

**Nr
4/2009**

**ANALIZY
RAPORTY
EKSPERTYZY**

Katarzyna Wencel

**PRAWA CUDZOZIEMCÓW
W POSTĘPOWANIU PRZED
ORGANAMI ADMINISTRACJI
PUBLICZNEJ**

Stowarzyszenie
Interwencji
Prawnej

„Trzeba pamiętać, że urzędnik, dysponujący znacznie większą wiedzą niż obywatel, który do urzędu przychodzi załatwić sprawę, ma skłonność do wykorzystywania tej przewagi i to nie zawsze w interesie obywatela. Obywatel, który przychodzi do urzędu, powinien być dobrze poinformowany o swoich prawach i dlatego myślę, że proces edukacji obywatelskiej jest jednym z ważniejszych zadań, jakie stoją przed nami (...)”

prof. Andrzej Zoll, były Rzecznik Praw Obywatelskich

1. Wstęp

Co roku przybywa do Polski kilkadziesiąt tysięcy cudzoziemców¹, około 8-10 tysięcy z nich składa wnioski o status uchodźcy, około 4 tysiące wniosków o osiedlenie się, ponad 10 tysiącom wojewodowie wydają wizy². Można założyć, że większość tych osób podczas swojego pobytu w Polsce, krótszego lub dłuższego, przynajmniej raz ma kontakt z polskimi urzędami, które rozstrzygają o ich najważniejszych sprawach życiowych, tj. legalizacji pobytu, kwestiach mieszkaniowych, zatrudnieniu, korzystaniu z pomocy społecznej etc. Z mojego kilkuletniego doświadczenia pracy z cudzoziemcami wynika, że załatwianie spraw urzędowych i, co się z tym wiąże, kontakty z urzędnikami, należą do najbardziej frustrujących rzeczy, z którymi cudzoziemcy muszą sobie poradzić po przyjeździe do Polski. I nie chodzi wyłącznie o fakt otrzymania negatywnej decyzji, czy konieczności dokonywania określonych czynności w toku załatwiania sprawy. Cudzoziemcy sygnalizują, że nieraz ich prawa nie są respektowane przez pracowników organów administracji publicznej, że są traktowani jak obywatele drugiej kategorii, ale nie mają odwagi, aby zareagować i nie wiedzą jak.

Nie ma wątpliwości, że w postępowaniu przed urzędami cudzoziemcy posiadają określone prawa, które w dużej mierze pokrywają się z prawami przysługującymi obywatelom polskim. Jednak z uwagi na brak świadomości tego faktu, jak również nieznamość czy bardzo słabą znajomość języka polskiego oraz ogólną niepewność cudzoziemców co do swojej pozycji w polskim społeczeństwie, nie domagają się oni poszanowania swoich praw, akceptując niewłaściwe zachowania urzędników i przyjmując, że „tak musi być”.

Niniejsze opracowanie ma na celu zebranie i usystematyzowanie wiedzy na temat praw przysługujących cudzoziemcom w postępowaniu przed organami administracji publicznej. Kierowane jest do osób pracujących z cudzoziemcami, pracowników socjalnych, pracowników organizacji pozarządowych, którzy z jednej strony mogą poszerzać wiedzę cudzoziemców na temat przysługujących im praw, z drugiej pomagać w ich egzekwowaniu. Artykuł adresowany jest także do urzędników, mających w swojej pracy kontakt z cudzoziemcami, szczególnie pracowników wydziałów spraw cudzoziemców w urzędach wojewódzkich, urzędów rozstrzygających kwestie udzielania cudzoziemcom ochrony między-

¹ W 2007 roku były to 64 882 osoby – dane Głównego Urzędu Statystycznego, Rocznik Statystyczny RP za 2007 rok, www.stat.gov.pl.

² Dane Urzędu do Spraw Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl.

narodowej (Urząd do Spraw Cudzoziemców, Rada do Spraw Uchodźców), ale również pracowników urzędów pracy, ośrodków pomocy społecznej, urzędów miast czy gmin. Artykuł może być także pomocny samym cudzoziemcom, którzy dzięki zdobytej wiedzy będą czuli się pewniej w kontaktach z polską administracją, i w razie potrzeby będą domagać się respektowania swoich praw.

Zanim przejdę do omówienia poszczególnych „praw”, warto podkreślić, że każdy człowiek – Polak czy obcokrajowiec – ma prawo do poszanowania swojej godności. Ta podstawowa zasada, fundament wszystkich systemów ochrony praw człowieka, zapisana została w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³ i stanowi, że *przynależna i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych* (art. 30). Oznacza to, że cudzoziemcy powinni być traktowani w urzędach z należyтым szacunkiem, godnością i zrozumieniem, niezależnie od sprawy, z jaką się zgłaszają, i wyniku postępowania. Z prawa do godności, a także prawa do prywatności, wypływa, nie wyrażony co prawda wprost w przepisach, ale jakże istotny, postulat poszanowania różnic kulturowych. Polscy urzędnicy w toku postępowania nie mogą zapominać, że petent – cudzoziemiec pochodzi z odmiennej kultury, innego kraju, w którym być może załatwianie sprawy w urzędzie wygląda zupełnie inaczej. Brak świadomości takich różnic może prowadzić do niepożądanych sytuacji, poczynając od nieporozumień, konfliktów i napięć, poprzez naruszanie w pojęciu cudzoziemca jego godności i honoru, na wydawaniu rozstrzygnięć nieuwzględniających słusznego interesu strony kończąc.

Ponadto Konstytucja wprowadza nakaz równego traktowania, który ma szczególne znaczenie w przypadku nie-obywateli polskich. Zgodnie z art. 32 Konstytucji wszyscy są równi wobec prawa, władze publiczne mają obowiązek równego traktowania i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Oczywiście w przypadku cudzoziemców mogą istnieć pewne ograniczenia, jednak muszą one być uregulowane aktem prawnym rangi ustawowej⁴.

Na uwzględnienie w tym miejscu zasługują także trzy ogólne zasady postępowania przed urzędami. Kodeks postępowania administracyjnego⁵, który jest podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie proceduralne odnośnie załatwiania spraw przez organy administracyjne, w rozdziale 2 „Zasady ogólne” wprowadza m.in. zasadę praworządności, uwzględniania słusznego interesu strony oraz pogłębiania zaufania do państwa.

