



**SZEF URZĘDU DO SPRAW
CUDZOZIEMCÓW**

Warszawa, dn. 15.06.2022 r.

DPM.0738.49.2022

Pani/Pan
Dyrektor
Wydziału właściwego do spraw cudzoziemców
Urzędu Wojewódzkiego

- wszyscy-

Szanowna Pani Dyrektor,

Szanowny Panie Dyrektorze

W nawiązaniu do pisma nr DPM.0738.29.2022 z dnia 20 kwietnia 2022 r., w którym opisano poszczególne elementy 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), w tym dodanie art. 100c ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. poz. 583 z późn. zm.), zwanej dalej: „ustawą specjalną”, który ustanawia czasową przeszkodę do rozpoczęcia biegu terminów lub zawieszenie biegu terminów na załatwianie przez wojewodów określonych rodzajów spraw cudzoziemców, poniżej przedstawiam wytyczne związane ze skutkami tej regulacji dla rozpatrywania przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców ponagleń w rozumieniu art. 37 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.) na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez wojewodów.

Zgodnie z art. 100c ust. 1 ustawy specjalnej 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.

Z powyższej regulacji wynika, że:

- a) **nie rozpoczynają biegu** terminy załatwiania przez wojewodów enumeratywnie wymienionych powyżej spraw, które uregulowane są albo

- w szczególnych przepisach ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2021 r. poz. 2354, z późn. zm.), tj.:

- termin 60-dniowy na załatwienie przez wojewodę sprawy udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy (art. 112a ust. 1 i 2 ustawy o cudzoziemcach);
- termin 60-dniowy na załatwienie przez wojewodę sprawy udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (art. 139a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach) oraz w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy w celu mobilności długoterminowej pracownika kadry kierowniczej, specjalisty lub pracownika odbywającego staż, w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (art. 139o ust. 1 ustawy o cudzoziemcach) (art. 112a ust. 1 i 3 ustawy o cudzoziemcach);
- termin 60-dniowy na załatwienie przez wojewodę sprawy zmiany zezwolenia na pobyt czasowy i pracę (art. 112a ust. 1 i 2 w zw. z art. 120a ust. 3 ustawy o cudzoziemcach);
- termin 6-miesięczny na załatwienie przez wojewodę sprawy udzielenia zezwolenia na pobyt stały (art. 210 ust. 1 i 2 ustawy o cudzoziemcach);
- termin 6-miesięczny na załatwienie przez wojewodę sprawy udzielenia zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej (art. 210 ust. 1 i 2 w zw. z art. 223 ustawy o cudzoziemcach),

- albo w art. 35 § 3 K.p.a. w przypadku terminów na załatwienie przez wojewodów pozostałych z tych spraw,

jeżeli zdarzenia, od których uzależnione jest rozpoczęcie biegów danych terminów wystąpiły w okresie od dnia 15 kwietnia 2022 r. (tj. od dnia wejścia w życie art. 100c ustawy specjalnej), albo

- b) **ulegają te terminy zawieszeniu**, jeżeli takie zdarzenia wystąpiły już przed dniem 15 kwietnia 2022 r.

Okres spoczywania terminów załatwiania spraw przez wojewodów zakończy się z dniem 31 grudnia 2022 r.

Za dotychczasową korespondencją w sprawie art. 100c ustawy specjalnej pragnę ponownie podkreślić, że **skutek w postaci spoczywania terminów na załatwianie spraw nie może być uważany za równoznaczny z zaprzestaniem procedowania przez wojewodów w tych sprawach (swoistym zawieszeniem postępowań w tych sprawach)**. Regulacja ta ma na celu przede wszystkim ochronę przed

odpowiedzialnością finansową za zdarzenia, na których wystąpienie wojewodowie nie mają wpływu i nie mogą w pełni przeciwdziałać ich skutkom. Postępowania powinny być jednak, w miarę organizacyjnych i kadrowych możliwości urzędów wojewódzkich prowadzone i kończone rozstrzygnięciami. Dlatego też uprzejmie proszę o zwrócenie szczególnej uwagi na ten aspekt skutków art. 100c ustawy specjalnej w kierowanej do stron postępowań w tych sprawach, ich pełnomocników oraz innych przedstawicieli korespondencji urzędowej, jak również w korespondencji kierowanej do innych interesantów, w komunikatach na stronach internetowych urzędów wojewódzkich oraz w wypowiedziach i komentarzach dla prasy.

