



Warszawa, 10-07-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.541.31.2021.KM

Pan

Tomasz Siemoniak

**Minister Spraw Wewnętrznych i
Administracji**

Szanowny Panie Ministrze,

uprzejmie dziękuję za pismo z dnia 14 listopada 2024 r.¹, będące odpowiedzią na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące problemu przewlekłości postępowań administracyjnych prowadzonych przez wojewodów w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej². Mając na uwadze otrzymane wyjaśnienia, pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na kwestię pozbawienia cudzoziemców ubiegających się o zezwolenie na pobyt środków prawnych służących przeciwdziałaniu bezczynności, przewlekłości lub naruszeniu prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki. Obecny stan rzeczy uniemożliwia im reagowanie na bierność organów administracji publicznej i – w mojej ocenie – może być też uznany za utrudnianie skutecznego dostępu cudzoziemców do wymiaru sprawiedliwości.

Zgodnie z przepisami 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 (t.j.

¹ BMP.0790.3.5.2024(12).

² Wystąpienie z dnia 27 września 2024 r., XI.541.31.2021.KM.

Dz. U. z 2025 r. poz. 337, ze zm.; dalej: „ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy”) **od 15 kwietnia 2022 r. do dnia 30 września 2025 r. bieg terminów** na załatwienie spraw dotyczących udzielenia zezwoleń na pobyt czasowy, stały, rezydenta długoterminowego UE lub cofnięcia tych zezwoleń oraz zmiany zezwolenia na pobyt czasowy i pracę lub zmiany zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji **w postępowaniach prowadzonych przez wojewodę nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu**. W tym okresie nie stosuje się przepisów o bezczynności organu oraz o obowiązku organu prowadzącego postępowanie w ww. sprawach do powiadamiania strony lub uczestnika postępowania o niezakończonym w terminie, ponadto organowi nie wymierza się grzywny, ani nie zasądza się od niego sum pieniężnych na rzecz skarżących za niewydanie rozstrzygnięć w terminach określonych przepisami prawa. Zaprzestanie czynności przez organ lub ich dokonywanie z opóźnieniem nie może być także podstawą wywodzenia środków prawnych dotyczących bezczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że powyższe uregulowania obowiązują już od ponad trzech lat. Jak wyjaśniono w piśmie z dnia 14 listopada 2024 r., podstawą ich wprowadzenia było znaczące, zwiększone obciążenie wojewodów koniecznością rozpatrywania dodatkowych wniosków o udzielenie zezwoleń pobytowych, a zaproponowane rozwiązania stanowią **wyraz koniecznej i z założenia czasowej interwencji ustawodawcy**, przeciwdziałającej negatywnym skutkom dużych i ciągłych wzrostów liczby spraw, wynikających z wybuchu i trwania wojny w Ukrainie. Warto zauważyć, że w uzasadnieniach kolejnych projektów zmian ustawodawczych, przedłużających okres obowiązywania ww. przepisów, nie wskazywano powodów uzasadniających konieczność dalszego ich stosowania. Zawieszenie biegu terminów w postępowaniach w sprawie udzielenia zezwoleń pobytowych wydaje się być więc przedłużane niejako automatycznie, bez każdorazowej oceny skuteczności przyjętych rozwiązań, ani analizy aktualnego poziomu obciążenia organów administracji.

Tendencję tę potwierdza projekt z dnia 24 czerwca 2025 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (UD249)³, w którym przewidziano **przedłużenie do dnia 4 marca 2026 r.** okresu zawieszenia terminów załatwiania przez wojewodów ww. spraw dotyczących zezwoleń pobytowych. W swojej opinii przedstawiłem Ministerstwu

³ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12399250> (dostęp: 3 lipca 2025 r.).

Spraw Wewnętrznych i Administracji krytyczne stanowisko wobec proponowanych zmian podkreślając, że odebranie cudzoziemcom przysługujących im narzędzi prawnych prowadzi do utrwalenia praktyki, w której organ administracji publicznej nie ponosi odpowiedzialności za nieterminowe działanie, a strona postępowania jest pozbawiona możliwości skutecznego dochodzenia rozstrzygnięcia sprawy⁴.

