



Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

BMP.0790.3.4.2025(8)

Pan

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na wystąpienie Pana Rzecznika z 10 lipca 2025 r.¹ w przedmiocie *pozbawienia cudzoziemców ubiegających się o zezwolenie na pobyt środków prawnych służących przeciwdziałaniu bezczynności, przewlekłości lub naruszeniu prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki*, uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

W kontekście 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*² (dalej: *ustawa pomocowa*), na wstępie chciałbym podziękować Panu Rzecznikowi za przekazane sugestie i informacje na temat przedmiotowych regulacji oraz zapewnić, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) przeanalizuje je podczas przyszłych dalszych prac nad *ustawą pomocową*.

Jednocześnie pragnę poinformować, że resort spraw wewnętrznych i administracji obecnie oczekuje na rozstrzygnięcie w sprawie C-254/25 prowadzonej przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) – przywołanej w wystąpieniu Pana Rzecznika – dotyczącej odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane do TSUE przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, odnośnie do art. 100c i 100d *ustawy pomocowej*. W ocenie MSWiA rozstrzygnięcie TSUE w sprawie C-254/25 wniesie istotny wkład do dyskusji w zakresie obowiązywania art. 100c i 100d *ustawy pomocowej*.

Natomiast odnosząc się do zawartej w wystąpieniu Pana Rzecznika prośby o przeanalizowanie i przedstawienie wyjaśnień odnośnie do regulacji zawartych w art. 112a ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o *cudzoziemcach*³ pod kątem ich zgodności z odpowiednimi dyrektywami unijnymi proszę przyjąć następujące wyjaśnienia.

Przepis art. 112a ustawy o *cudzoziemcach*, dodany na mocy art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o *zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw*⁴, reguluje terminy załatwiania spraw udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy, tj. ich długość oraz ich bieg. Jest to zatem szczególna,

¹ o sygn. XI.541.31.2021.KM

² Dz.U. z 2025 r. poz. 337, z późn. zm.

³ Dz.U. z 2024 r. poz. 769, z późn. zm.

⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 91

pozakodeksowa regulacja proceduralna w tym przedmiocie. Zgodnie z ww. przepisem prawa decyzję w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy wydaje się w terminie 60 dni. Natomiast art. 112a ust. 2 ustawy o cudzoziemcach reguluje kwestię rozpoczęcia biegu terminu na załatwienie przez wojewodę sprawy udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy. Konstrukcja zastosowana w ww. przepisie prawa została wkomponowana w całokształt rozwiązań proceduralnych Działu V⁵ ustawy o cudzoziemcach, regulującego zezwolenie na pobyt czasowy. W kontekście powyższego należy mieć na uwadze fakt, że ustawodawca w art. 105 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach nałożył na cudzoziemca obowiązek złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy nie później niż w ostatnim dniu legalnego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz złożenia tego wniosku osobiście.

W świetle brzmienia art. 105 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach pod pojęciem „osobiście” należy rozumieć nie tylko samodzielne podpisanie formularza wniosku, ale również osobiste stawiennictwo cudzoziemca w urzędzie wojewódzkim. Brak osobistego stawiennictwa cudzoziemca podlega usunięciu pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania⁶. Założeniem ustawodawcy był fakt, że w czasie osobistego stawiennictwa cudzoziemca w urzędzie wojewódzkim dojdzie do istotnej dla dynamiki postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy koncentracji czynności procesowych z osobistym udziałem cudzoziemca – w czasie osobistego stawiennictwa cudzoziemiec będzie mógł przedstawić ważny dokument podróży oraz od cudzoziemca zostaną pobrane odciski linii papilarnych (które następnie są umieszczone w karcie pobytu). Wskazane czynności zmierzają do tego, aby zapewnić pełne rozpoznanie i potwierdzenie tożsamości cudzoziemca. Ponadto, co niezwykle istotne, ustawodawca nałożył na cudzoziemca wyraźny obowiązek procesowy dołączenia do wniosku dokumentów niezbędnych do potwierdzenia danych zawartych we wniosku i okoliczności uzasadniających ubieganie się o udzielenie zezwolenia na pobyt.