Oprócz zasadniczego spowodowania spoczywania terminów na załatwianie spraw do dnia 31 grudnia 2022 r. art. 100c zawiera również dalszą regulację, która się z tym spoczywaniem wiąże.

Po pierwsze, w art. 100c ust. 2 ustawy specjalnej przewiduje się regulację, która jednoznacznie potwierdza stanowisko, iż przepis ten nie skutkuje zawieszeniem postępowań ani zaprzestaniem procedowania w nich. Mianowicie stanowi on, że czynności dokonane w okresie, o którym mowa w ust. 1 [od dnia 15 kwietnia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r.], w postępowaniach w sprawach, o których mowa w ust. 1, są skuteczne.

Po drugie, art. 100c ust. 3 i 4 ustawy specjalnej, które są powiązane ze sobą treściowo ustanawiają:

- wyłączenie stosowania przepisów o beczynności organu (art. 100c ust. 3 pkt 1), co w ocenie Departamentu Prawa Migracyjnego Urzędu do Spraw Cudzoziemców rozumieć jako wyłączenie również przepisów o przewlekłym prowadzeniu postępowania, albowiem oba pojęcia zasadniczo związane z tym samym problemem w funkcjonowaniu administracji zawsze sobie towarzyszą w przepisach prawa;
- wyłączenie wynikającego z art. 36 K.p.a. obowiązku organu prowadzącego postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1, do powiadamiania strony o niezakończonym sprawie w terminie (art. 100c ust. 3 pkt 1);
- negatywne przesłanki wymierzania przez sąd administracyjny grzywny lub zasądzenia sum pieniężnych (na podstawie art. 149 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi /Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm./) od wojewody za niewydanie rozstrzygnięć w terminach określonych przepisami prawa (art. 100c ust. 2 pkt 2);
- zakaz wywodzenia środków prawnych dotyczących beczynności lub przewlekłości w związku z zaprzestaniem 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 (art. 100c ust. 3).

Niewątpliwie środkiem prawnym dotyczącym beczynności lub przewlekłości w postępowaniu jest ponaglenie, o którym mowa w art. 37 § 1 K.p.a., do rozpatrzenia którego właściwy jest Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Jak wskazano w przywołanym już piśmie nr DPM.0738.49.2022 z dnia 20 kwietnia 2022 r., Urząd do Spraw Cudzoziemców stoi na stanowisku, że wynikający z art. 100c ust. 4

ustawy specjalnej zakaz wywodzenia tego rodzaju środków prawnych skutkować powinien niemożnością uznania ponagień na beczynność lub na przewlekłe prowadzenie postępowań przez wojewodów w sprawach wymienionych w art. 100c ust. 1 ustawy specjalnej. Po ponownej analizie tego zagadnienia należy dojść do dalej idącego wniosku. **Mianowicie, w ocenie Urzędu do Spraw Cudzoziemców z przewidzianego w art. 100c ust. 4 zakazu wywodzenia środków prawnych oraz wiążącego się z nim ogólnego wyłączenia stosowania przepisów o beczynności i przewlekłym prowadzeniu postępowania (art. 100c ust. 3 pkt 1) należy wywieść taki skutek, że ponaglenia te nie powinny być przez wojewodów przekazywane do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców**, albowiem wyłączeniu podlega nie tylko możliwość wydania postanowienia uwzględniającego ponaglenie, tj. postanowienia stwierdzającego zgodnie z art. 37 § 6 pkt 1 K.p.a., że wojewoda dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, z jednoczesnymi dodatkowymi elementami określonymi w tym przepisie oraz w art. 37 § 6 pkt 2 K.p.a., ale również dopuszczalność rozpatrzenia ponaglenia co do zasady. W konsekwencji za bezprzedmiotowy w takiej sytuacji należałoby uznać obowiązek wojewody wynikający z art. 37 § 4 K.p.a., tj. obowiązek przekazania do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców ponaglenia wraz z m. in. stanowiskiem wojewody do samego ponaglenia.

