



**SZEF URZĘDU DO SPRAW
CUDZOZIEMCÓW**

Warszawa, dn. 15.06.2025 r.

DPM.WL.024.11.2025/LK

**Pan
Kamil Kisiel
Zastępca Dyrektora
Departamentu Spraw Międzynarodowych
i Migracji
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

Szanowny Panie Dyrektorze,

w nawiązaniu do pism nr DSMiM-WKPM.0273.27.2025 z dnia 27 maja 2025 r. oraz z dnia 30 maja 2025 r. dotyczących postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie **C-254/25 (Wojewoda Śląski)**, poniżej przesyłam następujące wyjaśnienia:

Polski sąd krajowy, tj. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach rozpoznaje skargę na bezczynność w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.) dotyczącą trwającego przed Wojewodą Śląskim postępowania w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy. Z postanowienia odsyłającego można wywnioskować, iż jest to postępowanie w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach, o którym mowa w art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2024 r. poz. 769 z późn. zm.).

W związku z tym, że Wojewoda Śląski jako strona postępowania sądowego w sprawie ze skargi na bezczynność tego organu powołał się na przepis 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 2025 r. poz. 337 z późn. zm.), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach sformułował następujące pytania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej:

„1. Czy sprzeciwia się traktatowym zasadom:

- a) państwa prawnego i poszanowania praw człowieka (art. 2 i art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej; wersja skonsolidowana Dz. U. C 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 13 i nast. – dalej: TUE);*
- b) proporcjonalności (art. 52 ust. 1 w zw. z art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej; Dz. U. UE C z 2007 r. Nr 303, s. 1 i nast., z późn. zm. – dalej: KPP, w zw. z art. 6 ust. 1 TUE);*
- c) pierwszeństwa prawa unijnego i jego efektywności (art. 4 ust. 3 TUE);*



- d) „prawa do dobrej administracji” (traktowania jako zasada Unii Europejskiej – art. 41 ust. 1 – 4 KPP w zw. z art. 51 ust. 1 KPP, art. 6 ust. 1 TUE oraz wywodzonego z orzecznictwa TSUE)

- długotrwałe i kilkakrotnie wydłużane wyłączenie w prawie krajowym z przyczyn organizacyjnych lub ekonomicznych prawa cudzoziemców (obywateli państw trzecich) do złożenia skutecznego środka przeciwdziałania opieszałości organów administracji publicznej (ponaglenia, skargi na bezczynność lub przewlekłość), a to m. in. w kontekście wymogów art. 34 ust. 1 i 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze au pair (wersja przekształcona)(Dz. Urz. UE L. 2016 r. Nr 132, s. 21 i nast. z późn. zm.);

2. Czy nakreślone w punkcie 1 długotrwałe i kilkakrotne przedłużane wyłączenie w prawie krajowym możliwości złożenia przez cudzoziemców – obywateli państw trzecich skutecznego środka prawnego przeciwdziałającego opieszałości organów publicznych oraz wykluczenie możliwości zasądzenia przez krajowy sąd administracyjny adekwatnej sumy pieniężnej, stanowiącej zadośćuczynienie za naruszenie prawa do działania przez organy bez zbędnej zwłoki i wykluczenie możliwości nakazania wydania aktu administracyjnego w wyznaczonym przez sąd terminie, w sytuacji, gdy obywatele Polski nie są tych uprawnień pozbawieni w ramach własnych spraw o charakterze administracyjnym, należy interpretować jako:

- a) niespełniające wymogów interesu ogólnego oraz nadmiernie ograniczające sferę praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 2 TUE; art. 6 ust. 1 i 3 TUE w zw. z art. 52 ust. 1 – 3 KPP);
- b) dyskryminujące cudzoziemców – obywateli państw trzecich (art. 2 TUE, art. 10 i art. 18 TUE, art. 20 oraz 21 ust. 1 i 2 KPP);
- c) uchylające zasadzie sprawiedliwości (art. 2 TUE);
- d) utrudniające realny, skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości (art. 2 TUE, art. 67 ust. 4 TUE, art. 47 w zw. z art. 51 ust. 1 KPP).

Jednocześnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zaproponował Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej sformułowanie następującego stanowiska orzeczniczego w odniesieniu do tych pytań:

„1. Sprzeciwia się traktatowym zasadom państwa prawnego i poszanowania praw człowieka (art. 2 i 6 ust. 3 TUE), proporcjonalności (art. 52 ust. 1 w zw. z art. 51 ust. 1 KPP w zw. z art. 6 ust. 1 TUE), pierwszeństwa prawa unijnego i jego efektywności (art. 4 ust. 3 TUE) oraz „prawa do dobrej administracji” (traktowanego jako zasada Unii Europejskiej, wyrażonego w art. 41 ust. 1 – 4 KPP w zw. z art. 51 ust. 1 KPP w zw. z art. 6 ust. 1 TUE oraz w orzecznictwie TSUE) długotrwałe i kilkakrotne wydłużanie przez prawodawcę krajowego wyłącznie z przyczyn organizacyjnych lub ekonomicznych prawa cudzoziemców – obywateli państw trzecich do złożenia skutecznego środka przeciwdziałania opieszałości organów administracji publicznej (ponaglenia, skargi na bezczynność lub przewlekłość);