Pragnę zauważyć, że do Rzecznika stale wpływają skargi cudzoziemców, którzy mierzą się z negatywnymi konsekwencjami obowiązywania wskazanych uregulowań prawnych oraz braku wprowadzenia odpowiednich zmian organizacyjnych zapewniających sprawne załatwianie ww. wniosków pobytowych. Z przekazanego zestawienia statystycznego⁵ dotyczącego liczby spraw legalizacyjnych przypadających na pracownika wykonującego zadania związane z wydawaniem decyzji w sprawach udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy, pobyt stały i pobyt rezydenta długoterminowego UE w 2023 r. i pierwszej połowie 2024 r. wynika, że stopień obciążenia pracą w poszczególnych urzędach wojewódzkich jest zróżnicowany. Najmniej spraw na pracownika przypadało w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie (73 sprawy w 2023 r. i 85 spraw w pierwszej połowie 2024 r.) oraz w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie (162 sprawy w 2023 r. i 153 sprawy w pierwszej połowie 2024 r.), natomiast w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu były to odpowiednio 2124 i 2352 sprawy, w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie – 1152 i 894 sprawy. Należy zauważyć, że pomimo tak istotnej rozbieżności w obciążeniu wojewodów sprawami dotyczącymi legalizacji pobytu cudzoziemców, wydaje się, że nie są podejmowane adekwatne, proporcjonalne działania odpowiadające rzeczywistym potrzebom danego urzędu. Jednocześnie wojewodowie w prowadzonych postępowaniach mogą powoływać się na wprowadzone przepisy, nie wykazując szczegółowo faktycznego poziomu obciążenia w urzędzie i nie odnosząc się do liczby zatrudnionych pracowników czy złożonych wniosków, co utrudnia ocenę, czy działania podejmowane przez organ są adekwatne do skali wyzwań, z jakimi się faktycznie mierzy.

Zawieszenie biegu terminów w postępowaniach legalizacyjnych i pozbawienie strony uprawnień związanych z naruszeniem przez organ prowadzący postępowanie

⁴ Wystąpienie RPO do MSWiA z 27 czerwca 2025 r., XI.540.95.2025.KM.

⁵ Załącznik do pisma z 14 listopada 2024 r.

terminów załatwiania spraw wydaje się być najdalej idącym rozwiązaniem, które jednocześnie może okazać się nieskuteczne wobec stojących przed wojewodami wyzwań i utrzymujących się trudności w funkcjonowaniu organów administracji orzekających w sprawach zezwoleń pobytowych. W mojej ocenie problem związany ze wzrostem liczby składanych przez cudzoziemców wniosków o udzielenie zezwoleń na pobyt i długim czasem oczekiwania na wydanie decyzji w postępowaniach legalizacyjnych nie może być rozwiązywany poprzez pozbawienie cudzoziemców przysługujących im dotychczas środków prawnych dotyczących beczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki. Występujące od wielu lat zjawiska beczynności i przewlekłości prowadzenia postępowań w sprawach o udzielenie zezwolenia na pobyt powinny skutkować **podjęciem kompleksowych działań ukierunkowanych na usprawnienie działania administracji publicznej, w szczególności poprzez zwiększenie zasobów kadrowych urzędów wojewódzkich, a nie odebraniem cudzoziemcom przysługujących im dotychczas narzędzi prawnych.** Podkreślenia wymaga, że cudzoziemcy wnioskujący o udzielenie zezwolenia pobytowego nie powinni ponosić negatywnych skutków zaniedbań w strukturze i organizacji organów administracji odpowiadających za sprawy dotyczące legalizacji pobytu.

Środkiem ochrony przed beczynnością i przewlekłością prowadzenia postępowań administracyjnych jest skarga do sądu administracyjnego, co stanowi realizację przysługującego z mocy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Istota regulacji zawartych w art. 100c i art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy sprowadza się do czasowego wyłączenia możliwości realizacji powyższego prawa. Zgodnie z ww. przepisami „nie stosuje się przepisów o beczynności organów”, co oznacza, że wyłącza się możliwość skutecznego wniesienia skargi do sądu administracyjnego na beczynność organu administracji prowadzącego postępowanie⁶. Według stanowiska przedstawionego przez Naczelny Sąd Administracyjny⁷, brak podstawy wywodzenia środków prawnych dotyczących

⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z 27 lutego 2025 r., III SAB/Gd 459/24, LEX nr 3843094.

⁷ Pogląd wyrażony m.in. w wyroku NSA z 13 lutego 2024 r., II OSK 2362/23, ONSAiWSA 2024, nr 3, poz. 40, wyroku NSA z 27 czerwca 2024 r., II OSK 2608/23, LEX nr 3750109 czy wyroku NSA z 13 lutego 2024 r., II OSK 637/23, LEX nr 3709519.

bezczynności lub przewlekłości, o jakiej mowa w art. 100c ust. 4 i art. 100d ust. 4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, należy wiązać z niemożnością wydania orzeczenia stwierdzającego bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku uznania, że w sprawie znajdują zastosowanie art. 100c ust. 1 lub art. 100d ust. 1 ww. ustawy. Taka skarga podlega zatem oddaleniu, co sprawia, że ochrona sądowa staje się iluzoryczna. Generalne zawieszenie biegu terminów w sprawach zezwoleń pobytowych skutkuje więc wyłączeniem jakiejkolwiek kontroli sądowej wobec bierności orzekających w tym zakresie organów administracji publicznej⁸.