Mając na uwadze powyższe uprzejmie proszę, aby od pierwszego dnia roboczego następującego po dniu doręczenia niniejszego pisma kierowane przez Państwa wydziały zaprzestały przekazywania do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców ponagień wraz z m. in. stanowiskami do tych podań. Ponaglenia, które zostały przekazane do tej pory, z uwagi na konieczność poszanowania zasady zaufania do władzy publicznej wynikającej z art. 8 K.p.a., zostaną jeszcze przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców rozpatrzone, z uwzględnieniem dotychczasowego rozumienia znaczenia skutków art. 100c ustawy specjalnej.

Uprzejmie proszę o spowodowanie przekazania informacji dotyczącej takiego skutku art. 100c ustawy specjalnej na stronach internetowych Państwa urzędów. Stosowny komunikat zostanie również zamieszczony na stronie internetowej Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Pragnę podkreślić, że wytyczne dotyczące nieprzekazywania ponagień dotyczą wszystkich przypadków, w których strona postępowania prowadzonego przez wojewodę zarzuca temu organowi, że ten pozostaje w beczynności (z uwagi na upływ terminów) lub przewlekłe prowadzi postępowanie, także jeżeli ten stan istnieje od czasu sprzed dnia 15 kwietnia 2022 r. W ocenie Urzędu do Spraw Cudzoziemców takie rozumienie skutków art. 100c ust. 3 i 4 w zw. z ust. 1 ustawy specjalnej opiera się na założeniu, że podstawowym celem środka, jakim jest ponaglenie, jest przeciwdziałanie aktualnej, bieżącej beczynności lub przewlekłości, a nie ocena pewnych stanów historycznych. Dlatego skoro z dniem 15 kwietnia 2022 r. ustawodawca spowodował czasowe spoczywanie terminów z jednoczesnym zaprzestaniem wywodzenia środków prawnych przeciwdziałających ich przekraczaniu, to znaczy, że aktualnie ponaglenie nie mogłoby zostać uznane za zasadne także w odniesieniu do stanów, które rozpoczęłyby się przed wystąpieniem tego skutku (tj. przed dniem 15 kwietnia 2022 r.).

Pragnę podkreślić, że stan, w którym ponaglenia nie będą podlegały rozpatrzeniu jest stanem czasowym – na chwilę obecną do dnia 31 grudnia 2022 r. Jeżeli do tego czasu postępowanie przed

województwa zostanie zakończone, to brak będzie już podstaw do przekazania ponaglenia do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z początkiem 2023 r. Stan bezczynności lub przewlekłości samoistnie ustanie bowiem przed datą, z którą z przepisów dotyczących tych pojęć strona postępowania będzie mogła wywodzić określone środki prawne. Jeżeli jednak ponaglenie zostanie wniesione przed końcem bieżącego roku, i do tego czasu sprawa nie zostanie załatwiona przez wojewodę, ten będzie miał obowiązek przekazania ponaglenia do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. W tym kontekście bardzo proszę o podjęcie działań mających na celu stworzenie warunków do możliwie szybkiego załatwiania tych spraw, w których strona sygnalizuje chęć podejmowania kroków prawnych przeciwko niezakończonemu postępowaniu poprzez wniesienie ponaglenia.

Niezależnie od powyższego ponaglenia powinny być bezpośrednio po ich wniesieniu rejestrowane przez pracowników urzędów wojewódzkich w krajowym zbiorze rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców, za pośrednictwem SI Pobyt v.2 wraz z komentarzem informującym o tym, że na podstawie art. 100c ust. 3 i 4 ustawy specjalnej ponaglenie nie zostało przekazane do Szefa UdSC.