Pierwsza z tych zasad, wyrażona w art. 6 kpa, stanowi, że *organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa*. Oznacza to, że każde działanie, każda czynność, jaką podejmują urzędnicy, musi mieć swoją podstawę w regulacjach prawnych. W praktyce sprowadza się to na przykład do tego,

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴ Więcej na temat dyskryminacji cudzoziemców można przeczytać w raporcie: W. Klaus, K. Wencel, *Dyskryminacja cudzoziemców w Polsce. Diagnoza sytuacji*, „Analizy Raporty Ekspertyzy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej” 2008, nr 7 dostępnym na www.interwencjaprawna.pl.

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm., zwany dalej kpa.

że przy składaniu wniosku o pobyt stały urzędnik nie może żądać od cudzoziemca przedstawienia jakichkolwiek dodatkowych dokumentów, które nie są wymienione w danym akcie prawnym (najczęściej akcie wykonawczym do ustawy – rozporządzeniu). Przekroczeniem uprawnień i naruszeniem ww. zasady będzie również próba uzyskania od cudzoziemca informacji, niemających żadnego znaczenia dla rozpatrywanej sprawy. Art. 6 kpa jest powtórzeniem zasady konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji).

Druga ze wspomnianych zasad została wyrażona w następujący sposób: *W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli* (art. 7 kpa). Jest to ogólna zasada kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem prawa w postępowaniu, prawdy obiektywnej oraz uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Obowiązki organu prowadzącego postępowanie, które wynikają z omawianej zasady, odnoszą się do tzw. decyzji uznaniowych. Należy jednak podkreślić, że uprawnienie organu do wydawania takich decyzji nie zwalnia go z obowiązku zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego i wydania decyzji o treści przekonywającej pod względem prawnym i faktycznym. Właśnie art. 7 kpa wyznacza granice uznania administracyjnego – organ podejmując rozstrzygnięcie powinien uwzględnić interes społeczny i słuszny interes obywatela. Powinien także wszechstronnie i dokładnie zbadać wszystkie okoliczności faktyczne, mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy⁶.

Zgodnie z ostatnią z wyżej wymienionych zasad *organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli* (art. 8). Zasada ta „uznawana jest za klamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania. Jest to bowiem zasada najszersza pod względem zakresu (...). Można w niej pomieścić szeroki katalog zasad ogólnych. Niewątpliwie bowiem pogłębianiu zaufania obywateli do organów państwa, a w pewnym zakresie także pogłębianiu ich świadomości i kultury prawnej, służy podejmowanie wszelkich działań niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2006 r., VI SA/Wa 1744/05, niepubl.), uwzględnianie interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, udzielanie należytej i wyczerpującej informacji, zapewnienie stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, wyjaśnianie zasadności przesłanek, którymi organ kieruje się przy załatwianiu sprawy czy szybkość postępowania organu”⁷.

2. Prawo do informacji

Jednym z podstawowych praw przysługujących cudzoziemcom w kontaktach z organami administracyjnymi jest prawo do informacji. Jest ono rozumiane bardzo szeroko, gdyż zawiera w sobie zarówno leżący po stronie organów obowiązek informowania stron o przebiegu postępowania, umożliwienia im

⁶ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze, 2005, wyd. II (komentarz do art. 7).

⁷ G. Łaszczyca, A. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, LEX, 2007, wyd. II (komentarz do art. 8).

zapoznania się z aktami sprawy, informowania o przysługujących środkach odwoławczych od decyzji i postanowień wydawanych w toku postępowania, jak również zapewnienia dostępu do informacji publicznej.

Zgodnie z art. 9 kpa *organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.* W tym przepisie ukryte są *de facto* dwie zasady. Pierwsza – prawo do informacji, czy też leżący po stronie administracji obowiązek informowania stron. Druga, w moim odczuciu jeszcze ważniejsza – zasada związania organów administracji obowiązkiem czuwania, aby strony nie poniosły żadnej szkody z powodu nieznajomości prawa i procedur. Jest to zatem coś więcej niż zwykły obowiązek informowania, bowiem urzędnicy powinni tak informować, wyjaśniać, udzielać wskazówek, by strona miała odpowiednią wiedzę na temat swojej sytuacji prawnej i dzięki temu nie poniosła uszczerbku. Ma to szczególne znaczenie w przypadku cudzoziemców, którzy w dużej mierze są nieporadni, niezaznajomieni z przepisami prawa, często nie mający dostępu do profesjonalnej pomocy tłumacza czy prawnika. Urzędnicy powinni być tego świadomi i korzystając ze swojej wiedzy oraz doświadczenia są w obowiązku udzielać cudzoziemcom pełnej, rzetelnej i znajdującej oparcie w przepisach prawnych informacji, w sposób dostosowany do możliwości percepcji tej grupy odbiorców i w miarę możliwości w języku dla nich zrozumiałym⁸.

Niejako pochodną wyżej wymienionej zasady jest obowiązek organów administracji publicznej zapewnienia cudzoziemcowi czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwienie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 kpa). W praktyce oznacza to, że cudzoziemiec w każdym momencie procedury ma prawo zgłosić się do organu z żądaniem przeprowadzenia przesłuchania (np. w przypadku osób starających się o status uchodźcy), przedstawienia swojego stanowiska w sprawie, opinii, złożenia oświadczenia ustnego bądź pisemnego. Urzędnik nie może natomiast odmówić przyjęcia takiego wniosku czy oświadczenia tylko dlatego, że wydaje mu się nieistotny dla sprawy.

Następnie, zgodnie z dyspozycją art. 11 kpa urzędnicy powinni wyjaśniać cudzoziemcom, jakimi przesłankami kierują się przy załatwianiu ich spraw, aby w miarę możliwości przy wykonywaniu decyzji uniknąć stosowania środków przymusu.

Cudzoziemiec ma także prawo dostępu do swoich akt, robienia notatek, kserokopii, odpisów, jak również prawo żądania uwierzytelnienia odpisów z akt sprawy, co musi uzasadnić ważnym interesem (art. 73 kpa). Jest to ważne uprawnienie z praktycznego punktu widzenia, bowiem pozwala cudzoziemcowi na każdym etapie procedury zapoznać się z aktami swojej sprawy, np. na spokojnie przeczy-

⁸ Przepis ten dotyczy szczególnie urzędów, które na co dzień pracują z cudzoziemcami, np. Urzędu ds. Cudzoziemców czy odpowiednich wydziałów w urzędach wojewódzkich.

tać wcześniej wydane rozstrzygnięcia, sporządzone z przesłuchań protokoły czy złożone oświadczenia. Odmowa umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy, sporządzania z nich notatek i odpisów musi być pisemna, nastąpić w drodze postanowienia, na które służy zażalenie (art. 74 § 2 kpa). Jedynym ograniczeniem prawa wynikającego z art. 73 kpa jest objęcie akt sprawy tajemnicą państwową czy wyłączenie danych akt ze względu na ważny interes państwowy (art. 74 § 1 kpa), co w praktyce zdarza się jednak stosunkowo rzadko.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że niezależnie od zasad ogólnych zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego, prawo do informacji wyrażone jest także w ustawach szczegółowych regulujących kwestie dotyczące cudzoziemców. Na przykład w art. 10 ustawy o cudzoziemcach⁹ możemy przeczytać, że organy prowadzące postępowania tzw. legalizacyjne (w sprawach o wydanie lub przedłużenie wizy, udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich) oraz o wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, mają obowiązek pouczyć cudzoziemca w języku dla niego zrozumiałym o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach.