Warto zauważyć, że wojewoda prowadząc postępowanie jest związany m.in. określoną w art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - *Kodeks postępowania administracyjnego*⁷ (dalej: *K.p.a.*) zasadą prawdy obiektywnej i powinien dążyć do dokonania niezbędnych ustaleń, jednakże ciężar materialny braku udowodnienia określonych okoliczności istotnych z punktu widzenia przesłanek pozytywnych udzielenia zezwolenia ponosi sam cudzoziemiec. Konieczność aktywnego współdziałania przez cudzoziemca jako strony postępowania z wojewodą w wyjaśnianiu okoliczności faktycznych sprawy jest szczególnie podkreślona przez nałożenie na cudzoziemca wyraźnego procesowego obowiązku przedłożenia już

⁵ Zezwolenia na pobyt czasowy. Mobilność.

⁶ Tryb obejmujący wezwanie wojewody z terminem stawiennictwa przewiduje art. 105 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach.

⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 572, z późn. zm.

przy samym złożeniu wniosku dokumentów stanowiących dowody na okoliczności istotne dla udzielenia mu zezwolenia.

W związku z faktem, że ww. obowiązek procesowy bardzo często nie jest przez cudzoziemców realizowany we wskazany sposób (tj. razem ze złożeniem wniosku), w art. 106 ust. 2a ustawy o cudzoziemcach został ustanowiony tryb wezwania przez wojewodę cudzoziemca do przedłożenia wskazanych dokumentów. Termin, jaki powinien w wezwaniu zostać określony przez wojewodę, nie może być krótszy niż 14 dni. Jednocześnie ustawodawca nałożył na wojewodę obowiązek każdorazowego formułowania oceny czasu niezbędnego do uzyskania przez cudzoziemca określonego dokumentu, co może skutkować tym, że termin wyznaczony przez wojewodę będzie znacznie dłuższy niż 14 dni. W celu uniknięcia kaskadowego formułowania różnych wezwań, w art. 106 ust. 2b ustawy o cudzoziemcach zezwolono na to, aby „wezwanie dowodowe”, o którym mowa w art. 106 ust. 2a, następowało jednocześnie z wezwaniem do osobistego stawiennictwa w urzędzie wojewódzkim (na podstawie art. 105 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach), z wezwaniem do złożenia odcisków linii papilarnych (na podstawie art. 106 ust. 5 ustawy o cudzoziemcach, tj. w przypadku, gdy cudzoziemiec stawiał się osobiście, ale nie doszło do pobrania odcisków linii papilarnych) lub z wezwaniem do usunięcia braków formalnych samego wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy w trybie art. 64 § 2 K.p.a. Natomiast mając na uwadze fakt, że brak realizacji któregośkolwiek z ww. „równoległych” wezwań może skutkować brakiem wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy (pozostawienie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy bez rozpoznania, odmowa wszczęcia postępowania), w art. 106 ust. 2b zdanie drugie ustawy o cudzoziemcach przewidziano, że termin na realizację „wezwań dowodowych” (immanentnie związanego z sytuacją prowadzenia postępowania) nie może być krótszy od najdłuższego z pozostałych terminów.