Jednocześnie wyjaśniam, że **powyższą wytyczną dotyczącą nieprzekazywania ponagleń nie jest objęta specyficzna kategoria ponagleń, które dotyczą domniemanej bezczynności**, ale nie ze względu na upływ terminu na załatwienie sprawy, ale **na skutek pozostawienia danego podania bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 K.p.a. lub innych przepisów przewidujących tożsamy skutek dla podania**. Jak wskazał bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów z dnia 3 września 2013 r. (sygn. akt I OPS 2/13, ONSAiWSA 2014/1/2) pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 K.p.a.) stanowi bezczynność organu, na którą służy skarga stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. Tym samym jest to również bezczynność, o której mowa art. 37 § 1 pkt 1 K.p.a., w związku z którą może być wniesione ponaglenie. W ocenie Departamentu Prawa Migracyjnego UdSC względy wykładni celowościowej wskazują na to, że wniesienie ponaglenia na tego rodzaju bezczynność nie podlega wyłączeniu na mocy art. 100c ust. 3 pkt 1 i ust. 4 ustawy specjalnej, albowiem źródło bezczynności nie tkwi w takim przypadku w bezskutecznym upływie terminu na załatwienie sprawy, ale w określonym stanowisku wojewody co do tego, że z uwagi na nieusunięcie braków formalnych podania w terminie bądź inne zdarzenia prawne, podaniu nie może zostać nadany bieg.

Wzorem wcześniejszych wyjaśnień dotyczących art. 100c ustawy specjalnej pragnę ponownie podkreślić, że Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców jako organ właściwy zasadniczo do rozpatrzenia ponaglenia na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez wojewodę, nie jest jedynym organem władzy publicznej, który posiada w swych kompetencjach ocenę, czy występuje stan bezczynności lub przewlekłości. Oprócz wniesienia ponaglenia strona może wnieść również do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a., przy czym stroną postępowania sądowego zainicjowanego tą skargą nie jest Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, a wojewoda, zaś wniesienie ponaglenia stanowi przesłankę dopuszczalności skargi zgodnie z art. 52 § 2 P.p.s.a. Pragnę w tym kontekście zastrzec, że sądy administracyjne mogą w odmienny od Szefa Urzędu do Spraw

Cudzoziemców sposób ocenić kwestię skutków art. 100c ustawy specjalnej, tak w odniesieniu dopuszczalności skarg na beczynność lub przewlekłe prowadzenie skierowanych przeciwko wojewodom, jak i ich zasadności. Praktyka polegająca na nieprzekazywaniu ponagleń do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców nie będzie sama w sobie przeciwdziałać dopuszczalności skargi, albowiem przesłanką tejże dopuszczalności jest tylko wniesienie ponaglenia, ale już nie jego rozpatrzenie (przykładowo: postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 1218/18, LEX nr 2520783; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2018 r., sygn. akt II OSK 1659/18, LEX nr 2573182; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2020 r., sygn. akt II OSK 71/20, LEX nr 3174081). Inną kwestią będzie zaś kwestia tego, czy sądy administracyjne w oparciu o art. 100c ust. 3 i 4 ustawy specjalnej uznają, że skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowań przez wojewodów za niedopuszczalne w świetle art. 58 § 1 pkt 6 P.p.s.a., albo za dopuszczalne, ale niezasadne. W tym zakresie pragnę podkreślić, że wyłącznym adresatem skargi jest właściwy wojewódzki sąd administracyjny, który każdorazowo ocenia istnienie ewentualnych podstaw do odrzucenia skargi. Wynikająca z niniejszych wytycznych czasowa praktyka administracyjna polegająca na nieprzekazywaniu ponagleń do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców nie może poprzez analogię być stosowana w odniesieniu do obowiązku organu przekazania skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami administracyjnymi do sądu administracyjnego. Natomiast Urząd do Spraw Cudzoziemców sugeruje, aby pełnomocnicy procesowi wojewodów w postępowaniach sądowych, w odpowiedziach na skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania wnosili w pierwszej kolejności o odrzucenie tych skarg na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 P.p.s.a., uzasadniając to stanowisko czasową niedopuszczalnością wywodzenia środków prawnych zwalczających beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, a zatem również skarg, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a., a w dalszej kolejności wnosili o oddalenie tych skarg uzasadniając to stanowisko czasowym spoczywaniem terminów i ogólnym wyłączeniem w okresie do dnia 31 grudnia 2022 r. stosowania przepisów o beczynności, a w razie konieczności wnosili również o to, aby w przypadku uznania dopuszczalności i zasadności skarg, nie były wymierzane grzywny ani zasądzane sumy pieniężne na rzecz skarżących uzasadniając to stanowisko wyraźnym wyłączeniem stosowania tych środków przez sądy administracyjne w okresie do dnia 31 grudnia 2022 r.

Z poważaniem

Jarosław Szajner
SZEFE URZĘDU

/podpisano elektronicznie/