2. Długotrwałe i kilkakrotne przedłużane wyłączenie w prawie krajowym możliwości złożenia przez cudzoziemców – obywateli państw trzecich skutecznego środka prawnego przeciwdziałającego opieszałości organów publicznych oraz wykluczenie możliwości zasądzenia przez krajowy sąd administracyjny adekwatnej sumy pieniężnej, stanowiącej zadośćuczynienie za naruszenie prawa do działania przez organy bez zbędnej zwłoki i wykluczenie możliwości nakazania wydania aktu administracyjnego w wyznaczonym przez sąd terminie, należy interpretować jako:

- a) niespełniające wymogów interesu ogólnego oraz nadmiernie ograniczające sferę praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 2 TUE; art. 6 ust. 1 i 3 TUE w zw. z art. 52 ust. 1 – 3 KPP);

- b) dyskryminujące cudzoziemców – obywateli państw trzecich (art. 2 TUE, art. 10 i 18 TFUE, art. 20 oraz art. 21 ust. 1 i 2 KPP);
- c) uchylające zasadzie sprawiedliwości (art. 2 TUE) oraz
- d) utrudniające realnych, skutecznych dostęp do wymiaru sprawiedliwości (art. 2 TUE, art. 67 ust. 4 TFUE, art. 47 w zw. z art. 51 ust. 1 KPP).

Na koniec Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach przypomniał, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może dokonać przeformułowania pytania, jeżeli będzie to konieczne do udzielenia sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi.

Przedmiotem poważnych wątpliwości Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, które skutkowały sformułowaniem powyższych pytań są przepisy art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej.

Zgodnie z art. 100c ustawy specjalnej:

„1. W okresie do dnia 31 grudnia 2022 r. bieg terminów na załatwienie spraw dotyczących:

- 1) udzielenia cudzoziemcowi:
 - a) zezwolenia na pobyt czasowy,
 - b) zezwolenia na pobyt stały,
 - c) zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej,
- 2) zmiany:
 - a) zezwolenia na pobyt czasowy i pracę,
 - b) zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji,
- 3) cofnięcia cudzoziemcowi:
 - a) zezwolenia na pobyt czasowy,
 - b) zezwolenia na pobyt stały,
 - c) zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej

- w postępowaniach prowadzonych przez wojewodę nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres.

2. Czynności dokonane w okresie, o którym mowa w ust. 1, w postępowaniach w sprawach, o których mowa w ust. 1, są skuteczne.

3. W okresie, o którym mowa w ust. 1:

1) przepisów o bezczynności organu oraz o obowiązku organu prowadzącego postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1, do powiadamiania strony lub uczestnika postępowania o niezakończonym sprawie w terminie nie stosuje się;

2) 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”.

4. 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.

Przepis art. 100c ustawy specjalnej został dodany do tej ustawy z dniem 15 kwietnia 2022 r. na mocy art. 1 pkt 44 ustawy 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). Jego brzmienie nie ulegało już zmianie.

Zgodnie natomiast z art. 100d ustawy specjalnej w aktualnym brzmieniu:

„1. W okresie do dnia 30 września 2025 r. bieg terminów na załatwienie spraw dotyczących:

- 1) udzielenia cudzoziemcowi:*
 - a) zezwolenia na pobyt czasowy,*
 - b) zezwolenia na pobyt stały,*
 - c) zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej,*
- 2) zmiany:*
 - a) zezwolenia na pobyt czasowy i pracę,*
 - b) zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji,*
- 3) cofnięcia cudzoziemcowi:*
 - a) zezwolenia na pobyt czasowy,*
 - b) zezwolenia na pobyt stały,*
 - c) zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej*

- w postępowaniach prowadzonych przez wojewodę nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres.

2. Czynności dokonane w okresie, o którym mowa w ust. 1, w postępowaniach w sprawach, o których mowa w ust. 1, są skuteczne.

3. W okresie, o którym mowa w ust. 1:

- 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 niezafatwieniu sprawy w terminie nie stosuje się;*
- 2) 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”.*

4. 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.

