

Warszawa, dn. 14.03.2024 r.

Dyrektor
Departament Prawa Migracyjnego
Urząd do Spraw Cudzoziemców

DPM.07037.23.2024

Pani
Aneta Budnik
Zastępca Dyrektora
Wydziału Spraw Cudzoziemców
Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego

Szanowna Pani Dyrektor,

nawiązując do Pani korespondencji elektronicznej z dnia 20 lutego 2024 r., zawierającej prośbę o konsultację w związku z nieprawomocnymi wyrokami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, zawierającymi określone poglądy co do braku zgodności przepisów art. 100c i art. 100d ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 167 z późn. zm.), zwanej dalej: „ustawą specjalną”, z odpowiednio art. 5 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim (Dz. Urz. UE L 343 z 23.12.2011, str. 1, z późn. zm.), zwanej dalej: „dyrektywą 2011/98/UE”, oraz art. 7 ust. 2 dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz. Urz. UE L 16 z 23.01.2004, str. 44, z późn. zm.), zwanej dalej: „dyrektywą 2003/109/WE”, działając na podstawie § 19 pkt 8 regulaminu organizacyjnego Urzędu do Spraw Cudzoziemców stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia nr 7 Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z dnia 5 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Urzędu do Spraw Cudzoziemców (Dz. Urz. Min. Spraw Wew. i Ad. poz. 47) poniżej przedstawiam następujące stanowisko Departamentu Prawa Migracyjnego Urzędu do Spraw Cudzoziemców:

W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż stroną postępowań sądowych przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu, w których zapadły te wyroki ze skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, z późn. zm.) jest Wojewoda Wielkopolski. Organ ten w sposób w pełni samodzielny decyduje o podejmowaniu w tych postępowaniach

sądowych określonych czynności procesowych, w tym zaskarżania niekorzystnych dla siebie orzeczeń w drodze skarg kasacyjnych i zażaleń. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców nie jest organem, który w odniesieniu do aktywności wojewody jako strony postępowania sądowego, pozostawałby z nim w relacji instancyjnej. Z tych względów poniższe wyjaśnienia bazujące na analizie treści uzasadnień wyroków przekazanych odpisów wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, powinny być potraktowane wyłącznie jako opinia innego organu administracji publicznej (posiadającego wiedzę i doświadczenie w obszarze prawa dotyczącego wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), która to opinia może być wykorzystana do podjęcia przez Wojewodę Wielkopolskiego decyzji co do kierunku dalszej aktywności procesowej w toku trwających postępowań sądowych, względnie przyszłych postępowań sądowych, w których tożsame problemy prawne będą poruszane.

I tak też, należy zwrócić uwagę na to, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 7 lutego 2024 r. (sygn. akt II SA/Po 174/23) **rozpoznał skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę**, uregulowanego w przepisach Rozdziału 2 Działu V ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2023 r. poz. 519 z późn. zm.). W uzasadnieniu tego wyroku Sąd dostrzegł wpierw, iż z dniem 29 stycznia 2022 r. doszło do zmiany przepisów powyższej ustawy za sprawą ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 91). Został wówczas wprowadzony przepis art. 112a, który reguluje długość i warunki biegu terminu na załatwienie przez wojewodę sprawy udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy. Powołując się na uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Sejm IX kadencji, druk nr 1681) Sąd wskazał, iż projektodawca wykazywał zgodność tego przepisu m. in. z art. 5 ust. 2 i ust. 4 dyrektywy 2011/98/UE. Następnie dostrzegł, że z dniem 15 kwietnia 2022 r. weszła w życie ustawa 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. poz. 830), która wprowadziła do ustawy specjalnej przepis art. 100c, zaś następnie jego treść została „prolongowana” do 24 sierpnia 2023 r. (z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2023 r.) na mocy nowego przepisu art. 100d dodanego do ustawy specjalnej na mocy ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. poz. 185), i ponownie przedłużona do dnia 4 marca 2024 r. na mocy ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie nazw uczelni służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1088). Sąd odnotował w związku z tym, że regulacje art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej obejmują okres liczący blisko dwa lata.

Następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazał, że w jego ocenie przepisy art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej jawią się jako niezgodne z przepisami dyrektywy 2011/98/UE, wskazując, iż po pierwsze, pkt 5 preambuły tej dyrektywy wskazuje na jej cel, jakim jest ustanowienie zbioru zasad regulujących procedurę rozpatrywania wniosku o jedno zezwolenie, a procedura ta powinna charakteryzować się

skutecznością i funkcjonalnością, powinna uwzględniać obciążenie pracą administracji państw członkowskich oraz powinna być przejrzysta i sprawiedliwa, po to, by oferować zainteresowanym odpowiednią pewność prawa, a po drugie, że art. 5 tej dyrektywy w ust. 2 ustanawia termin 4-miesięczny liczony od daty złożenia wniosku. W świetle całokształtu brzmienia ustępów art. 5 dyrektywy 2011/98/UE Sąd doszedł do przekonania, że określony w ustawodawstwie krajowym państwa członkowskiego Unii Europejskiej termin na wydanie zezwolenia nie powinien przekraczać 4 miesięcy od daty złożenia wniosku. Termin ten może zostać przedłużony jedynie wyjątkowo – wyłącznie w konkretnej sprawie i tylko wówczas, jeżeli jej rozpatrywanie jest skomplikowane. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu art. 5 dyrektywy 2011/98/UE ma nie dopuszczać możliwości generalnego wydłużania terminów ani – tym bardziej – generalnego lub automatycznego wstrzymania (nie rozpoczynania lub zawieszenia) ich biegu. W konsekwencji jako niedopuszczalną należałoby ocenić taką modyfikację terminu załatwienia sprawy, która polegałaby na jego wydłużeniu w ustawodawstwie krajowym powyżej terminu określonego w art. 5 ust. 2 dyrektywy 2011/98/UE. Na tej podstawie Sąd uznał, iż sprzeczne z tą dyrektywą mają być przepisy, które przewidują skutki równoważne w skutkach takiemu przedłużeniu, i takimi przepisami są właśnie art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej. Na tej podstawie Sąd uznał, iż art. 5 ust. 2 i 4 dyrektywy 2011/98/UE, jako przepisy, które określają maksymalny termin wydania decyzji w sprawie jednego zezwolenia oraz bieg tego terminu i sposób obliczania, „przynaję stronie (obywatelowi państwa trzeciego) uprawnienie o charakterze procesowym (do załatwienia sprawy w określonym terminie) i są bezpośrednio skuteczne”. W konkluzji uznał, że przepisy art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej jako niezgodne z art. 5 ust. 2 i 4 dyrektywy 2011/98/UE, nie mogą mieć zastosowania przy ocenie, czy Wojewoda Wielkopolski dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania, zaś podstawa do pominięcia tych przepisów wynika z art. 91 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Dalsza argumentacja Sądu, doprowadziła ostatecznie do wniosku, iż Wojewoda Wielkopolski dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania.

W ocenie Urzędu do Spraw Cudzoziemców istnieje jednak argumentacja wskazująca na to, że art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej dają się pogodzić z przepisem art. 5 dyrektywy 2011/98/UE, i w konsekwencji brak jest konieczności pomijania tych przepisów w ocenie tego, czy w konkretnej sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę doszło do bezczynności lub do przewlekłego prowadzenia postępowania przez wojewodę.

Po pierwsze, nie budzi wątpliwości, że instytucja zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, uregulowana w przepisach Rozdziału 2 Działu V ustawy o cudzoziemcach podlega przepisom dyrektywy 2011/98/UE. Wprowadzenie tej instytucji do polskiego porządku prawnego z dniem 1 maja 2014 r. (wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach) stanowiło wyraz wdrożenia tej dyrektywy.

