

W niniejszym postępowaniu nie bez znaczenia pozostają zapisy ustawy z dnia 12 marca 2022r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (j.t. Dz. U. z 2025r., poz. 337 ze zm.). Zgodnie z art. 100d ust. 1 pkt 1 lit. a) w okresie do dnia 4 marca 2027r. bieg terminów na załatwienie spraw dotyczących udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy w postępowaniach prowadzonych przez wojewodę nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres. Dodatkowo w art. 100d ust. 3 i 4 wskazano, że w okresie, o którym mowa w ust. 1 przepisów o beczynności organu oraz o obowiązku organu prowadzącego postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1 do powiadamiania strony lub uczestnika postępowania o niezatałwieniu sprawy w terminie nie stosuje się; organowi prowadzącemu postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1, nie wymierza się grzywny ani nie zasądza się od niego sum pieniężnych na rzecz skarżących za niewydanie rozstrzygnięć w terminach określonych przepisami prawa. Zaprzestanie czynności przez organ prowadzący postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1, lub ich dokonywanie z opóźnieniem, w okresie, o którym mowa w ust. 1, nie może być podstawą wywodzenia środków prawnych dotyczących beczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki.

Ich zakresem objęte są wymienione w nich postępowania prowadzone wobec wszystkich cudzoziemców, a nie tylko wobec obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. Stanowisko to znalazło również odzwierciedlenie w orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych oraz orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyroki z 5 czerwca 2023 r., sygn. akt II OSK 2059/22 i z 4 lipca 2023 r., sygn. akt II OSK 2421/22). Powyższy pogląd został również uznany w orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, m.in. w orzeczeniach o sygn. akt II SAB/Go 100/23 oraz II SAB/Go 115/23.

Wniosek skarżącego wpłynął do Wojewody Lubuskiego, czyli w trakcie obowiązywania przepisów o zawieszeniu terminów do rozpatrzenia postępowania, co oznacza iż w jego przypadku termin nie rozpoczął biegu. Na mocy tych przepisów w okresach w nich wyraźnie zakreślonych (do daty końcowej wyznaczanej w przepisie przez samego ustawodawcę, a nie w drodze żadnych aktów wykonawczych) terminy załatwiania przez wojewodów tych spraw spoczywają, tj. nie rozpoczynają biegu, a w przypadku rozpoczęcia tego biegu – ulegają zawieszeniu do

końca takiego okresu. Chodzi tu o terminy załatwiania spraw, które określone są albo w art. 35 § 3 kpa albo w poszczególnych przepisach ustawy o cudzoziemcach (np. art. 112a ust. 1 i 2 dotyczących postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy). Ponadto, przepisy art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej stanowią podstawy wyłączenia stosowania przepisów o beczynności organu oraz o obowiązku organu do zawiadamiania strony o niezakończonym w terminie, jak również wyłączenia w okresach w nich zakreślonych wymierzania organom grzywien i zasądzania od nich sum pieniężnych. Wreszcie przepisy te w tożsamy sposób stanowią, że zaprzestanie czynności przez organ prowadzący postępowanie w jednej ze spraw w nich określonych, lub dokonywanie ich z opóźnieniem w okresach w nich zakreślonych, nie może być podstawą wywodzenia środków prawnych dotyczących beczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki. Tym samym stanowią podstawę do czasowego wyłączenia podstawy prawnej wywodzenia następujących środków prawnych:

- ponaglenia do organu wyższego stopnia, tj. Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców dotyczącego beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, w rozumieniu art. 37 § 1 K.p.a.;
- skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a.