Przepis ten został dodany do ustawy specjalnej na mocy art. 1 pkt 32 ustawy z dnia 23 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 185). Początkowo przewidywał okres spoczywania terminów oraz wiążących się z tym ograniczeń w wywodzeniu środków prawnych dotyczących



bezczyńności lub przewlekłości postępowań w określonych sprawach cudzoziemców, do dnia 24 sierpnia 2023 r. Na mocy art. 12 pkt 5 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) dokonano zmiany brzmienia tego przepisu poprzez wydłużenie okresu spoczywania terminów oraz wiążących się z tym ograniczeń, do dnia 4 marca 2024 r. Następnie, na mocy art. 1 pkt 1 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) okres ten uległ przedłużeniu do dnia 30 czerwca 2024 r. Wreszcie, na mocy art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 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) okres ten uległ przedłużeniu do 30 września 2025 r. I w takim brzmieniu aktualnie obowiązuje art. 100d ustawy specjalnej.

Należy zwrócić uwagę, że każdorazowe dokonywanie zmiany brzmienia przepisu art. 100d ustawy specjalnej, polegające na ustanawianiu nowych dat końcowych okresu spoczywania terminów załatwiania określonych spraw cudzoziemców oraz wiążących się z tym ograniczeń w wywodzeniu środków prawnych dotyczących bezczynności lub przewlekłości, było skorelowane z odpowiednim wydłużaniem horyzontu czasowego obowiązywania i stosowania rozwiązań prawnych zawartych w ustawie specjalnej, służących urzeczywistnieniu korzystania przez wysiedleńców z Ukrainy z praw wynikających z instytucji tymczasowej ochrony w rozumieniu art. 2 lit. a 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) oraz wsparciu i wzmocnieniu legalności pobytu wszystkich obywateli Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach wciąż aktywnego konfliktu zbrojnego rozpoczętego agresją rosyjską w dniu 24 lutego 2022 r.

Przepisy art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej dotyczą postępowań w określonych w nich enumeratywnie rodzajach spraw administracyjnych cudzoziemców, tj.

- sprawach udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy (Dział V ustawy o cudzoziemcach),
- sprawach zmiany zezwolenia na pobyt czasowy i pracę (art. 120 ustawy o cudzoziemcach),
- sprawach zmiany zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (art. 135 ustawy o cudzoziemcach uchylony z dniem 1 czerwca 2025 r. na mocy ustawy z dnia 24 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw /Dz. U. poz. 619/), ale mający jeszcze zastosowanie na mocy przepisu przejściowego art. 20 ust. 4 tej ustawy nowelizującej);
- sprawach cofnięcia zezwolenia na pobyt czasowy (Dział V ustawy o cudzoziemcach),
- sprawach udzielenia zezwolenia na pobyt stały (Rozdział 1 Działu VI ustawy o cudzoziemcach);
- sprawach cofnięcia zezwolenia na pobyt stały (Rozdział 1 Działu VI ustawy o cudzoziemcach);
- sprawach udzielenia zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej (Rozdział 2 Działu VI ustawy o cudzoziemcach);
- sprawach cofnięcia zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej (Rozdział 2 Działu VI ustawy o cudzoziemcach).

Na mocy tych przepisów w okresach w nich wyraźnie zakreślonych (do daty końcowej wyznaczonej 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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) 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 określonych 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 określonych, 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.

W odniesieniu do tego zagadnienia należy wskazać, że art. 37 K.p.a. ustanawia instytucję ponaglenia w postępowaniu administracyjnym. Zgodnie z art. 37 § 1 K.p.a. stronie postępowania administracyjnego służy prawo do wniesienia ponaglenia w odniesieniu do beczynności organu, tj. do sytuacji, w której nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 K.p.a. lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 K.p.a., lub do przewlekłości, tj. postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy. W przypadku wojewody jako organu właściwego do załatwienia jednej ze spraw określonych w art. 100c ust. 1 lub art. 100d ustawy specjalnej, organem wyższego stopnia w stosunku do niego jest Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców (art. 22 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach). I to organ wyższego stopnia jest właściwy do rozpoznania ponaglenia (art. 37 § 3a K.p.a. Rozpoznanie ponaglenia następuje w drodze postanowienia organu wyższego stopnia, w którym organ ten wskazuje, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 37 § 6 pkt 1 K.p.a.) oraz w przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości zobowiązuje organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy, wyznaczając termin do jej załatwienia, jeżeli postępowanie jest niezakończony, i zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości (art. 37 § 6 pkt 2 K.p.a.).

Zgodnie z art. 149 § 1 pkt 1 i 3 P.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a: zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności lub stwierdza, że organ dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Zgodnie z art. 149 § 1a P.p.s.a. jednocześnie sąd stwierdza, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Natomiast zgodnie z art. 149 § 2 P.p.s.a. sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1 (tj. w przypadku uwzględnienia skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania), może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 P.p.s.a. lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 P.p.s.a. Przepis art. 154 § 6 P.p.s.a. przewiduje zaś grzywnę do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów. Zgodnie z komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 lutego 2025 r. w sprawie przeciętnego



wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2024 r. (M.P. poz. 125), ogłoszonego na podstawie art. 20 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1631 z późn. zm.) przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w 2024 r. wyniosło 8181,72 złotych.