Po drugie, nie budzi również wątpliwości, iż art. 5 dyrektywy 2011/98/UE zawiera regulacje proceduralne dotyczące terminów, w jakich organy państw członkowskich Unii Europejskiej (wyznaczone w ramach obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 dyrektywy), powinny wydawać decyzje. I tak też, art. 5 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2011/98/UE stanowi, iż właściwy organ wydaje decyzję w sprawie kompletnego

wniosku w najkrótszym możliwym terminie, lecz w każdym razie w terminie czterech miesięcy od daty złożenia wniosku. Art. 5 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2011/98/UE stanowi, iż termin, o którym mowa w akapicie pierwszym, można przedłużyć w wyjątkowych okolicznościach, jeżeli rozpatrywanie danego wniosku jest skomplikowane. Natomiast art. 5 ust. 2 akapit trzeci dyrektywy 2011/98/UE stanowi, iż **wszelkie skutki niepodjęcia decyzji w terminie przewidzianym w niniejszym ustępie** określa się w prawie krajowym. Dodatkowo należy wskazać, iż art. 5 ust. 4 dyrektywy 2011/98/UE stanowi, że jeżeli informacje lub dokumenty załączone do wniosku są niekompletne z punktu widzenia kryteriów określonych w prawie krajowym, właściwy organ powiadamia wnioskodawcę na piśmie o wymaganych dodatkowych informacjach lub dokumentach, wyznaczając rozsądny termin na ich dostarczenie. Bieg terminu, o którym mowa w ust. 2, wstrzymuje się do czasu otrzymania przez właściwy organ lub przez inne odpowiednie organy wymaganych dodatkowych informacji. Jeżeli dodatkowe informacje lub dokumenty nie zostaną dostarczone w wyznaczonym terminie, właściwy organ może odrzucić wniosek.

Po trzecie, w aktualnym stanie prawnym przepisem ustawowym, który reguluje termin załatwienia sprawy administracyjnej, która odpowiada sprawie uregulowanej w dyrektywie 2011/98/UE, jest przepis art. 112a ustawy o cudzoziemcach, wprowadzony z dniem 29 stycznia 2022 r. na mocy ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 91). Ustanawia on krótszy niż maksymalny w świetle art. 5 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2011/98/UE termin 60-dniowy załatwienia przez wojewodę sprawy udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy, liczony w sposób, który z założenia odpowiada zasadom wyznaczonym przez ten przepis dyrektywy oraz przez art. 5 ust. 4 (bieg liczony od momentu, w którym wniosek jest kompletny lub w którym strona pomimo wyraźnego żądania wojewody nie dostarczyła odpowiednich dowodów). Nie budzi wątpliwości, że ogólna, permanentna regulacja ustawowa terminu załatwienia sprawy, pozostaje w pełnej zgodzie z przepisem art. 5 dyrektywy 2011/98/UE w całości.

I tu, w kontekście tej konstatacji, należy wskazać, iż przepisy art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej nie mają charakteru permanentnego. Nie jest zatem tak, że ustawodawca na mocy tych przepisów w sposób bezterminowy usunął z krajowego porządku prawnego terminy załatwiania spraw udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy, w tym zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Każdy z tych przepisów zawierał okresy, w jakich terminy załatwiania tych spraw przez wojewodów ulegały spoczywaniu (nie rozpoczynały biegu lub których bieg ulegał zawieszeniu). Przepis art. 100c ustawy specjalnej od momentu swojego wejścia w życie z dniem 15 kwietnia 2022 r. przewidywał takie spoczywanie terminów do dnia 31 grudnia 2022 r. Art. 100d ustawy specjalnej od momentu jego wprowadzenia z mocą od dnia 1 stycznia 2023 r., w pierw przewidywał, że okres spoczywania terminów zakończy się z dniem 24 sierpnia 2023 r., a następnie z dniem 4 marca 2024 r. (obecnie termin ten – na mocy ustawy z dnia 9 lutego 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych /Dz. U. poz. 232/ – kończy się z dniem 30 czerwca 2024 r.). Okresy spoczywania terminów są ograniczone w czasie i wiąże się to z celem wprowadzenia