Z kolei w art. 50 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony¹⁰ istnieje przepis, zgodnie z którym organ wydający decyzję w postępowaniu w sprawie nadania statusu uchodźcy ma obowiązek poinformować cudzoziemca na piśmie, w języku dla niego zrozumiałym, o wyniku tego postępowania oraz trybie i terminie wniesienia środków zaskarżenia.

Na zakończenie warto jeszcze wspomnieć o kwestii dostępu do informacji publicznej, uregulowanej ustawą z 2001 roku o dostępie do informacji publicznej¹¹. Zgodnie z ustawą, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych (art. 1 ust. 1), a prawo dostępu do takiej informacji przysługuje każdemu (z pewnymi jednak ograniczeniami wynikającymi z tajemnicy państwowej, ochrony informacji niejawnych, prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorcy). Ograniczenia te nie dotyczą jednak informacji o osobach pełniących funkcje publiczne. Co ważne, osoba, która wykonuje prawo do informacji publicznej, nie musi wykazywać swojego interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 ustawy). Informacja publiczna jest udostępniana w Biuletynie Informacji Publicznej, a jeżeli nie została tam zamieszczona, może być udostępniona na wniosek. Jeśli jednak istnieje możliwość niezwłocznego udostępnienia informacji, powinna być ona przekazana osobie zainteresowanej w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku (art. 10 ust. 1 i 2 ustawy). Być może cudzoziemcy z uprawnienia dostępu do informacji publicznej zbyt często nie korzystają, jednak warto mieć świadomość takiej możliwości. Informacja taka dotyczyć może bowiem np. zagadnień funkcjonowania urzędu, obowiązujących w nim wewnętrznych procedur.

⁹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 2006 r., Nr 234, poz. 1694 ze zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2006 r., Nr 234, poz. 1695 ze zm.

¹¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.

3. Prawo do komunikowania się w zrozumiałym języku

Cudzoziemiec, załatwiając sprawę w polskim urzędzie, może napotykać na problemy komunikacyjne z uwagi na nieznajomość albo bardzo słabą znajomość języka polskiego, szczególnie w początkowym okresie swojego pobytu w Polsce. Opisanie wyżej prawo do informacji jest nierozdzielnie związane z prawem cudzoziemca do zrozumienia przekazywanej mu informacji. Cóż bowiem z najlepiej wytłumaczonej kwestii, jeżeli cudzoziemiec nie rozumie, co się do niego mówi. Co prawda zgodnie z Konstytucją językiem urzędowym jest język polski (art. 27), jednak oczywiste jest, że cudzoziemiec musi mieć prawo komunikowania się z urzędnikami i załatwiania spraw w języku, który zna i rozumie (szczególnie w postępowaniach o legalizację jego pobytu na terytorium Polski).

Rozwinięciem wyżej wspomnianego przepisu konstytucyjnego są przepisy ustawy o języku polskim¹², w której jest wyraźnie zapisane, że język polski jest językiem urzędowym konstytucyjnych organów państwa, organów jednostek samorządu terytorialnego i podległych im instytucji w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne, terenowych organów administracji publicznej, instytucji powołanych do realizacji określonych zadań publicznych etc. I zarówno Konstytucja, jak i ustawa stanowią, że przepisy te nie naruszają praw mniejszości narodowych (ustawa idzie dalej mówiąc o mniejszościach etnicznych oraz społecznościach posługujących się językiem regionalnym – w rozumieniu ustawy o mniejszościach narodowych¹³, jak również uregulowań w zakresie kościołów, związków wyznaniowych itp.). Jakie znaczenie w praktyce mogą mieć kwestie językowe? Miał okazję wypowiedzieć się na ten temat m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie skargi na odmowę przywrócenia uchybionego terminu¹⁴. NSA uznał, iż przywrócenia terminu nie uzasadnia nieznajomość języka polskiego, która uniemożliwiła stronie dokonania stosownej czynności we wskazanym terminie.

Analizując polskie przepisy prawne, dochodzi się do wniosku, że w zasadzie brak ogólnego przepisu wprost mówiącego o prawie cudzoziemca do komunikowania się w zrozumiałym języku, czy też prawie do bezpłatnego tłumacza. Przepisy takie rozsiane są po różnych aktach prawnych, które odnoszą się pośrednio lub bezpośrednio do cudzoziemców. Wydaje się jednak, że z ogólnych zasad wyrażonych w art. 9 czy 10 kpa można wywieść takie prawo – skoro obywatel ma prawo do informacji i czynnego udziału w postępowaniu, komunikat wysyłany przez urzędnika do cudzoziemca musi być zrozumiały dla obu stron.

Jeśli chodzi o inne przepisy prawne bezpośrednio odnoszące się do „kwestii językowych”, można wskazać art. 10 ustawy o cudzoziemcach, zgodnie z którym urzędy prowadzące określone rodzaje spraw mają obowiązek pouczyć cudzoziemca w języku dla niego zrozumiałym o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach. Z kolei art. 11 w ustępie 1 stanowi, iż wnioski w sprawach uregulowanych w ustawie sporządza się w języku polskim.

¹² Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, Dz. U. z 1999 r., Nr 90, poz. 999 ze zm.

¹³ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych, Dz. U. z 2005 r., Nr 17, poz. 141 ze zm.

¹⁴ Wyrok NSA z 6 września 2001 r., V SA 165/01 niepubl., podaje za: J. Chlebny (red.), *Cudzoziemcy. Orzecznictwo sądów administracyjnych*, LexisNexis, Warszawa 2007, str. 132.

Zgodnie z ustępem 2 wniosek o wydanie wizy przez konsula może być sporządzony w języku obcym, wskazanym przez konsula. Istotny jest ustęp 3, który mówi, że dokumenty sporządzone w języku obcym, służące za dowód w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, powinny być składane wraz z ich tłumaczeniem na język polski, dokonany przez tłumacza przysięgłego. Oznacza to, że przetłumaczenie dokumentów – dowodów w sprawie leży w gestii cudzoziemca: to on, a nie urząd powinien zapewnić tłumaczenie tych materiałów u tłumacza przysięgłego.