Przesłanką dopuszczalności skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest wcześniejsze wniesienie ponaglenia (art. 53 § 2b P.p.s.a.).

Przepisy art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej mają zastosowanie wyłącznie do postępowań w sprawach administracyjnych w nich określonych, **prowadzonych przez wojewodów**. Nie miały w przeszłości i nie mają obecnie zastosowania w postępowaniach prowadzonych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców jako organu wyższego stopnia w stosunku do wojewodów w sprawach w nich wymienionych.

Jeżeli idzie o **zakres podmiotowy przepisów art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej**, to dotyczą one postępowań w sprawach w nich wymienionych, bez względu na obywatelstwo cudzoziemca będącego stroną postępowania. Położenie obu przepisów w ustawie specjalnej spowodowało, iż przez pewien czas w orzecznictwie sądów administracyjnych istniała poważna kontrowersja, czy w związku z podstawowym przedmiotem regulacji tej ustawy, wyznaczanym przez jej art. 1 ust. 1, który stanowi, że ustawa określa szczególne zasady zalegalizowania pobytu obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, oraz obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu tych działań wojennych przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przepisy art. 100c i art. 100d tej ustawy nie powinny mieć zastosowania tylko do postępowań prowadzonych wobec obywateli Ukrainy. Nie ulega wątpliwości, że poglądy zmierzające do takiego zawężenia zakresu zastosowania przepisów art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej nie były uzasadnione. Nie uwzględniały one bowiem tego, że oba te przepisy w przeciwieństwie do znaczącej większości pozostałych przepisów ustawy specjalnej posługują się pojęciem „cudzoziemiec”, które należy dekodować przy użyciu ogólnosystemowej definicji tego pojęcia, określonej w art. 3 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach, a nie pojęciem „obywatel Ukrainy”. Przeciwno zasadności tych poglądów przemawia również to, że przedmiot regulacji ustawy specjalnej nie zamyka się tylko w sprawach określonych w art. 1 ust. 1 ustawy specjalnej. W ust. 3 tego artykułu zostały wymienione inne elementy składające się na ten przedmiot. Jednym z tych elementów są szczególne zasady przedłużania okresów legalnego pobytu obywateli Ukrainy oraz wydanych im przez organy polskie dokumentów dotyczących uprawnień w zakresie wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ust. 3 pkt 5) których emanacją są dzisiaj przepisy art. 42 – art. 42b ustawy specjalnej. Nie budzi jakichkolwiek wątpliwości to, że przepisy te mają zastosowanie do wszystkich obywateli Ukrainy, a nie tylko do obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium państwa ich obywatelstwa (co należałoby wywieść przez pryzmat regulacji art. 1 ust. 1 ustawy specjalnej). Innym z tych elementów składających się na przedmiot regulacji ustawy specjalnej są szczególne zasady powierzenia pracy obywatelom Ukrainy, przebywającym legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ust. 3 pkt 1), których emanacją jest regulacja art. 22 ustawy specjalnej. Tutaj podobnie nie budzi jakichkolwiek wątpliwości to, że uprawnienie w postaci dostępu do polskiego rynku pracy dotyczy nie tylko obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy, i w konsekwencji czego ich pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy specjalnej (art. 22 ust. 1 pkt 1), ale również wszystkich innych obywateli Ukrainy, którzy przebywają legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 22 ust. 1 pkt 2). Jeszcze innym z elementów składających się na przedmiot regulacji ustawy specjalnej są szczególne zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez obywateli Ukrainy, przebywających legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ust. 3 pkt 9), których emanacją jest przepis art. 23 ustawy specjalnej. W tym przypadku również nie budzi żadnych wątpliwości to, że