Do wskazanej powyżej aktualnej konstrukcji postępowania w sprawie udzielania zezwolenia na pobyt czasowy wprowadzono również art. 112a ust. 2 ustawy o cudzoziemcach, który stanowi, że termin określony w art. 112a ust. 1, tj. termin 60-dniowy, rozpoczyna swój bieg od momentu, w którym nastąpiło ostatnie z następujących zdarzeń:

- 1) cudzoziemiec złożył wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy osobiście lub nastąpiło jego osobiste stawiennictwo w urzędzie wojewódzkim po złożeniu tego wniosku, chyba że wobec cudzoziemca nie stosuje się wymogu osobistego stawiennictwa (z takiego wymogu zwolnieni są małoletni, którzy w dniu złożenia wniosku nie ukończyli 6. roku życia – art. 105 ust. 4 ustawy o cudzoziemcach);
- 2) cudzoziemiec złożył wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, który nie zawiera braków formalnych lub zostały one uzupełnione;
- 3) cudzoziemiec przedłożył dokumenty, o których mowa w art. 106 ust. 2 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach (dokumenty niezbędne do potwierdzenia danych zawartych we wniosku i okoliczności uzasadniających ubieganie się o udzielenie

zezwolenia na pobyt czasowy), lub wyznaczony przez wojewodę termin, o którym mowa w art. 106 ust. 2a, upłynął bezskutecznie.

Tym samym bieg terminu do załatwienia przez wojewodę sprawy udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy jest uzależniony od wystąpienia sytuacji, w której jest wiadome, że postępowanie będzie prowadzone, a jednocześnie obowiązek procesowy cudzoziemca przedłożenia wraz z wnioskiem dowodów został zrealizowany albo pomimo wezwania wojewody nie został zrealizowany.

Z punktu widzenia resortu spraw wewnętrznych i administracji, takie ukształtowanie w art. 112a ust. 2 ustawy o cudzoziemcach biegu terminu załatwienia przez wojewodę sprawy udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy pozostaje zgodne z przepisami prawa Unii Europejskiej. Przykładowo:

- 1) zezwolenie na pobyt czasowy i pracę jest instytucją zapewniającą wdrożenie do polskiego porządku prawnego 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 członkowskim⁸ (dalej: dyrektywa 2011/98/UE). Artykuł 5 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2011/98/UE stanowi, 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. Natomiast art. 5 ust. 4 dyrektywy 2011/98/UE stanowi, że jeżeli informacje lub dokumenty załączone do wniosku są niekompletne z punktu widzenia kryteriów określonych w prawie krajowym, właściwy organ powiadamia wnioskodawcę na piśmie o wymaganych dodatkowych informacjach lub dokumentach, wyznaczając odpowiedni 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;
- 2) zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji jest instytucją zapewniającą wdrożenie do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1883 z dnia 20 października 2021 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oraz uchylenia dyrektywy Rady 2009/50/WE⁹ (dalej: dyrektywa 2021/1883/UE). Artykuł 11 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2021/1883/UE stanowi, że właściwe organy danych Państw Członkowskich wydają decyzję w sprawie wniosku o niebieską kartę UE i powiadamiają o niej wnioskodawcę na piśmie, zgodnie z procedurami powiadamiania ustanowionymi w prawie tego Państwa Członkowskiego. Decyzję tę wydaje się i powiadamia o niej wnioskodawcę jak najszybciej, jednak nie później niż 90 dni po dacie złożenia kompletnego wniosku;

⁸ Dz. Urz. UE L Nr 343, str. 1, z późn. zm.

⁹ Dz. Urz. UE L Nr 382, str. 1

3) zezwolenie na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach, zezwolenie na pobyt czasowy w celu prowadzenia badań naukowych, zezwolenie na pobyt czasowy dla stażysty oraz zezwolenie na pobyt czasowy dla wolontariusza zapewniają wdrożenie do polskiego porządku prawnego 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*¹⁰ (wersja przekształcona) (dalej: dyrektywa 2016/801/UE). Zgodnie z art. 34 ust. 1 dyrektywy 2016/801/UE 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 MSWiA pojęcie „kompletny wniosek”, używane każdorazowo w ww. przepisach dyrektyw, jest pojęciem swoistym, którego treść należy dekodować w oparciu o krajowe rozwiązania proceduralne ustanowione w ramach autonomii proceduralnej Państw Członkowskich w celu realizacji celów wskazanych dyrektyw. Koncentracja czynności postępowania – w tym czynności dowodowych – na etapie jego wszczęcia, z którym należy utożsamiać złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, należy uznać za rozwiązanie, które z założenia realizuje cel w postaci szybkości postępowania. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że utożsamienie początku biegu terminu na załatwienie przez wojewodę sprawy z sytuacją, w której cudzoziemiec stawiał się osobiście w urzędzie wojewódzkim, jego wniosek nie zawiera występujących ewentualnie wcześniej braków formalnych oraz dostarczył dowody na poparcie swojego wniosku, odzwierciedla konstrukcję przyjętą w ww. przepisach dyrektyw, iż terminy w nich określone są w istocie terminami na rozpatrzenie przez właściwy organ Państwa Członkowskiego kompletnego wniosku.