Ponadto w takich sprawach jak np. umieszczenie cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub zastosowaniu wobec niego aresztu w celu wydalenia, o prawach przysługujących mu w postępowaniu przed sądem cudzoziemiec powinien być powiadomiony i pouczony w języku dla niego zrozumiałym (art. 105 ustawy). To samo dotyczy sytuacji, kiedy cudzoziemca przyjmuje się do strzeżonego ośrodka – musi on być pouczony o przysługujących mu prawach i obowiązkach, regulaminie aresztu etc. w zrozumiałym dla niego języku.

Z innych regulacji warto wymienić art. 11 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, zgodnie z którym tłumaczenie na język polski dokumentów sporządzonych w języku obcym, dopuszczonych jako dowód w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy lub azylu, zapewnia, w razie potrzeby, organ, przed którym jest prowadzone postępowanie (ust. 1), odwrotnie niż to jest w przypadku postępowań prowadzonych na podstawie ustawy o cudzoziemcach (wspomniany wyżej art. 11 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach). Podobnie jest w przypadku przesłuchania w trakcie procedury o nadanie statusu uchodźcy – organ prowadzący postępowanie zapewnia podczas przesłuchania, w razie potrzeby, bezpłatną pomoc tłumacza władającego językiem zrozumiałym dla wnioskodawcy (art. 43 ust. 4 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP). Także decyzja, wynik postępowania, informacje o trybie i terminie wniesienia środków zaskarżenia powinny być zakomunikowane cudzoziemcowi w języku dla niego zrozumiałym i na piśmie (art. 50 ustawy).

Na zakończenie warto jeszcze wspomnieć o przepisie art. 20 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego¹⁵, zgodnie z którym *jeżeli osoba obowiązana do zgłoszenia urodzenia lub zgonu nie może porozumieć się z kierownikiem urzędu stanu cywilnego ani ustnie, ani na piśmie ze względu na swoją ułomność fizyczną lub nieznaną sobie języka polskiego, kierownik urzędu stanu cywilnego wzywa biegłego lub tłumacza*. Jak widać i w tego rodzaju postępowaniach ciężar zapewnienia dobrej komunikacji został przerzucony na organ administracji publicznej.

4. Prawo do załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki

Jedną z fundamentalnych zasad postępowania administracyjnego, a jednocześnie podstawowych i niezwykle ważnych z punktu widzenia cudzoziemca, jest, aby dana sprawa w urzędzie została załatwiona szybko i sprawnie. W praktyce okazuje się, że to prawo jest jednym z najczęściej naruszanych przez

¹⁵ Ustawa z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz. U. z 2004 r., Nr 161, poz. 1688 ze zm.

organy administracji publicznej. Urzędy bowiem bardzo często nie dotrzymują terminów, jakie przewiduje kodeks postępowania administracyjnego, a nieraz nie informują strony o przedłużającym się postępowaniu, przyczynach zwłoki i nie wyznaczają nowego terminu załatwienia sprawy. Poza tym, w sytuacji, kiedy na załatwienie danej sprawy przewidziany jest ustawowo na przykład termin 6-miesięczny¹⁶, bardzo rzadko się zdarza, aby sprawa została załatwiona przed upływem terminu. Mimo że decyzja powinna zostać wydana w terminie „do” 6 miesięcy, co oznacza, że może być wydana wcześniej, urzędnicy mają tendencję do wydawania decyzji dosłownie w ostatnim momencie, o ile procedura nie zostaje przeciągnięta o kolejnych kilka miesięcy¹⁷.

Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 12 § 1 kpa *organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia*. Paragraf 2 stanowi natomiast, że *sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie*. Jako komentarz do tego przepisu warto zacytować E. Iserzona: „Szybkość, tj. zasada osiągania końcowego celu postępowania administracyjnego w najkrótszym czasie, należy do kardynalnych zasad dobrego postępowania. Każdy dzień zwłoki odsuwa moment realizacji tego celu. Ponieważ postępowanie urzeczywistnia postulat 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 zawsze jest zaprzeczeniem stabilności i pewności w stosunkach społecznych, podważa w oczach społeczeństwa autorytet władzy, zabiera stronom i organom administracji wiele cennego czasu”¹⁸.

Kodeks postępowania administracyjnego bardzo precyzyjnie określa terminy, w jakich powinna zostać załatwiona sprawa. I tak zgodnie z art. 35 § 1 kpa organy mają obowiązek załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ, powinny być rozpatrzone niezwłocznie. Następnie, jeżeli sprawa wymaga postępowania wyjaśniającego, powinna zostać załatwiona w ciągu miesiąca (termin liczy się od daty otrzymania przez organ wniosku, pisma, czy żądania wszczynającego procedurę). Natomiast jeśli sprawa jest szczególnie skomplikowana, organ ma na jej załatwienie 2 miesiące. W postępowaniu odwoławczym rozstrzygnięcie powinno zapaść w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Należy zaznaczyć, że do tego czasu nie wlicza się terminów przewidzianych przepisami prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z

¹⁶ Taki termin jest przewidziany na wydanie decyzji w procedurze o nadanie statusu uchodźcy – art. 35 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

¹⁷ Informacje w oparciu o sprawy, w których Stowarzyszenie udziela pomocy prawnej cudzoziemcom.

¹⁸ G. Łaszczyca, A. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, (komentarz do art. 12).

winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. Oczywiście może się zdarzyć, że organ nie dotrzyma terminu z różnych względów, jednak o fakcie niezalatwienia sprawy w terminie (nawet jeśli ma to miejsce w przyczyn niezależnych od organu), powinien zawiadomić stronę, podać przyczyny zwłoki i wskazać nowy termin zalatwienia sprawy (art. 36 kpa)¹⁹.

Warto wiedzieć, że jeżeli urzędnik z nieuzasadnionych przyczyn nie zalatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku poinformowania strony o zaistniałej sytuacji, czy też nie zalatwił sprawy w nowym, dodatkowym wyznaczonym terminie, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej (albo innej odpowiedzialności przewidzianej przepisami prawa) (art. 38 kpa).

Kodeks postępowania administracyjnego reguluje także kwestię wydawania zaświadczeń. I tak zgodnie z art. 217 § 1 kpa organ administracji publicznej obowiązany jest wydać zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o nie. Wydaje się je, jeśli przepis prawa wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego, a osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego. Zaświadczenie takie powinno zostać wydane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 7 dni. Jeżeli organ odmawia wydania zaświadczenia, powinno zostać wydane stosowne postanowienie, na które służy zażalenie (art. 219 kpa).