Stanowią również podstawę do czasowego wyłączenia możliwości wymierzania wojewodom przez sądy administracyjne (wojewódzkie sądy administracyjne, Naczelny Sąd Administracyjny) grzywien, o których mowa w art. 149 § 2 P.p.s.a. oraz zasądzania sum pieniężnych, o których mowa w tym przepisie. Podkreślić należy, iż wprowadzenie regulacji wprowadzającej czasowe spoczywanie terminów załatwiania określonych spraw administracyjnych w żadnym wypadku nie jest jednoznaczne z tym, iż wojewodowie zostali zwolnieni z obowiązku prowadzenia postępowań w sposób możliwie najszybszy w danych okolicznościach i do załatwiania tych spraw w sposób stanowiący pełne poszanowanie ogólnych zasad postępowania administracyjnego, w tym zasady praworządności (art. 6 K.p.a.), zasady prawdy obiektywnej (art. 7 K.p.a.) oraz zasady zaufania (art. 8 K.p.a.). Należy podnieść, iż od samego początku u podstaw sformułowania szczególnych, i z założenia czasowych, rozwiązań, wynikających z art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej, leżało to, że jednym z pobocznych (aczkolwiek bardzo poważnych dla administracji rządowej) skutków wybuchu wojny zapoczątkowanej rosyjskim atakiem na Ukrainę z dnia 24 lutego

2022 r. i spowodowanego nią masowego napływu wysiedleńców z terytorium Ukrainy, będzie znaczące, zwiększone obciążenie wojewodów koniecznością rozpatrywania dodatkowych wniosków o udzielenie zezwoleń pobytowych, w tym w szczególności (ale nie wyłącznie) pochodzących od obywateli Ukrainy, którzy zostaną pozbawieni możliwości powrotu na terytorium państwa swojego obywatelstwa, uzyskania tam kolejnej wizy (choćby z uwagi na ewakuację większości polskich urzędów konsularnych z terytorium Ukrainy). W tym duchu cel wprowadzenia regulacji art. 100c ustawy specjalnej opisał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 grudnia 2023 r. (sygn. akt II OSK 463/23, niepubl.), wskazując: „Dodanie wskazanego przepisu ustawą z dnia 8 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 830) miało na celu jedynie wstrzymanie biegu terminów do załatwienia wskazanych w nim spraw w postępowaniach prowadzonych przez wojewodów i uchylenie skutków z tym związanych, co wynikało z przyjazdu do Polski dużej liczby obywateli Ukrainy w związku z występującymi w tym kraju od 24 lutego 2022 r. działaniami wojennymi i brakiem możliwości załatwienia spraw w ustawowych terminach. Nie można bowiem zapominać, że w tym samym czasie organy te zobligowane były do załatwienia wniosków cudzoziemców niebędących obywatelami Ukrainy i którzy przybyli na teren Polski bez związku z działaniami zbrojnymi na terenie ich kraju pochodzenia”. Tym samym przepisy art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej są związane z określonym, trudnym dla całej administracji rządowej w Rzeczypospolitej Polskiej zajmującej się cudzoziemcami, stanem zwiększonego obciążenia wpływem nowych spraw, będącego skutkiem zdarzenia zewnętrznego, obiektywnego, któremu nie można skutecznie przeciwdziałać (wojna skutkująca bardzo dużymi, bezprecedensowymi w historii Rzeczypospolitej Polskiej ruchami migracyjnymi). Taki kontekst przepisów art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej przedstawił przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 grudnia 2024 r. (sygn. akt II OSK 1628/24, LEX nr 3854974), wskazując: „Należy raz jeszcze podkreślić, że art. 100c i art. 100d u.p.o.u. ma jedynie epizodyczny charakter. Ich wprowadzenie do ustawy spowodowane było kryzysem migracyjnym, związanym z rozpoczęciem przez Rosję działań zbrojnych na terytorium Ukrainy, a zatem sytuacją nadzwyczajną. Ta nadzwyczajna sytuacja wynika również z decyzji Rady Unii Europejskiej (2022/382) z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i