W przypadku kiedy wskazane obowiązki prawne cudzoziemca zostaną spełnione już w momencie złożenia wniosku, wówczas materializuje się określony w art. 112a ust. 2 ustawy o *cudzoziemcach* warunek rozpoczęcia biegu 60-dniowego terminu na rozpatrzenie tego wniosku przez wojewodę (termin 60-dniowy nie jest w żadnym wypadku dłuższy niż którykolwiek z terminów przewidzianych w ww. przepisach dyrektyw).

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie podziela poglądów wyrażonych w wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych, jakoby przepis art. 112a ustawy o *cudzoziemcach* w aktualnym kształcie nie stanowił odpowiedniego środka wdrożenia przepisów poszczególnych dyrektyw, w tym art. 5 ust. 2 i 4 dyrektywy 2011/98/UE. Użyte w art. 5 ust. 4 dyrektywy

¹⁰ Dz. Urz. UE L Nr 132, str. 21

2011/98/UE sformułowanie „wstrzymuje się” jest pojęciem swoistym, które powinno być dekodowane w ramach przyjętego w porządku prawnym danego Państwa Członkowskiego i ukształtowanego w ramach przysługującej temu państwu autonomii proceduralnej kompleksu rozwiązań procesowych. Jak już wskazano powyżej w polskim porządku prawnym ustawodawca krajowy nałożył na cudzoziemców określone obowiązki procesowe już przy składaniu wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy. Ich aktualizacja nie jest zależna od aktywności procesowej wojewody.

Dopiero brak realizacji powyższych czynności powoduje, że wojewoda musi podjąć działania celem spowodowania wypełnienia przez cudzoziemca wskazanych obowiązków. Tym samym jeżeli określone obowiązki procesowe są możliwe do realizacji przez cudzoziemca już przy złożeniu wniosku (samoistnie – bez jakiegokolwiek aktywności wojewody), to uzależnienie rozpoczęcia biegu terminu na załatwienie sprawy od ich realizacji jest w pełni dopuszczalne i w takiej sytuacji sformułowanie „wstrzymuje się” – użyte m.in. w przepisie art. 5 ust. 4 dyrektywy 2011/98/UE – należy wyklądać (w świetle krajowych rozwiązań proceduralnych) jako obejmujące stan, w którym termin nie biegnie od samego początku.

W tym miejscu pragnę wskazać, że przytoczone w wystąpieniu Pana Rzecznika przepisy art. 112a ust. 3 ustawy o cudzoziemcach, dotyczące rozpoczęcia biegu terminu załatwienia sprawy udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (art. 139a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach) oraz 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), należy uznać za analogiczne do tych z omówionego art. 112a ust. 2 ustawy o cudzoziemcach. W związku z powyższym, również w ww. przypadkach, polskie rozwiązanie pozostaje w zgodzie z właściwymi przepisami prawa Unii Europejskiej, tj. art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 22 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa¹¹, które również odwołują się do złożenia kompletnego wniosku.

Z poważaniem

z up. Maciej Duszczyk

Podsekretarz Stanu

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

¹¹ Dz. Urz. UE L Nr 157, str. 1.