przepisów art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej. Od samego początku u podstaw sformułowania takich szczególnych, i z założenia czasowych, rozwiązań leżało to, że jednym z pobocznych (acz dalej 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.; zanonimizowany fragment uzasadnienia tego wyroku znalazł się w opracowaniu pt. „Wybór aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców. Kwiecień 2023 r. – styczeń 2024 r.”, przekazanego do urzędów wojewódzkich za pismem nr DPM.07037.22.2024 z dnia 9 marca 2024 r.). Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił w tym wyroku: „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”. W ocenie Urzędu do Spraw Cudzoziemców we wszelkiej argumentacji wskazującej na zgodność przepisów art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej z art. 5 ust. 2 dyrektywy 2011/98/UE powinna wysuwać się kwestia braku permanentnego charakteru tych przepisów. Są one związane z określonym, trudnym dla całej administracji rządowej, stanem zwiększonego obciążenia wpływem nowych spraw, będącego skutkiem zdarzenia zewnętrznego, obiektywnego, któremu nie można skutecznie przeciwdziałać (wojna skutkująca bardzo dużymi, bezprecedensowymi w historii Polski ruchami migracyjnymi).

Jednocześnie należy wskazać, że podstawa prawna do tego, aby móc poddać z tego punktu widzenia wartościowaniu przepisy art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej wynika z przepisu art. 5 ust. 2 akapit trzeci dyrektywy 2011/98/UE. Przywołany już wcześniej przepis stanowi, że **wszelkie** skutki niedochowania terminów wynikających z tego ustępu (niepodjęcia w tych terminach decyzji) określa się w prawie krajowym. I niewątpliwie, w prawie krajowym, w przepisach, które mają charakter regulacji permanentnych, takie skutki przewidziano. Niedochowanie terminu określonego w art. 112a ust. 1 i 2 ustawy o cudzoziemcach, czy też terminu wyznaczonego przez wojewodę na podstawie art. 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.), skutkuje z założenia powstaniem

stanu beczynności, który może być stwierdzony w drodze postanowienia Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców wydane na skutek rozpoznania ponaglenia, o którym mowa w art. 37 § 1 pkt 1 K.p.a., lub w drodze prawomocnego wyroku sądu administracyjnego rozpoznającego skargę w tym przedmiocie, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. Skutkiem pierwszego jest powstanie po stronie Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców obowiązku dokonania oceny, czy beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa czy też nie (art. 37 § 6 pkt 1 K.p.a.), zobowiązania wojewody do załatwienia sprawy, z wyznaczeniem terminu do jej załatwienia, jeżeli postępowanie jest niezakończony (art. 37 § 6 pkt 2 lit. a K.p.a.), jak również zarządzenia wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości (art. 37 § 6 pkt 2 lit. b K.p.a.). Skutkiem drugiego, jest konieczność zobowiązania przez sąd administracyjny wojewody do wydania decyzji w określonym terminie (art. 149 § 1 pkt 1 P.p.s.a.) lub stwierdzenia, że wojewoda dopuścił się beczynności (art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a.), jak również do stwierdzenia czy beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1a P.p.s.a.). Dodatkowym skutkiem może być wymierzenie organowi grzywny lub zasądzenie na rzecz strony skarżącej sumy pieniężnej (art. 149 § 2 P.p.s.a.). Skuteczność wyroku stwierdzającego beczynność jest dodatkowo zabezpieczona skargą na niewykonanie wyroku (art. 154 § 1 P.p.s.a.). Tożsame skutki można odnieść do sytuacji, w której w drodze postanowienia Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców czy wyroku sądu administracyjnego stwierdzono by przewlekłe prowadzenie postępowania przez wojewodę.