uprawnienie do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez obywateli Ukrainy na takich samych zasadach jak obywatele polscy, a zatem przede wszystkim na podstawie wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, dotyczy nie tylko obywateli Ukrainy definiowanych poprzez art. 1 ust. 1 ustawy, ale również tych, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ma swoje umocowanie w przepisach ustawy o cudzoziemcach. Wreszcie, można zwrócić uwagę na to, że art. 1 ust. 3 pkt 6 ustawy specjalnej przewiduje jako element przedmiotu regulacji tej ustawy niektóre uprawnienia obywateli polskich i obywateli Ukrainy będących studentami, nauczycielami akademickimi lub pracownikami naukowymi wjeżdżającymi z terytorium Ukrainy. I tak też, co prawda, regulacja art. 100c i art. 100d nie zostały ujęte jako odrębny punkt w ust. 3 w art. 1 ustawy specjalnej, ale z powyższego wywodu wynika czytelny wniosek, iż zakres podmiotowy przepisów tej ustawy nie może być każdorazowo dekodowany tylko przez pryzmat art. 1 ust. 1 tej ustawy ani przez pryzmat jej tytułu odwołującego się do obywateli Ukrainy. Ostatecznie w orzecznictwie sądów administracyjnych jako zdecydowanie dominujący został przyjęty pogląd o tym, że przepisy art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej mają zastosowanie do wszystkich postępowań w sprawach w nich wymienionych, bez względu na obywatelstwo cudzoziemców będących ich stronami. Jak przykładowo zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2024 r. (sygn. akt II OSK 599/24, LEX nr 3754562): „Przede wszystkim w przepisach tych mówi się o „cudzoziemcu”, bez wskazania jego obywatelstwa, a nie np. „obywatelu Ukrainy”. Skoro ustawa o pomocy nie wprowadza odrębnej - na potrzeby tej ustawy - definicji legalnej pojęcia „cudzoziemiec”, należy uznać, że jest to pojęcie tożsame z cudzoziemcem, o którym mowa w art. 3 pkt 2 u.o.c., czyli osobą, która nie posiada obywatelstwa polskiego. Zauważyć należy, że dodany tą samą nowelizacją z 8 kwietnia 2022 r. art. 100a, w ust. 1 wprost odsyła do pojęcia cudzoziemca, o którym mowa w art. 2 ust. 1 lub 2 decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382 z 4 marca 2022 r. stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującej wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz. Urz. U.E. L 71 z 4.3.2022, str. 1-6), czyli kategorii wysiedleńców, którzy musieli opuścić Ukrainę począwszy od 24 lutego 2022 r. w następstwie inwazji wojskowej rozpoczętej w tym dniu przez rosyjskie siły zbrojne. Takiego ograniczenia nie zawiera art. 100c oraz art. 100d ustawy o pomocy. (...) Z tych wszystkich przyczyn status skarżącego ze względu na obywatelstwo pozostaje irrelevantny dla sprawy. Omawiany przepis dotyczy bowiem **każdego cudzoziemca** w rozumieniu art. 3 pkt 2 u.o.c., który inicjuje jedno z postępowań (udzielenia, zmiany, cofnięcia zezwolenia) wymienionych w art. 100c ust. 1 i art. 100d ust. 1 ustawy o pomocy”. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 grudnia 2024 r. (sygn. akt II OSK 1812/24, LEX nr 3838017) podsumowując dotychczasową linię orzecniczą tego sądu: „W świetle zarzutu skargi kasacyjnej oraz motywów wyroku sądu wojewódzkiego kluczowym zagadnieniem jest zakres podmiotowy zastosowania art. 100d u.o.p. WSA w Gliwicach w zaskarżonym wyroku przyjął bowiem, że przepis powyższy dotyczy wyłącznie obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium RP z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa. Natomiast Wojewoda twierdzi, że przepisy te odnoszą się do wszystkich cudzoziemców, którzy wnioskuje o zalegalizowanie pobytu w oparciu o formy wymienione w tym przepisie i zdaniem NSA stanowisko to jest prawidłowe. Oznacza to, że zaprzestanie czynności przez organ prowadzący postępowanie w sprawach dotyczących m.in. udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy lub ich dokonywanie z opóźnieniem w okresie obowiązywania tych przepisów nie może być podstawą wywodzenia środków prawnych dotyczących beczynności, jak przede wszystkim przepis ten skutkuje tym, że bieg terminów na załatwienie sprawy nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu. Stanowisko, że art. 100d u.o.p. stanowi rozwiązanie generalne dotyczące wszystkich cudzoziemców - niezależnie od ich obywatelstwa, a nie tylko tych, których pobyt w Polsce jest wywołany wojną w Ukrainie, o których mowa w art. 2 ust. 1 u.o.p. jest ugruntowane w orzecznictwie NSA (zob. wyroki: z 13 lutego 2024 r. sygn. akt II OSK 2362/23, z 7 maja 2024 r. sygn. akt II OSK 1286/23, z 16 maja 2024 r. sygn. akt II OSK 2424/23, z 8 maja 2024 r. sygn. akt II OSK 1551/23, z 27 czerwca 2024 r. sygn. akt II OSK 2608/23 i II OSK 2194/23, z 25 lipca 2024 r. sygn. akt II OSK 468/24 i II OSK 599/24, z 11 września 2024 r. sygn. akt II OSK 762/24, z 23 września 2024 r. sygn. akt II OSK 1129/24). Oznacza to, że obowiązkiem WSA w Gliwicach było rozpatrzenie skargi obywatelki USA na beczynność Wojewody z uwzględnieniem dyspozycji art. 100d u.o.p.” (podobnie wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2024 r., sygn. akt II OSK 1629/24,



LEX nr 3854975; wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2024 r., sygn. akt II OSK 1020/24, LEX nr 3838059; wyrok NSA z dnia 20 lutego 2025 r., sygn. akt II OSK 1961/24, LEX nr 3837188; wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2025 r., sygn. akt II OSK 1188/24, LEX nr 3851488).

