

Warszawa, dn. 31.07.2023 r.

Dyrektor
Departament Prawa Migracyjnego
Urząd do Spraw Cudzoziemców

DPM.0737.43.2023

Pani
Anna Bartoszek-Dec
Zastępca Dyrektora
Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców
Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego

Szanowna Pani Dyrektor,

w nawiązaniu do Pani pisma nr ABDSO.II.6156.339.2023. KB z dnia 23 maja 2023 r. dotyczącego wątpliwości co do zakresu stosowania 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 2023 r. poz. 103 z późn. zm.), zwanej dalej: „ustawą specjalną”, przepraszając za konieczność długiego oczekiwania na odpowiedź, działając na podstawie § 19 pkt 8 regulaminu organizacyjnego Urzędu do Spraw Cudzoziemców stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia nr 5 Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Urzędu do Spraw Cudzoziemców (Dz. Urz. Min. Spraw Wew. i Ad. poz. 42 z późn. zm.) przedstawiam następujące wyjaśnienia Departamentu Prawa Migracyjnego Urzędu do Spraw Cudzoziemców:

W pierwszej kolejności pragnę wyjaśnić, iż Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców znana jest sytuacja związana z tym, że w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych pojawił się pogląd, uzasadniany różnymi argumentami, jakoby przepisy art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej, miały mieć zastosowanie tylko do postępowań, których stronami są obywatele Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców nie dysponuje jednak żadnymi instrumentami pozwalającymi na to, aby ten niekorzystny trend orzeczniczy odwrócić, albowiem przepisy art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej od początku miały i mają zastosowanie wyłącznie do postępowań prowadzonych przez wojewodów (w fazie postępowania w I instancji), w konsekwencji czego zagadnienia prawne związane z zakresem stosowania tych przepisów pozostają bez jakiegokolwiek znaczenia dla rozpoznawania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Dlatego też nie ma on choćby

potencjalnej możliwości wykazania braku słuszności takiego poglądu w ewentualnej skardze kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Po drugie, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców stoi na stanowisku, że poglądy ograniczające zakres stosowania przepisów art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej tylko do postępowań, których stronami są obywatele, których stronami są obywatele Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 24 lutego 2022 r., nie są prawidłowe. Poglądy te nie uwzględniają 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, zawartej w art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2023 r. poz. 519 z późn. zm.), 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. Co prawda, regulacje 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. Ponadto, należy wskazać, że o ile umiejscowienie przepisów art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej nie okazało się zabiegiem zbyt fortunnym w kontekście poglądów wyrażanych w późniejszym orzecznictwie sądowym (aczkolwiek jedynym dostępnym w danych okolicznościach), o tyle nie można zapominać o tym, że ustanowienie podstawy prawnej dla „spoczywania” terminów dla załatwiania spraw administracyjnych cudzoziemców przez wojewodów uzasadnione było od początku kolejnymi wzrostami liczby wniosków o udzielenie zezwoleń pobytowych, stanowiącymi skutki pośrednie agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w dniu 24 lutego 2022 r. oraz masowego napływu cudzoziemców, głównie obywateli Ukrainy, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jako przykład takiego skutku należy wskazać choćby to, że wraz z rozpoczęciem działań wojennych utracona została prawie w całości możliwość wydawania wiz przez polskie urzędy konsularne znajdujące się na terytorium Ukrainy, a które to wizy stanowiły częstokroć podstawy legalnego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Ukrainy, niedecydujących się na składanie wniosków do wojewodów o udzielenie zezwoleń pobytowych. Z chwilą utraty tej możliwości zwiększyła się automatycznie grupa przebywających już na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (przed dniem 24 lutego 2022 r.) obywateli Ukrainy zainteresowanych ubieganiem się o udzielenie zezwoleń pobytowych, w szczególności zezwoleń na pobyt czasowy. I to na takiej płaszczyźnie należy szukać związków treściowych pomiędzy przepisami art. 100c i art. 100d a materią regulacji pozostałych przepisów tej ustawy.

Dlatego też Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców stoi na stanowisku, iż przepisy art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej powinny być wykładane w sposób, który prowadzi do wniosku, że 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. w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy, zaś przeciwnie poglądy wyrażane w orzecznictwie sądowym, o ile traktowane są – jak zawsze – z szacunkiem, nie definiują działalności orzeczniczej Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców jako organu wyższego stopnia w stosunku do wojewodów, właściwego do rozpoznawania ponagleń na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania. Stąd też należy podnieść, że aktualne pozostaje stanowisko Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców wyrażone w piśmie nr DPM.0738.49.2022 z dnia 15 czerwca 2022 r. i zmodyfikowane w części w piśmie nr DPM.0738.81.2022 z dnia 9 listopada 2022 r., dotyczące sposobu postępowania z ponagleniami.

Jednocześnie wzorem stanowiska wyrażonego w czasie dyskusji prowadzonej w ramach spotkania konsultacyjnego pt. *„Międzywojewódzka wymiana dobrych praktyk – wyzwania związane z konfliktem zbrojnym na Ukrainie”* w dniu 14 czerwca 2023 r., zachęcam do wnoszenia przez wojewodów skarg kasacyjnych od

wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, opierających się na wadliwym w ocenie Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców poglądzie prawnym dotyczącym zakresu zastosowania przepisów art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej.

Z poważaniem

Michał Błęszyński
Dyrektor
Departament Prawa Migracyjnego
/podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

1. Dyrektorzy właściwych w sprawach cudzoziemców wydziałów w urzędach wojewódzkich;
2. Pan Mariusz Boguszeński – Dyrektor Departamentu Spraw Międzynarodowych i Migracji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji;
3. Pan Grzegorz Ziomek – Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji;
4. w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców:
 - 1) Departament Legalizacji Pobytu;
 - 2) Departament Kontroli i Bezpieczeństwa Migracyjnego;
 - 3) Biuro Szefa Urzędu;
 - 4) Biuro Obsługi Klienta.