W ocenie Urzędu do Spraw Cudzoziemców można jednak argumentować, że w ramach pewnej swobody w kształtowaniu skutków niedochowania terminów określonych zgodnie z art. 5 ust. 2 akapit pierwszy i drugi dyrektywy 2011/98/UE, którą to swobodę przewiduje właśnie akapit trzeci w art. 5 ust. 2 tej dyrektywy, ustawodawca krajowy, może czasowo, uznając, iż istnieją poważne ku temu argumenty, wyłączyć występowanie określonych, ogólnych konsekwencji niedochowania terminów ustanowionych w prawie krajowym w zgodzie z dyrektywą. I takie właśnie czasowe wyłączenie skutków przewidują wielokrotnie już przywołane przepisy art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej. Po pierwsze, przewidują one, że terminy załatwiania spraw nie rozpoczynają biegu, a te, których biegł się rozpoczął, ulegają zawieszeniu (czasowo – na chwilę obecną art. 100d ust. 1 przewiduje takie wyłączenie skutków na okres do dnia 30 czerwca 2024 r.). Po drugie, przewidują wyłączenie stosowania przepisów o beczynności w uregulowanych w nich okresach. Po trzecie przewidują wyłączenie stosowania przepisów o obowiązku powiadomienia strony o niezakończonym sprawie. Po czwarte, przewidują wyłączenie wymierzania organowi (województwie) grzywien i zasądzania sum pieniężnych. Po piąte, przewidują, że zaprzestanie dokonywania czynności w okresach w nich uregulowanych lub ich dokonywanie z opóźnieniem, nie może być podstawą wywodzenia środków prawnych dotyczących beczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki, czyli środków takich właśnie jak skarga na beczynność lub przewlekłość organu kierowana do sądu administracyjnego.

W konsekwencji prawo krajowe, do którego odwołuje się art. 5 ust. 2 akapit trzeci dyrektywy 2011/98/UE może czasowo przewidywać, że niedochowanie terminów ogólnych, ustanowionych celem wdrożenia tej dyrektywy (art. 112a ust. 1 i 2 ustawy o cudzoziemcach), nie będzie wiązało się z określonymi skutkami procesowymi dla organu. To zaś, że wszelkie skutki niedochowania terminu mają być uregulowane w prawie krajowym, powoduje, że wbrew stanowisku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu art. 5 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2011/98/UE nie powinien być poczytywany jako przepis, który przewiduje bezpośrednio skuteczne uprawnienie cudzoziemca (obywatela państwa trzeciego) do rozpoznania jego sprawy w terminie nie dłuższym niż 4 miesiące, i skutkuje dodatkowo tym, że przepisy art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej powinny być pomijane w ramach prawnej oceny istnienia stanu beczynności lub przewlekłości dokonywanej przez sąd administracyjny.

Dlatego też, mając na uwadze to, że wszelkie skutki niedochowania terminu określonego w ramach art. 5 ust. 2 akapit pierwszy i drugi dyrektywy 2011/98/UE, powinny być określone w prawie krajowym, a te czasowo nie występują na skutek działania właśnie przepisów art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej (nie permanentnie, ale czasowo), nie można stwierdzić stanu beczynności lub stanu przewlekłości. W świetle powyższej argumentacji można stwierdzić, iż współistnienie tych przepisów ustawowych oraz art. 112a ust. 1 i 2 ustawy o cudzoziemcach da się pogodzić z zakresem zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej wynikających z art. 5 dyrektywy 2011/98/UE, w konsekwencji czego wbrew stanowisku Sądu nie można stwierdzić niezgodności przepisów art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej z tym przepisem dyrektywy, skutkującej koniecznością ich pominięcia w ocenie istnienia bądź nieistnienia stanu beczynności lub – jak w przedmiotowej sprawie – stanu przewlekłości.

W tych warunkach można, przy posłużeniu się powyższą argumentacją, zarekomendować wniesienie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, której wnioski powinny obejmować uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i rozpoznanie skargi na podstawie art. 188 P.p.s.a. poprzez w pierwszej kolejności odrzucenie skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 58 § 1 pkt 6 P.p.s.a.), a w przypadku braku w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego do odrzucenia skargi, o jej oddalenie (art. 151 P.p.s.a.).