Jeżeli idzie o kwestię dopuszczalności pytań prejudycjalnych Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, to należy zauważyć, iż rozpoznaje on skargę na bezczynność Wojewody Śląskiego w rozpatrzeniu wniosku cudzoziemca o udzielenie mu zezwolenia na pobyt czasowy, którego udzielenia ten cudzoziemiec żąda w związku z podjęciem studiów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Należy zatem założyć (nie jest to wprost wyjaśnione wprost w postanowieniu odsyłającym), że cudzoziemiec ubiega się o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach, o którym mowa w art. 144 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach. Ten rodzaj zezwolenia na pobyt czasowy, którego warunki materialnoprawne zostały ukształtowane ustawą z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 577), stanowi obok wizy krajowej (długoterminowej) wydawanej w celu, o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 9 ustawy o cudzoziemcach, środek przyjęcia cudzoziemców (obywateli państw trzecich) będących studentami objętymi zakresem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze *au pair* (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 132 z 21.05.2016, str. 21), zwanej dalej: „dyrektywą 2016/801/UE”. Art. 34 ust. 1 dyrektywy 2016/801/UE, który ustanawia gwarancje proceduralne przynależne cudzoziemcom objętym zakresem tej dyrektywy, stanowi, że właściwe organy danego państwa członkowskiego podejmują decyzję w sprawie wniosku o zezwolenie lub odnowienie takiego zezwolenia oraz powiadamiają wnioskodawcę o tej decyzji na piśmie najszybciej jak to możliwe, lecz nie później niż w terminie 90 dni od daty złożenia kompletnego wniosku, zgodnie z procedurami powiadamiania określonymi w prawie krajowym. W ocenie Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców zagadnienia prawne objęte zakresem pytań Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, istotne dla rozpoznania przez ten sąd skargi na bezczynność Wojewody Śląskiego w postępowaniu w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy stanowiącego środek przyjmowania jednej z kategorii cudzoziemców objętych zakresem dyrektywy 2016/801/UE, pozostają w zakresie prawa Unii Europejskiej. Stąd też brak jest możliwości argumentowania, iż zadane przez sąd pytania do Trybunału Sprawiedliwości UE miałyby być niedopuszczalne.

W ocenie Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w niniejszej sprawie powinno zmierzać do wykazania, iż regulacja art. 100c oraz w szczególności art. 100d ustawy specjalnej (przepisu aktualnie stosowanego w perspektywie do dnia 30 września 2025 r.) z uwagi na to, że ma charakter czasowy (epizodyczny) oraz że jest uzasadniona nadzwyczajną sytuacją migracyjną w Rzeczypospolitej Polskiej, wynikającą m. in. z napływu wysiedleńców z terytorium Ukrainy, jest możliwa do pogodzenia z przywołanymi w pytaniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach zasadami prawa Unii.

I tak też należy wskazać, iż niewątpliwie art. 34 ust. 1 dyrektywy 2016/801/UE ustanawia gwarancję proceduralną dla cudzoziemca (obywatela państwa trzeciego) objętego zakresem tej dyrektywy, że jego wniosek „o zezwolenie” zostanie rozpatrzony przez właściwy organ państwa członkowskiego w terminie 90 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku. Art. 34 ust. 2 tej dyrektywy stanowi zaś, że na zasadzie odstępstwa od ust. 1 niniejszego artykułu, w przypadku gdy procedura przyjmowania jest związana z zatwierdzoną jednostką przyjmującą, o której mowa w art. 9 i 15, decyzję w sprawie kompletnego wniosku podejmuje najszybciej jak to możliwe, lecz nie później niż w terminie 60 dni. Zgodnie zaś z art. 34 ust. 3 dyrektywy 2016/801/UE w przypadku gdy informacje lub dokumenty przedstawione na poparcie wniosku są niekompletne, właściwe organy powiadamiają wnioskodawcę w rozsądnym terminie o wymaganych dodatkowych informacjach oraz wyznaczają rozsądny termin na ich przedstawienie. Bieg terminu, o którym mowa w ust. 1 lub 2, zawiesza się do czasu uzyskania przez



właściwe organy wymaganych dodatkowych informacji. W przypadku niedostarczenia dodatkowych informacji lub dokumentów w wyznaczonym terminie wniosek może zostać odrzucony. Ustawodawca krajowy wykonał obowiązek wynikający z tych przepisów, ustanawiając w art. 112a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach ogólny termin załatwienia przez wojewodę sprawy udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy. Termin ten zgodnie z tym przepisem wynosi 60 dni. Natomiast regulacja uzupełniająca z art. 112a ust. 2 ustawy specjalnej dotyczy rozpoczęcia biegu tego terminu i związana jest z tym, że odpowiednie przepisy prawa Unii, w tym właśnie art. 34 ust. 1 i 3 dyrektywy 2016/801/UE, początek jego biegu związują ze złożeniem „kompletnego wniosku” przez cudzoziemca. W zgodzie z tym założeniem art. 112a ust. 2 ustawy o cudzoziemcach przewiduje, że termin załatwienia sprawy udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy liczony jest od momentu, w którym wniosek jest lub staje się „kompletny” (na skutek dostarczenia przez cudzoziemca odpowiednich dowodów) lub w którym strona pomimo wyraźnego żądania wojewody nie dostarczyła odpowiednich dowodów w terminie wyznaczonym przez ten organ.