Niektóre akty prawne mogą zawierać inne postanowienia dotyczące terminu zalatwienia danej sprawy. Dotyczy to na przykład ustawy o cudzoziemcach, która w art. 71c stanowi, iż zalatwienie sprawy udzielenia zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE powinno zakończyć się nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, a w postępowaniu odwoławczym – w ciągu 2 miesięcy od dnia otrzymania odwołania. Paragraf drugi tego artykułu odsyła natomiast do postanowień ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego w przypadku niezalatwienia sprawy w tych terminach. Oznacza to, że w sytuacji niedotrzymania terminów zastosowanie znajdują art. 36-38 kpa.

5. Prawo pomocy

Na potrzeby niniejszego opracowania prawem pomocy nazywam wszelkie środki, które mogą ułatwić, czy pomóc cudzoziemcowi w zalatwieniu sprawy w urzędzie. Prawo to obejmuje więc zarówno możliwość działania przez pełnomocnika, korzystania z pomocy organizacji społecznych, jak i zwolnienia z opłat.

Zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania (art. 32). Pełnomocnikiem może być każda osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych, czyli nie musi to być profesjonalny prawnik. W sprawach mniejszej wagi organ administracji publicznej może nie żądać pełnomocnictwa,

¹⁹ O tym, jakie kroki prawne może podjąć cudzoziemiec w przypadku niewywiązywania się przez organ administracji publicznej z ww. obowiązków, w rozdziale 8 „Prawo do składania skarg”.

jeśli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony, a nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony (art. 33 § 1 i 3 kpa). Ustanowienie pełnomocnikiem zaufanej osoby może być niezwykle pomocne, szczególnie jeśli cudzoziemiec nie orientuje się za dobrze w sprawach urzędowych, nie może zbyt często przemieszczać się do urzędu, czy też nie włada językiem polskim. Warto, aby pełnomocnikiem była zaufana osoba, co do której obcokrajowiec ma pewność, że nie przegapi terminów i dobrze zajmie się powierzoną jej sprawą. Nierzetelne działanie pełnomocnika może bowiem skutkować negatywnymi konsekwencjami, które to cudzoziemiec będzie musiał ponieść. Na przykład w przypadku nie wniesienia przez pełnomocnika w terminie odwołania od negatywnej decyzji, cudzoziemiec nie może zaskarżyć rozstrzygnięcia, z którym się nie zgadza i dalsza droga prawna zostaje przed nim zamknięta. Jeżeli jest to decyzja o wydaleniu z Polski, skutki niedopatrzenia terminu mogą być dla cudzoziemca tragiczne.

Ponadto, cudzoziemiec ma prawo korzystania z pomocy organizacji społecznych. Na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego pomoc ta może polegać na wystąpieniu przez organizację z żądaniem wszczęcia postępowania, czy też dopuszczenia jej udziału w postępowaniu, które toczy się w sprawie cudzoziemca. Żądanie takie musi być uzasadnione celami statutowymi organizacji i musi przemawiać za tym interes społeczny (art. 31 kpa). Organizacjami „przyłączającymi się” do postępowań są najczęściej organizacje pozarządowe działające na rzecz cudzoziemców, udzielające im pomocy prawnej, społecznej czy integracyjnej. Ponadto cudzoziemiec umieszczony w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia ma pełne prawo kontaktowania się z organizacjami pozarządowymi lub międzynarodowymi zajmującymi się udzielaniem takiej pomocy cudzoziemcom (art. 117 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach). Cudzoziemcy starający się o status uchodźcy mają także prawo do kontaktu z przedstawicielem Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR) oraz z organizacjami, do których zadań statutowych należą sprawy uchodźców (art. 39 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP). To samo dotyczy cudzoziemców umieszczonych w strzeżonych ośrodkach i aresztach (art. 89 a ust. 1 ustawy). W odniesieniu do cudzoziemców starających się o status uchodźcy warto jeszcze nadmienić, iż już na etapie składania wniosku cudzoziemiec otrzymuje informację o organizacjach, do których zadań statutowych należą sprawy uchodźców (art. 29 ust. 1 pkt 6 lit. d ustawy).

Jeśli chodzi o opłaty, jakie strona zobowiązana jest wnieść w związku z załatwianą sprawą (np. wydanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zgody na osiedlenie się), istnieje możliwość zwolnienia z ich ponoszenia. Odbywa się to na zasadach ogólnych, tj. na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego, który w art. 267 stanowi, iż *w razie niewątpliwej niemożności poniesienia przez stronę opłat, kosztów i należności związanych z tokiem postępowania organ administracji publicznej może ją zwolnić w całości lub w części od ponoszenia tych opłat, kosztów i należności. Zwolnienie od opłat skarbowych następuje z zachowaniem przepisów o tych opłatach*. Wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby cudzoziemiec, który nie może

ponieść wysokich opłat postępowania z powodu niewystarczających zasobów finansowych, nie mógł skorzystać z tej możliwości.

Na zakończenie warto jeszcze wspomnieć o Dyrektywie Rady 2005/85/WE określającej minimalne standardy postępowania w sprawach nadania i pozbawienia statusu uchodźcy, tzw. dyrektywy proceduralnej²⁰. Dyrektywa ta w art. 15 nakłada na państwa członkowskie Unii Europejskiej obowiązek zagwarantowania osobom starającym się o status uchodźcy prawa do pomocy i reprezentacji prawnej. Dyrektywa reguluje także inne kwestie odnoszące się do postępowania przed urzędami w sprawach o nadanie statusu uchodźcy, jednak omówienie tych zagadnień przekracza ramy niniejszego opracowania.

6. Prawo do ochrony danych osobowych

Tak samo jak polski obywatel, tak i cudzoziemiec ma prawo do ochrony swoich danych osobowych. Ogólną zasadę ochrony danych osobowych wprowadza Konstytucja RP, stanowiąc, że obowiązek ujawniania swoich danych może być ustanowiony jedynie ustawą (tak jest np. w przypadku postępowań uchodźczych – cudzoziemiec starający się o status uchodźcy musi podać szczegółowe informacje dotyczące jego osoby, co jest zgodne z prawem). Władza publiczna nie może pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach, o ile nie jest to niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Z pewnymi ograniczeniami, każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych oraz ma pełne prawo do sprostowania, czy usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób niezgodny z ustawą.