skutkującej wprowadzeniem tymczasowej ochrony, jak również decyzji Rady Unii Europejskiej (2023/2409) z dnia 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 przedłużającej okres tej ochrony do 4 marca 2025 r. W tej sytuacji należy dokonać wykładni powyższych przepisów właśnie przez pryzmat wyjątkowych okoliczności, które miały miejsce w dacie rozstrzygnięcia przez Sąd wojewódzki. Zmiana sytuacji faktycznej może natomiast skutkować odmienną oceną zasadności zawieszenia biegu terminu, o którym mowa w art. 100d u.p.o.u." (podobnie: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2024 r., sygn. akt II OSK 1562/24, LEX nr 3854973). Podobne stanowisko wyjaśniające genezę przepisów art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 października 2024 r. (sygn. akt II OSK 1182/24, LEX nr 3837935) stwierdzając: „Regulacje zawarte w art. 100d ustawy o pomocy, a wcześniej w art. 100c tej ustawy, miały na celu częściowe odciążenie służb migracyjnych w aspekcie kryzysu migracyjnego wywołanego masowym napływem do Polski obywateli Ukrainy w związku z wojną rosyjsko - ukraińską rozpoczętą 24 lutego 2022 r. Ustawa z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz ustawa z 8 kwietnia 2022 r. o zmianie tej ustawy zostały uchwalone w celu stworzenia szczególnej regulacji prawnej zapewniającej doraźną podstawę prawną do legalnego pobytu i pomocy obywatelom Ukrainy, którzy w wyniku działań wojennych zostali zmuszeni do opuszczenia kraju pochodzenia. Przyczyną wprowadzenia takiego przepisu była ówczesna trudna sytuacja wojewodów, którzy mieli bardzo dużo zadań w związku z przyjęciem obywateli Ukrainy wjeżdżających na terytorium RP w związku z wybuchem wojny i przed którymi dodatkowo toczyło się wiele spraw administracyjnych - nie tylko obywateli Ukrainy, ale też pozostałych cudzoziemców. Zawieszenie biegu terminów miało dać im możliwość rozpatrzenia w rozsądnych terminach toczących się spraw (zob. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych nr 111 z 7 kwietnia 2022 r. - na stronach sejmowych). Regulacje te miały i mają nadal charakter czasowy. W szczególności, na dzień wyrokowania przepis ten obowiązuje do dnia 30 września 2025 r. (zob. art. 1 pkt 3 ustawy z 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. poz. 854). Wymaga podkreślenia, że przedłużenie obowiązywania tego przepisu nie jest przy tym dowolne, ale skorelowane z przedłużaniem przez Radę Unii Europejskiej

tymczasowej ochrony udzielanej wysiedleńcom z Ukrainy, o których mowa w art. 2 decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującej wprowadzeniem tymczasowej ochrony (zob. decyzję wykonawczą Rady (EU) 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. przedłużającą ochronę czasową do 4 marca 2025 r., Dz.U. L, 2023/2409)". Należy w tym kontekście zwrócić uwagę, iż pomimo tego, iż Rzeczpospolita Polska z pełnym poszanowaniem swoich zobowiązań wynikających z dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz. Urz. UE L 212 z 07.08.2001, str. 12 - Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 4, str. 162), zapewniła wdrożenie instytucji ochrony czasowej (tymczasowej ochrony) dla wysiedleńców z Ukrainy, uciekających przed skutkami działań wojennych rozpoczętych agresją Federacji Rosyjskiej, w okresie od rozpoczęcia wojny znacząco wzrosła liczba wniosków o udzielenie zezwoleń pobytowych, niebędących zezwoleniami udzielanymi dla celów urzeczywistnienia tejże ochrony czasowej. Masowy napływ cudzoziemców chcących zalegalizować swój pobyt w Polsce, mający miejsce na przestrzeni ostatnich lat oraz napływ obywateli Ukrainy szukających schronienia przed trwającymi na Ukrainie działaniami wojennymi, spowodował zaburzenia funkcjonowania organów administracji publicznej, odpowiedzialnych za udzielanie cudzoziemcom zezwoleń na pobyt.