Należy podkreślić, że **regulacja art. 112a ust. 1 i 2 ustawy specjalnej w kontekście prawidłowej implementacji art. 34 ust. 1 – 3 dyrektywy 2016/801/UE jest regulacją permanentną. Natomiast regulacja art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej to regulacja epizodyczna, której zakres czasowy stosowania wyznacza wyraźnie brzmienie danego przepisu.** Przykładowo, epizodyczność regulacji art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej została podkreślona w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2024 r. (sygn. akt II OSK 1628/24, LEX nr 3854974). 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 w celu kształcenia się na studiach (art. 144 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach). Ustawodawca jedynie **czasowo** spowodował, iż terminy te nie będą oraz **czasowo** wyłączył negatywne dla wojewodów skutki dłuższego niż oczekiwany przez prawo krajowe (permanentna regulacja art. 112a ust. 1 i 2 ustawy specjalnej) oraz prawo Unii Europejskiej procedowania w określonych sprawach.

Podkreślić jednakowoż 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 podkreślić, że pomimo czasowego spoczywania terminów załatwiania spraw, wojewodowie w dalszym ciągu związani są przepisem 12 § 1 K.p.a., ustanawiającym zasadę szybkości postępowania administracyjnego.

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 (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.), 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. **I tak, o ile w 2021 r. do wszystkich wojewodów złożono w sumie 363 884 wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, to w 2022 r. złożono ich aż 477 273, zaś w 2023 r. jeszcze więcej, bo 489 910.** Za ten wzrost w znacznej mierze odpowiada zwiększona liczba wniosków w tych sprawach pochodzących od obywateli Ukrainy (257 857 w 2021 r., 290 584 w 2022 r.) oraz obywateli Republiki Białorusi, których zwiększona migracja, stanowiąca w pewnym sensie alternatywę dla poszukiwania ochrony międzynarodowej) sięga swymi źródłami 2020 r., kiedy to władze białoruskie skierowały względem społeczeństwa białoruskiego silne działania represyjne wobec protestów po wyborach prezydenckich (19 849 w 2021 r., 49 304 w 2022 r., 60 206 w 2023 r.). Są to liczby znaczące. Konieczność obsłużenia takiej dużej liczby cudzoziemców w warunkach obowiązywania ochrony czasowej stanowi znaczące obciążenie dla aparatu państwowego.

Podkreślenia wymaga, że art. 34 dyrektywy 2016/801/UE, nie przewiduje wprost skutków niedochowania przez organy państw członkowskich terminów rozpatrywania wniosków o zezwolenia w nim określonych. Wydaje się zatem, że skutki niedochowania terminów wynikających z tego przepisu (niepodjęcia w tych terminach decyzji) powinny być określone 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 K.p.a., skutkuje z założenia powstaniem stanu beczynności, który może być stwierdzony w drodze postanowienia Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców jako organu wyższego stopnia wydanego 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. Można jednak argumentować, że w ramach pewnej swobody w kształtowaniu skutków niedochowania terminów określonych zgodnie z art. 34 ust. 1 – 3 dyrektywy 2016/801/UE, którą to swobodę można wywieść z braku regulacji z prawie Unii, 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.