Aktem prawnym regulującym zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji jest ustawa o ochronie danych osobowych²¹. Ustawa oprócz zasad postępowania przy przetwarzaniu danych, określa także prawa osób fizycznych, których dane osobowe są lub mogą być przetwarzane w zbiorach danych. Zgodnie z ustawą, danymi osobowymi są wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej (art. 6 ust. 1). W kontekście cudzoziemców, często osób o innej rasie, pochodzeniu etnicznym, przekonaniach religijnych, ważny jest przepis art. 27 dotyczący tzw. danych wrażliwych. Zgodnie z ogólną zasadą zabrania się przetwarzania danych ujawniających m.in. wyżej wymienione informacje, jednak ustawa przewiduje szereg wyjątków. Najczęściej osoba po prostu wyraża zgodę na przetwarzanie lub przepis innej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dane dotyczą, i stwarza pełne gwarancje ich ochrony. Każdy ma prawo kontroli przetwarzania swoich danych, np. uzyskania informacji o celu, zakresie i sposobie przetwarzania danych zawartych w takim zbiorze i udostępniania danych, a w szczególności informacji o odbiorcach lub kategoriach odbiorców, którym dane te są udostępniane, żądania uzupełnienia, uaktualnienia, sprostowania danych osobowych, czasowego lub stałego wstrzymania ich przetwarzania lub ich

²⁰ Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich, Dz. U. UE L 326/13 z 13 grudnia 2005 r. Przepis ten powinien zostać implementowany w państwach członkowskich do dnia 1 grudnia 2008 r. Władze polskie nie wypełniły tego obowiązku, a prace nad wdrożeniem tego uprawnienia toczą się niezwykle powoli (stan na kwiecień 2009 r.)

²¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych, Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm.

usunięcia, jeżeli są one niekompletne, nieaktualne, nieprawdziwe lub zostały zebrane z naruszeniem ustawy albo są już zbędne do realizacji celu, dla którego zostały zebrane.

Z perspektywy obcokrajowców istotny jest także rozdział 7 ustawy „Przekazywanie danych osobowych do państwa trzeciego”. Warto wiedzieć, że przekazanie danych osobowych do państwa trzeciego może nastąpić, jeżeli państwo docelowe daje gwarancje ochrony danych osobowych na swoim terytorium przynajmniej takie, jakie obowiązują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jednak gwarancja ta nie jest stuprocentowa, bowiem przepisu powyższego nie stosuje się, jeśli przesłanie danych wynika z obowiązku nałożonego przepisami prawa lub postanowieniami ratyfikowanej umowy międzynarodowej bądź też zgody udzielił Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, pod warunkiem, że administrator danych zapewni odpowiednie zabezpieczenia w zakresie ochrony prywatności oraz praw i wolności osoby, której dane dotyczą.

Warto jeszcze wspomnieć w tym miejscu o gwarancji przewidzianej dla osób starających się w Polsce o status uchodźcy. Zgodnie z dyspozycją art. 9 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP dane cudzoziemca, na podstawie których można ustalić, iż jest on w toku procedury lub też postępowanie zakończyło się i jaką decyzją, nie mogą być udostępniane władzom oraz instytucjom publicznym kraju jego pochodzenia. Jest to bardzo ważna ochrona danych cudzoziemca, który może słuszenie obawiać się przekazania tych informacji władzom kraju, z którego uciekł przed prześladowaniami.

7. Prawo do prywatności

Prawo do ochrony danych osobowych jest bezpośrednio związane z prawem do prywatności – jednym z fundamentalnych praw obywatelskich. Prawo to jest rozumiane jako zakaz wkraczania władzy publicznej w sferę życia prywatnego i rodzinnego obywatela, jako wolność od ingerencji państwa. Prawo to może być oczywiście ograniczone, jednak pod pewnymi warunkami, ściśle określonymi przepisami prawnymi.

Prawo do prywatności jest pojęciem bardzo ogólnym, rozumiane jest dosyć szeroko i trudno wprost wskazać działania i zachowania, które mogą stanowić jego naruszenie. Niewątpliwie pod tym pojęciem kryje się prawo do poszanowania życia rodzinnego, wolność seksualna, wolność światopoglądu, nienaruszalność mieszkania, tajemnica korespondencji, z prawem do prywatności związana jest także kwestia ochrony danych osobowych²². Art. 31 Konstytucji RP wyraża ogólną zasadę poszanowania wolności człowieka, w art. 47 przyznane zostało każdemu prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. W art. 51 ust. 1, wspomnianym wcześniej w kontekście ochrony danych osobowych, Konstytucja zakazuje władzy publicznej pozyskiwania, gromadzenia, czy udostępniania innych informacji o obywatelach niż jest to nie-

²² E. Łętowska, *Prawo do prywatności w Europie*, http://www.psep.pl/grundtvig/6/prawo_do_prywatnosci.pdf.

zbędne. Jest to wyraźny zakaz ingerencji państwa w sferę prywatną swoich obywateli. W art. 53 ust. 7 z kolei wprowadzono zakaz zmuszania kogokolwiek przez organy władzy publicznej do ujawniania swojego światopoglądu, przekonań religijnych czy wyznania.

Prawo do prywatności chronione jest praktycznie we wszystkich systemach prawnych, również w ramach organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem. Począwszy od art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych Organizacji Narodów Zjednoczonych²³, przez art. 7 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej²⁴, do „najbardziej znanego” art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka Rady Europy²⁵. Zgodnie z tym ostatnim *każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób*. Zatem, aby uznać, iż ingerencja władzy jest dopuszczalna, spełnione muszą zostać łącznie trzy przesłanki: ingerencja powinna mieć swoje oparcie w ustawie, dopuszczalna jest tylko i wyłącznie w celu ochrony dóbr wyżej wymienionych i musi być ona konieczna w demokratycznym społeczeństwie ze względu na ochronę tych dóbr. Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie wypowiadał się w przedmiocie skarg na naruszenie art. 8 Konwencji. Z punktu widzenia cudzoziemców starających się w Polsce o status uchodźcy interesujące mogą być orzeczenia Trybunału w sprawach wydalenia cudzoziemca z kraju, w którym stara się o ochronę. W niektórych sprawach wydalenie z kraju, w którym mieszkają członkowie jego najbliższej rodziny, uznane zostało za naruszenie art. 8 ust. 1 Konwencji gwarantującego prawo do poszanowania życia rodzinnego²⁶.