Prawo do sądowej kontroli działalności administracji publicznej stanowi jeden z fundamentów demokratycznego porządku prawnego. Tymczasem uregulowania zawarte w art. 100c i art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy nie tylko nie przewidują jakiejkolwiek formy nadzoru nad organami administracji w okresie zawieszenia biegu terminów, lecz także eliminują wszelkie formy odpowiedzialności organu za przewlekłość postępowania.

Powyższe rozwiązania, w szczególności brak możliwości efektywnego zaskarżania przez cudzoziemców stanów przewlekłości i bezczynności w postępowaniach administracyjnych w sprawach legalizacji pobytu, budzą wątpliwości w świetle wspomnianego przepisu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także dopełniającego go art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, w myśl którego ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Zarówno prawo do sądu, jak i jego gwarancje znajdują zastosowanie do cudzoziemców, i to niezależnie od uregulowania ich statusu prawnego w Polsce⁹. Jako Rzecznik podzielam wyrażony w doktrynie pogląd, zgodnie z którym „ograniczenie prawa do sądu, nawet o charakterze czasowym, stoi w sprzeczności z art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Mimo że korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw nie ma charakteru absolutnego (art. 31 ust. 3

⁸ Wyrok WSA w Łodzi z 11 maja 2023 r., III SAB/Łd 27/23, LEX nr 3559754.

⁹ L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 77.

Konstytucji), nie sposób znaleźć uzasadnienie tak daleko idących ograniczeń¹⁰. Co więcej, regulacje zawarte w art. 100c i art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy mogą pozostawać w sprzeczności z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2016 r. Nr 202, str. 389), który w pierwszym zdaniu przewiduje, że „każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule”.

W tym miejscu chciałbym zwrócić uwagę Pana Ministra na rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 2 kwietnia 2025 r.¹¹, w którym WSA postanowił o skierowaniu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytań prejudycjalnych dotyczących wykładni przepisów prawa unijnego w kontekście długotrwałego i kilkukrotnego wydłużania wyłączenia w prawie krajowym z przyczyn organizacyjnych lub ekonomicznych prawa cudzoziemców do złożenia skutecznego środka przeciwdziałania opieszałości organów administracji publicznej. Sąd stwierdził, że doszło do systemowego, ustawowego zawieszenia możliwości korzystania przez cudzoziemców ze środków służących przeciwdziałaniu opieszałości organów, przez co prawo to stało się iluzoryczne i nieskuteczne. W sytuacji nadzwyczajnej, jaka pojawiła się bezpośrednio po wybuchu działań wojennych w Ukrainie, przejściowo rozwiązanie takie było tolerowane przez niektóre składy orzecznicze w sądach administracyjnych ze względu na liczbę spraw, które nagle musiały być rozpatrywane przez organy, jednak w ocenie WSA w Gliwicach długotrwałe akceptowanie tego stanu rzeczy nie powinno mieć miejsca, zwłaszcza przez władzę ustawodawczą. Zdaniem WSA w Gliwicach wprowadzone przepisy sprzeciwiają się m.in. traktatowym zasadom państwa prawnego i poszanowania praw człowieka oraz unijnej zasadzie „prawa do dobrej administracji”, a długotrwałe i dyskryminacyjne wyłączenie w prawie krajowym możliwości realizacji praw podstawowych przez cudzoziemców wydaje się być nieproporcjonalne.

Odebranie cudzoziemcom przysługujących im dotychczas środków prawnych służących przeciwdziałaniu beczynności i przewlekłości postępowań i ograniczenie ich

¹⁰ M. Jaźwińska, P. Mickiewicz, K. Słubik [w:] Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, red. W. A. Klaus, Warszawa 2022, art. 100(c).

¹¹ Postanowienie WSA w Gliwicach z 2 kwietnia 2025 r., II SAB/GI 19/25, LEX nr 3850040.