Czasowy charakter spoczywania terminów załatwiania spraw oraz ograniczenia w wywodzeniu środków prawnych służących przeciwdziałaniu opieszałości organów administracji publicznej pozwala na sformułowanie oceny o tym, że jest to ograniczenie proporcjonalne do osiągnięcia celu, jakim jest złagodzenie negatywnych skutków dla administracji rządowej sytuacji, w której na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej znajduje się znacząca liczba cudzoziemców – obywatele państw trzecich. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 kwietnia 2025 r. (sygn. akt II OSK 1188/24, LEX nr 3851488): „W utrwalonym i jednolitym orzecznictwie NSA przyjmuje się, że art. 100c i 100d nie naruszają Konstytucji RP, prawa unijnego, w tym KPP, jak również art. 6 i 13 EKPCz (zob. np. wyroki NSA z: 23 października 2024 r., sygn. akt II OSK 801/24; 30 października 2024 r., sygn. akt II OSK 1303/24; 18 listopada 2024 r., sygn. akt II OSK 926/24; 17 grudnia 2024 r., sygn. akt II OSK 1355/24; 21 stycznia 2025 r., sygn. akt II OSK 1123/24; 18 lutego 2025 r., sygn. akt II OSK 2057/24; 20 lutego 2025 r., sygn. akt II OSK 1961/24; 26 lutego 2025 r., sygn. akt II OSK 1287/24; 27 lutego 2025 r., sygn. akt II OSK 2470/24 - CBOSA). Wskazać należy, że art. 100c i 100d ustawy o pomocy nie wyłączają prawa do sądu, ale wprowadzają tylko jego czasowe ograniczenie i to tylko w wąskim zakresie, tj. dotyczącym skarg na bezczynność oraz przewlekłość w sprawach dotyczących zezwoleń na pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (zob. art. 100c ust. 4 i art. 100d ust. 4). Ograniczenie to nie jest przy tym dowolne, ale uzasadnione sytuacją kryzysową związaną z masowym napływem wysiedleńców z Ukrainy w związku z wojną rozpoczętą 24 lutego 2022 r. Równocześnie należy zastrzec, że sformułowane wyżej oceny dotyczące dopuszczalnego, proporcjonalnego ograniczenia prawa do sądu, zostały poczynione z uwzględnieniem nadzwyczajnych okoliczności aktualnych na dzień oceny bezczynności lub przewlekłości dokonanej w zaskarżonym wyroku (por. np. wyrok NSA z 18 listopada 2024 r., sygn. akt II OSK 926/24 oraz wyrok NSA z 21 stycznia 2025 r., sygn. akt II OSK 1123/24 - CBOSA). Tym samym, ewentualna istotna zmiana tych okoliczności może doprowadzić do odmiennej oceny spełnienia przesłanki niezbędności wprowadzenia ograniczeń przewidzianych w art. 100d specustawy ukraińskiej. Rozwiązania legislacyjne uwarunkowane nadzwyczajnymi okolicznościami mogą bowiem być uznane za proporcjonalne tylko wówczas, gdy trwają te okoliczności. Wymóg niezbędności ograniczeń stanowi, obok przesłanek przydatności i proporcjonalności sensu stricto, nieodzowny element testu proporcjonalności (zamiast wielu zob. np. wyrok TK z 22 września 2005 r., Kp 1/05, OTK-A 2005/8/93). Konkluzja ta koresponduje również z ogólną zasadą prawa *cessante ratione legis, cessat lex ipsa* (gdy ustaje przyczyna, dla której wydano ustawę, traci moc sama ustawa).

W tych warunkach wydaje się, że istnieje możliwość skutecznego argumentowania, że przywołane w pytaniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach zasady prawa Unii należy rozumieć, jako dopuszczające do ustanowienia w prawie krajowym, w drodze aktu ustawodawczego stanowionego przez parlament (nie zaś w drodze praktyki administracyjnej), czasowego, uzasadnionego wyjątkową sytuacją migracyjną konkretnego państwa członkowskiego, wynikającą ze zdarzeń obiektywnych i zewnętrznych, zawieszenia biegu terminów załatwiania spraw administracyjnych leżących w zakresie stosowania dyrektywy 2016/801/UE, oraz wiążącego się z tym ograniczenia w wywodzeniu określonych w prawie krajowych ogólnosystemowych środków prawnych służących przeciwdziałaniu opieszałości organów administracji publicznej (nieprzewidzianych bezpośrednio w prawie Unii), nawet jeżeli okres trwania tych szczególnych rozwiązań prawnych był już kilkakrotnie przedłużany.

W ocenie Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców zasadne jest również, aby w przyszłym stanowisku Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, z ostrożności poddać pod rozwałę Trybunału Sprawiedliwości UE, aby w przypadku, gdyby w ocenie Trybunału przepisy art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej sprzeciwiały się przywołanym w pytaniach sądu krajowego zasadom prawa Unii z powodu przedłużania (kilkukrotnego) okresów stosowania tych przepisów ustawowych (w szczególności istotne z punktu widzenia art. 100d ustawy specjalnej), elementem wykładni Trybunału stało się również zagadnienie, do kiedy stosowanie takich szczególnych rozwiązań możliwe było do pogodzenia z tymi zasadami, względem przy użyciu jakich kryteriów należałoby dokonać takiej oceny. Wydaje się to istotne z tego powodu, aby zmniejszyć

ryzyko wzruszania prawomocnych orzeczeń sądowych kończących postępowania ze skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez wojewodów, w których to orzeczeniach powołano się na art. 100c lub art. 100d ustawy specjalnej, przy zastosowaniu skargi o wznowienie postępowania sądowego, opartej na art. 272 § 2a P.p.s.a.

Z poważaniem

Tomasz Cytrynowicz
SZEFE URZĘDU

/podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- Pani Jolanta Zaborska – Dyrektor Departamentu Prawnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (do sprawy nr DP-WRP.0273.65.2025.MJO).