W innych wyrokach Trybunał uznał, iż środki wprowadzone przez państwo, mające na celu uniemożliwienie członkom rodziny zamieszkiwanie razem stanowiły ingerencję w prawo gwarantowane przez Konwencję²⁷. Sądy polskie również mogą pochwalić się ciekawymi orzeczeniami w sprawach naruszenia prawa do prywatności w stosunku do cudzoziemca. Jednym z nich jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2005 roku²⁸, w uzasadnieniu którego sąd odnosi się do art. 7 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, który to stanowi, że do postępowań w sprawach uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Oznacza to, że w sprawach o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony stosuje się przepisy kpa, czyli również wyra-

²³ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 roku, Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167.

²⁴ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej 2007/C 303/01, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 14.12.2007 r.

²⁵ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku, Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.

²⁶ Np. orzeczenie ETPC z 8 czerwca 2006 r., Lupsa v. Rumunia, skarga nr 10337/04, orzeczenie ETPC z 20 czerwca 2002 r., Al-Nashif v. Bułgaria, skarga nr 50963/99.

²⁷ Mowa o orzeczeniu ETPC z 31 stycznia 2006 r., Sezen v. Holandia, skarga nr 50252/99.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 11 października 2005 roku., V Sa/Wa 1473/05, niepubl., podaję za J. Chlebny (red.), *Cudzoziemcy...*, str. 34.

żoną w art. 7 zasadę prawdy obiektywnej, zgodnie z którą organ prowadzący postępowanie ma obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Okazało się, że w sprawie, w której wniesiono skargę do WSA kwestia „słusznego interesu” skarżącej i jej małoletniego syna – obywatela polskiego w ogóle nie została wzięta pod uwagę.

Co oznaczają te wszystkie przepisy dla cudzoziemca załatwiającego sprawę w polskim urzędzie? Przede wszystkim – urzędnik nie ma prawa naruszać szeroko pojętej sfery prywatności, ponad to, co jest niezbędne do załatwienia danej sprawy, a każda czynność powinna być podejmowana w granicach prawa. Na przykład przy wymianie prawa jazdy urzędnik nie ma prawa dopytywać, jak układa się życie małżeńskie cudzoziemca, który wziął ślub z obywatelką polską. Natomiast takie informacje mogą być jak najbardziej wymagane w postępowaniu o wydanie przez wojewodę zezwolenia na zamieszkanie w Polsce na czas oznaczony w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 6 ustawy o cudzoziemcach, tj. zawarcia małżeństwa z obywatelem polskim²⁹. Jednak i tutaj muszą być zachowane pewne standardy i poszanowanie sfery prywatności i intymności małżonków. W czasie tzw. wywiadu urzędnik nie może sugerować odpowiedzi, czy żądać potwierdzenia, iż małżeństwo cudzoziemca z Polką zostało zawarte z obejściem prawa. Podobnie kontrole w lokalu zajmowanym przez małżonków nie mogą „iść za daleko”, powinny odbywać się z poszanowaniem prywatności danej rodziny³⁰.

8. Prawo do składania skarg

Każdy cudzoziemiec ma prawo do składania petycji, wniosków i skarg na niewłaściwe postępowanie przedstawicieli administracji państwowej. Prawo to zagwarantowane jest wszystkim obywatelom przez Konstytucję RP w art. 63. Zgodnie z tym przepisem cudzoziemiec może składać skargi w swoim imieniu lub też innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej, organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. W przedmiocie bardziej szczegółowych regulacji Konstytucja odsyła do ustawy – art. 221 kodeksu postępowania administracyjnego. Co ważne, przedmiotem skargi może być w szczególności zaniechanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje jeszcze jeden środek dochodzenia swoich praw – w przypadku bezczynności organu. Mowa tu o art. 37 kpa, zgodnie z którym na niezakończoną sprawę w terminie stronie służy zażalenie do organu administracji publicznej wyższego stopnia, który uznając zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezakończoną sprawę w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie

²⁹ Art. 11c, art. 55 ustawy o cudzoziemcach.

³⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2008 roku w sprawie trybu sprawdzania lokalu przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, Dz. U. z 2008 r., Nr 236, poz. 1648.

środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Istnieje także możliwość złożenia skargi na działanie (lub bezczynność) konkretnego urzędnika, jeżeli dopuścił się on naruszenia zasad postępowania administracyjnego. Jeżeli bowiem pracownik organu administracji publicznej z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązków przewidzianych prawem, podlega on odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa (art. 38 kpa).

Niezależnie od uregulowań kodeksu postępowania administracyjnego, cudzoziemiec może skorzystać z innych środków przewidzianych prawem, np. złożenia skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich³¹. Cudzoziemiec może także, jako osoba podlegająca jurysdykcji RP, po spełnieniu określonych warunków, złożyć skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, czy instytucji w ramach innych organizacji międzynarodowych.³²

9. Prawo do dobrej administracji

Na zakończenie warto jeszcze omówić zagadnienie prawa do dobrej administracji, które niejako obejmuje wszystkie wyżej przedstawione prawa cudzoziemca w kontaktach z administracją publiczną.

Potrzeba stworzenia pewnych wzorców, standardów i wytycznych dla organów państwowych zrodziła się w Unii Europejskiej na bazie bogatych doświadczeń Rady Europy. Państwa członkowskie zdecydowały, że prawo do dobrej administracji, jako jedno z fundamentalnych praw obywateli Unii, powinno znaleźć się w Karcie Praw Podstawowych UE przyjętej w Nicei w grudniu 2000 roku. W odpowiedzi na art. 41 Karty powstał Europejski Kodeks Dobrej Administracji, opracowany przez Ombudsmana Unii Europejskiej Jacoba Södermanna. We wrześniu 2001 roku Parlament Europejski uchwalił Kodeks w formie rezolucji i zalecił jego stosowanie przez organy i instytucje UE³³.

W świetle wyżej wymienionego art. 41 Karty i postanowień Kodeksu prawo do dobrej administracji oznacza szereg zasad dobrej praktyki administracyjnej w ramach szeroko rozumianych kontaktów urzędników i administracji z obywatelem. Polski kodeks postępowania administracyjnego w pewnym zakresie również odwołuje się do prawa do dobrej administracji, chociażby poprzez zasady ogólne wyrażone np. w art. 7, 8, czy 10.

Europejski Kodeks idzie jednak znacznie dalej i ustanawia dość wysokie standardy, o które raczej trudno w polskich urzędach. Kodeks zawiera zasady, którymi powinni kierować się urzędnicy europejscy: zasadę praworządności (art. 4), niedyskryminowania (art. 5), współmierności (art. 6), zakaz nadużywania uprawnień (art. 7), zasadę bezstronności i niezależności (art. 8), obiektywności (art. 9), uczciwości (art. 11), uprzejmości (art. 12), czy odpowiadania na pisma w języku obywatela (art. 14). Ta ostatnia jest szczególnie istotna z punktu widzenia cudzoziemca nie władającego w stopniu wystarczają-

³¹ Więcej na ten temat na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich www.rpo.gov.pl.