prawa do załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki nie przyczynia się do rozwiązania przyczyn leżących u podstaw obecnych trudności organów administracji publicznej, a jedynie osłabia zaufanie do instytucji państwa. Należy podkreślić, że już przed wejściem w życie regulacji zawartych w art. 100c i 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy cudzoziemcy przebywający w Polsce ponosili istotne konsekwencje długiego oczekiwania na rozstrzygnięcie w postępowaniach o udzielenie zezwolenia na pobyt. Przewlekłość tych postępowań negatywnie wpływała na ich sytuację prawnopobytową oraz życiową, ograniczając rozwój kariery zawodowej, utrudniając możliwość budowania życia rodzinnego i prywatnego, a także uniemożliwiając długoterminowe planowanie przyszłości w Polsce.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 czerwca 2023 r.¹² podniosłem kwestię dotyczącą 60-dniowego terminu wydania decyzji w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy, określonego w art. 112a ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 769, ze zm.; dalej: „u.o.c.”). Z przywołanego wówczas orzecznictwa wynikało, że przyjęta przez organy administracji praktyka informowania strony o wszczęciu postępowania w momencie uzupełnienia braków formalnych wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt jest nieprawidłowa i niemająca umocowania w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, bowiem datą wszczęcia postępowania na wniosek strony jest co do zasady dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Organ zamiast dążyć do jak najszybszego rozpoznania sprawy, steruje terminami zdarzeń, takich jak wezwanie cudzoziemcy do osobistego stawiennictwa w celu złożenia odcisków palców oraz uzupełnienia stwierdzonych braków formalnych, aby odwlec w czasie moment otwarcia 60-dniowego terminu do załatwienia sprawy.

Chciałbym zwrócić uwagę Pana Ministra na najnowsze orzecznictwo w tej kwestii, zgodnie z którym art. 112a ust. 2 i 4 u.o.c., w zakresie w jakim uzależnia początek biegu terminu do wydania decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia pobytowego od zaistnienia ostatniego z określonych tym przepisem zdarzeń bądź uzupełnienia

¹² Wystąpienie z 27 czerwca 2023 r., XI.541.31.2021.KM.

braków formalnych odwołania, narusza postanowienia dyrektyw będących podstawą implementacji tej regulacji do krajowego porządku prawnego¹³.

W 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. U. UE. L. z 2011 r. Nr 343, str. 1; dalej: „dyrektywa”) przewidziano, że właściwy organ wydaje decyzję w sprawie kompletnego wniosku w najkrótszym możliwym terminie, lecz w każdym razie w terminie czterech miesięcy od daty złożenia wniosku. Jednocześnie zgodnie z art. 5 ust. 4 dyrektywy, jeśli 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.

Sąd w powołanych wyżej wyrokach stwierdził, że regulacja określająca okoliczności, od których zaczyna bieg termin do załatwienia sprawy o udzielenie zezwolenia na pobyt, pozostaje w sprzeczności z przepisami dyrektywy, bowiem art. 5 ust. 4 dyrektywy stanowi o „wstrzymaniu terminu”, a wstrzymanie biegu terminu jest możliwe jedynie po jego rozpoczęciu. W tej sytuacji musi to oznaczać, że doręczenie organowi wniosku cudzoziemca o udzielenie zezwolenia pobytowego powinno być okolicznością rozpoczynającą bieg 60-dniowego terminu do wydania decyzji, który ewentualnie mógłby zostać wstrzymany przez organ poprzez doręczenie stronie wezwania do uzupełnienia braków formalnych, a następnie biegłby dalej, po uzupełnieniu tych braków przez cudzoziemca. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu, podobne wnioski można wywieść także na podstawie innych dyrektyw właściwych w kwestiach zezwoleń pobytowych, co oznacza, że art. 112a ust. 2, 3 i 5 u.o.c. narusza prawo europejskie, stanowiąc wyraz błędnej implementacji do porządku krajowego odpowiednich dyrektyw unijnych.

¹³ Pogląd wyrażony m.in. w wyroku WSA w Łodzi z 10 sierpnia 2023 r., III SAB/Łd 95/23, LEX nr 3599483 i wyroku WSA w Gliwicach z 25 września 2024 r., III SAB/Gl 357/24, LEX nr 3765750.

Powyższa regulacja ogranicza prawo strony do uzyskania rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie i wydłuża postępowanie administracyjne w sposób niezgodny z celem unijnych dyrektyw, którym jest zapewnienie szybkiej i przejrzystej procedury rozpoznawania wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt. Praktyczne skutki takiego stanu prawnego dla cudzoziemców to także poczucie niepewności prawnej co do legalności pobytu na terytorium RP, przy jednoczesnym braku możliwości realnego wpływu na przebieg postępowania administracyjnego, bowiem początek biegu terminu uzależniony jest od zaistnienia dodatkowych, nie zawsze zależnych od strony przesłanek.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1264, ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie zasadności utrzymywania przepisów art. 100c i art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, w szczególności w kontekście aktualnego obciążenia poszczególnych urzędów wojewódzkich oraz skutków zawieszenia biegu terminów w postępowaniach legalizacyjnych dla sytuacji prawnej cudzoziemców. Ponadto, na zasadzie art. 13 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, proszę o przeanalizowanie i przedstawienie wyjaśnień odnośnie do regulacji zawartych w art. 112a u.o.c. pod kątem ich zgodności z odpowiednimi dyrektywami unijnymi.

Będę wdzięczny za przedstawienie stanowiska i poinformowanie o podjętych decyzjach i działaniach.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/