istnieje możliwość szybkiej i jednoznacznej weryfikacji przesłanek udzielenia zezwolenia oraz ograniczone jest ryzyko nadużyć. W przypadku zatrudnienia za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej, podmiotów outsourcingowych lub podmiotów korzystających z wirtualnych siedzib ryzyko wystąpienia trudności w ustaleniu rzeczywistego modelu zatrudnienia i miejsca wykonywania pracy jest istotnie wyższe.

Z tego względu zasadne jest wprowadzenie wyłączenia stosowania mechanizmu milczącego zakończenia postępowania wobec wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, w których występują wskazane kategorie podmiotów. Pozwoli to zachować możliwość przeprowadzenia pełnej kontroli legalności zatrudnienia, rzeczywistego charakteru powierzonej pracy oraz zgodności deklarowanych warunków zatrudnienia z faktycznym sposobem wykonywania pracy przez cudzoziemca.

Takie rozwiązanie ograniczy ryzyko wykorzystywania projektowanego mechanizmu do omijania przepisów dotyczących zatrudniania cudzoziemców oraz zapewni, że uproszczona procedura będzie stosowana wyłącznie w sprawach o niskim poziomie ryzyka migracyjnego i nadużyć.

Z wyrazami szacunku

Tomasz Olbryś

Dyrektor

Wydziału Spraw Cudzoziemców

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Osoba do kontaktu:

Katarzyna Deda, tel. 32 605 86 35, dedak@katowice.uw.gov.pl