³² Podstawowe informacje nt. składania skarg do ETPC i Komitetów ONZ znajdziesz m.in. na stronie poradnik.interwencjaprawna.pl.

³³ L. Kieres, *Pojęcie prawa do dobrej administracji w przepisach prawnych*, „Biuletyn Informacji Rady Europy” 2003, nr 4.

cym językiem urzędowym danego kraju. W Polsce jak na razie taka ogólna zasada nie obowiązuje. Także zasada uprzejmości, nie wyrażona co prawda w polskich przepisach prawnych, ale tak oczywista, wydaje się być niezbyt chętnie stosowana przez naszych urzędników.

W Europejskim Kodeksie zawarty został wymóg konsekwentnego działania i doradztwa (art. 10), potwierdzania odbioru pism i podania nazwiska właściwego urzędnika (art. 14) oraz obowiązek przestrzegania stosownego terminu podjęcia decyzji (art. 17). Warto w tym miejscu przywołać sprawę, z którą od kilku miesięcy boryka się pewna cudzoziemka w Wojewódzkim Urzędzie Mazowieckim w Warszawie. Sprawa ta jest antyprzykładem „dobrej administracji” – w toku załatwiania sprawy (udzielenia zezwolenia na zamieszkania na czas oznaczony) złamane zostały prawie wszystkie zasady. Po pierwsze, postępowanie nie zostało zakończone w określonym terminie, strona przez kilka miesięcy nie otrzymywała pisemnej informacji o przyczynach takiego stanu rzeczy i nie został wyznaczony inny, przewidywany termin załatwienia sprawy. Następnie, kiedy cudzoziemka chciała zapoznać się z aktami swojej sprawy, okazało się, że dokumenty zgubiły się i taka sytuacja miała miejsce kilka razy. Po 7 miesiącach od złożenia wniosku została wezwana do uzupełnienia braków, co niezwłocznie uczyniła i otrzymała potwierdzenie przyjęcia dokumentów na urzędowym piśmie. Po ok. dwóch tygodniach otrzymała kolejne pismo, wzywające ją do uzupełnienia niemal tych samych dokumentów, które już wcześniej dostarczyła urzędowi. Ponadto, była wielokrotnie zbywana, traktowana w niemiły sposób, udzielano jej sprzecznych informacji. Po 8 miesiącach trwania procedury w końcu otrzymała negatywną decyzję. Sprawa ta pokazuje niestety, jak nieraz funkcjonują polskie urzędy obsługujące cudzoziemców – w zupełnym nieposzanowaniu podstawowych zasad „dobrej administracji”.

Wracając do europejskich regulacji, podobnie jak polskie przepisy prawne, Europejski Kodeks nakłada na urzędnika obowiązek uzasadnienia decyzji (art. 18), informowania strony o możliwości odwołania się od rozstrzygnięcia (art. 19), przekazania podjętej decyzji zainteresowanym (art. 20), ochrony danych osobowych (art. 21), umożliwienia dostępu do dokumentów publicznych (art. 23)³⁴.

Karta Praw Podstawowych i Europejski Kodeks Dobrej Administracji nie są aktami prawnymi formalnie wiążącymi państwa członkowskie – należą do tzw. *soft law* i mogą co najwyżej stanowić dla ustawodawcy państw inspirację w dostosowywaniu prawa wewnętrznego do wymogów unijnych³⁵. Jak pokazuje jednak praktyka funkcjonowania Unii w ostatnich latach, ta kategoria aktów „miękkiego prawa” zaczyna odgrywać coraz większą rolę i można obserwować ciekawy proces przekształcania *soft law* w *hard law* - w prawo wiążące państwa członkowskie. Niewątpliwie znaczenie ma tutaj praktyka orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, jak również Trybunału w Strasburgu, którego judykatura stanowi silną inspirację dla ETS-u. Orzecznictwo obu Trybunałów oraz Europejski Kodeks Dobrej Administracji powinny być z kolei inspiracją dla polskich urzędników administracji publicznej, od których zależy czy prawa cudzoziemców w Polsce będą przestrzegane.

³⁴ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2007.

³⁵ L. Kieres, *Pojęcie prawa ...*, op. cit.

10. Podsumowanie

Podsumowując, cudzoziemcy przed polskimi urzędami mają szereg uprawnień przyznanych im przepisami prawa – rangi konstytucyjnej, ustawowej, jak również na podstawie międzynarodowych regulacji prawnych. Prawo do prywatności, informacji, ochrony danych osobowych, prawo do dobrej administracji – to fundamenty demokratycznego państwa prawnego, jakim jest Rzeczpospolita Polska. Należy jednak pamiętać, że demokracja to nie tylko prawo większości, ale także gwarancje przestrzegania praw mniejszości, jaką są cudzoziemcy w Polsce. Aby ich prawa były w pełni respektowane, trzeba by urzędnicy wykonywali swoją pracę w sposób profesjonalny, czynności podejmowane w toku postępowania mieściły się w granicach prawa, ale przede wszystkim, aby każdy, także osoba o innej narodowości czy innym kolorze skóry była traktowana w urzędzie z należnym sobie szacunkiem i godnością. Tylko wtedy będziemy mogli powiedzieć, że polskie organy administracji państwowej realizują europejskie i międzynarodowe standardy, a prawa cudzoziemców są w Polsce przestrzegane.

NOTA O AUTORACH

Katarzyna Wencel – prawniczka, absolwentka Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku oraz podyplomowych studiów w Kolegium Europejskim w Brugii, członkini Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, w którym udziela porad prawnych cudzoziemcom, były pracownik Ministerstwa Sprawiedliwości (w Departamencie Współpracy Międzynarodowej).

 	Analiza powstała w ramach projektów: „Przyjazny Urząd dla Każdego. Ewaluacja systemu funkcjonowania Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego” finansowanego ze środków Fundacji im. Stefana Batorego oraz „Sąsiedzi czy intruzy – badania dyskryminacji cudzoziemców w Polsce” finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz budżetu państwa.
--	--



Analizy, Raporty, Ekspertyzy 2009, nr 4 (26); kwiecień 2009 r.

Komitet redakcyjny: Witold Klaus (przewodniczący), Agnieszka Gutkowska, Agnieszka Kwaśniewska, Maria Nielaczna, Małgorzata Pomarańska-Bielecka

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej

Al. 3 Maja 12 lok. 510

00-391 Warszawa