Jeżeli, zaś idzie o wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 stycznia 2024 r. (sygn. akt IV SA/Wa 175/23), to dotyczy on z założenia podobnego problemu prawnego, związanego z tym, czy przepisy art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej, w warunkach obowiązywania przepisu art. 210 ust. 1 i 2 ustawy o cudzoziemcach, stosowanego **do postępowań w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej** na zasadzie odesłania zawartego w art. 223 ustawy o cudzoziemcach, dają się pogodzić z przepisem art. 7 ust. 2 dyrektywy 2003/109/WE. W tym przypadku Sąd stwierdził, że art. 7 ust. 2 (oraz art. 19 ust. 1) dyrektywy 2003/109/WE wywierają tzw. bezpośredni skutek, oraz, że przepis art. 100d ust. 1 i 3 ustawy specjalnej stoi z nimi w sprzeczności. Dlatego też Sąd uznał, że w

warunkach sprzeczności pomiędzy przepisami prawa krajowego a przepisami prawa Unii Europejskiej, powinien zastosować bezpośrednio te drugie.

Z uwagi na to, że systematyka przepisu art. 7 ust. 2 dyrektywy 2003/109/WE (art. 19 ust. 1 tej dyrektywy nie ma tutaj zastosowania, albowiem dotyczy on wydawania rezydentom długoterminowym dokumentów pobytowych w innych państwach członkowskich – w warunkach polskich będzie tutaj chodziło o zezwolenie na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach) jest bardzo podobna do systematyki przepisu art. 5 ust. 2 dyrektywy 2011/98/UE, argumentacja wskazująca na wadliwość takiego poglądu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu powinna opierać się na takich samych założeniach, co powyżej. Otóż, art. 7 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/109/WE stanowi, że właściwe organy krajowe przesyłają składającemu wniosek pisemne powiadomienie dotyczące decyzji, najszybciej jak to możliwe oraz w każdym przypadku nie później niż sześć miesięcy od daty złożenia wniosku. Informacje w sprawie każdej takiej decyzji przekazywane są obywatelowi państwa trzeciego zgodnie z procedurami dotyczącymi powiadamiania, określonymi na mocy odpowiedniego ustawodawstwa krajowego. Art. 7 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2003/109/WE stanowi, że w wyjątkowych okolicznościach związanych ze złożonym charakterem sprawy termin wskazany w akapicie pierwszym może być przedłużony. Art. 7 ust. 2 akapit trzeci dyrektywy 2003/109/WE stanowi, że dana osoba jest informowana o jej prawach i obowiązkach wynikających z niniejszej dyrektywy. Wreszcie, art. 7 ust. 2 akapit czwarty dyrektywy 2003/109/WE stanowi, iż wszelkie konsekwencje niepodjęcia decyzji przed upływem terminu przewidzianego w tym przepisie ustalane są przez ustawodawstwo krajowe odpowiedniego Państwa Członkowskiego. Treść normatywna ostatniego z tych przepisów jest w istocie tożsama z treścią normatywną przepisu art. 5 ust. 2 akapit trzeci dyrektywy 2011/98/UE. Można zatem w oparciu o ten przepis argumentować w sposób tożsamy z tym, co wskazano powyżej, tj., że w ramach pewnej swobody w kształtowaniu skutków niedochowania terminów określonych zgodnie z art. 7 ust. 2 akapit pierwszy i drugi dyrektywy 2003/109/WE, ustawodawca krajowy, może czasowo, uznając, iż istnieją poważne ku temu argumenty, wyłączyć występowanie określonych, ogólnych konsekwencji niedochowania terminów ustanowionych w prawie krajowym w zgodzie z dyrektywą. I takie właśnie czasowe wyłączenie skutków przewidują wielokrotnie już przywołane przepisy art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej.

W tych warunkach można również, przy posłużeniu się powyższą argumentacją, zarekomendować wniesienie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazując na to, że nie zaistniał stwierdzony przez Sąd stan beczynności, względnie, że wywodzenie skargi na beczynność było w świetle przepisów art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej niedopuszczalne.

Z poważaniem

Michał Bleszyński
Dyrektor
Departament Prawa Migracyjnego
/podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

1. Dyrektorzy właściwych w sprawach cudzoziemców wydziałów w urzędach wojewódzkich;
2. Pani Agata Furgała – Dyrektor Departamentu Spraw Międzynarodowych i Migracji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji;
3. w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców:
 - 1) Departament Legalizacji Pobytu;
 - 2) Departament Kontroli i Bezpieczeństwa Migracyjnego;
 - 3) Biuro Szefa Urzędu.