



Warszawa, 27-07-2026 r.

**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław Trociuk**

ZPM.022.8.2026.HS

Pan dr hab. Maciej Duszczyk
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i
Administracji
Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa
dep.prawny@mswia.gov.pl

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na przekazany pismem DP-WLM.0231.37.2026.MM z dnia 3 lipca 2026 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach (UD408; dalej „projekt”), działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) uprzejmie przedstawiam następujące uwagi.

**1. nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji o cofnięciu
zezwolenia na pobyt czasowy**

W art. 1 ust. 1 projektu przewidziano zmianę ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2025 r. poz. 1079; dalej: „ustawa o cudzoziemcach”), polegającą na nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji o cofnięciu

zezwolenia na pobyt czasowy, wydanej na podstawie art. 100 ust. 1 pkt 4 tej ustawy. Przepis ten dotyczy przypadków, w których cofnięcia zezwolenia wymagają względy obronności lub bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego albo zobowiązania wynikające z ratyfikowanych umów międzynarodowych obowiązujących Rzeczpospolitą Polską.

Projektowana zmiana może istotnie oddziaływać na sytuację prawną cudzoziemców. Od decyzji wojewody o cofnięciu zezwolenia na pobyt czasowy przysługuje wprawdzie odwołanie do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, jednak zgodnie z art. 130 § 3 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691; dalej: „k.p.a.”) jego wniesienie nie wstrzymuje wykonania decyzji podlegającej natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy.

Cofnięcie zezwolenia na pobyt czasowy nie skutkuje automatycznie wydaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, może jednak prowadzić do wszczęcia odrębnego postępowania w tej sprawie. Zgodnie z art. 299 ust. 10 i 11 ustawy o cudzoziemcach organ, który cofnął zezwolenie, zawiadamia o tym właściwy organ Straży Granicznej w celu ustalenia, czy zachodzą przesłanki do wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Stosownie zaś do art. 302 ust. 1 pkt 9 tej ustawy decyzję taką wydaje się, jeżeli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego albo interes Rzeczypospolitej Polskiej. W decyzji wydanej z tych przyczyn nie określa się terminu dobrowolnego wyjazdu i podlega ona natychmiastowemu wykonaniu.

Projektowana regulacja może zatem doprowadzić do sytuacji, w której zarówno decyzja o cofnięciu zezwolenia na pobyt czasowy, jak i wydana następnie decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu zostaną wykonane przed rozpoznaniem przez organy drugiej instancji wniesionych od nich odwołań. Skuteczność ochrony prawnej cudzoziemca może dodatkowo ograniczać przewidziana w art. 6 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach możliwość odstąpienia od sporządzenia uzasadnienia faktycznego decyzji o cofnięciu zezwolenia, jeżeli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Brak znajomości podstaw faktycznych rozstrzygnięcia może bowiem istotnie utrudnić cudzoziemcowi sformułowanie zarzutów odwoławczych i podjęcie skutecznej polemiki ze stanowiskiem organu.

Dodatkowe trudności mogą powstać, jeżeli przed rozpoznaniem odwołania cudzoziemiec zostanie przymusowo doprowadzony do państwa pochodzenia lub

innego państwa trzeciego. Przebywając poza terytorium Polski, może mieć ograniczony dostęp do akt sprawy, pełnomocnika, pomocy prawnej w zakresie prawa polskiego oraz usług tłumacza.

Samo nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności nie przesądza jeszcze o naruszeniu zasady dwuinstancyjności postępowania. Jednak połączenie natychmiastowej wykonalności decyzji z możliwością odstąpienia od sporządzenia jej uzasadnienia faktycznego oraz możliwością wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu przed rozpoznaniem wniesionych odwołań budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia art. 15 k.p.a. w związku z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W zależności od okoliczności konkretnej sprawy rozwiązanie to może również zagrażać skuteczności środka odwoławczego wymaganej przez art. 13 w związku z art. 3 lub art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

W ocenie Rzecznika projekt powinien zatem przewidywać gwarancje zapewniające cudzoziemcowi rzeczywistą i skuteczną kontrolę instancyjną przed wykonaniem decyzji mogącej wywołać nieodwracalne lub szczególnie dotkliwe skutki.

2. wygaśnięcie skutków milczącego zakończenia postępowania z mocy prawa

Zgodnie z projektowanym art. 112c ust. 1 niewydanie przez wojewodę w terminie 60 dni decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie skutkuje jego milczącym zakończeniem w sposób w całości uwzględniający żądanie strony. Cudzoziemiec nabywa wówczas z mocy prawa uprawnienie do czasowego pobytu na terytorium Polski. Jednocześnie projektowany art. 112e przewiduje możliwość wezwania cudzoziemca już po zakończeniu postępowania, a niewykonanie wskazanych w wezwaniu obowiązków powoduje wygaśnięcie skutków milczącego zakończenia postępowania z mocy prawa.

W konsekwencji nabyte prawo pobytowe może zostać utracone automatycznie, bez wydania rozstrzygnięcia podlegającego kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej. Stanowi to odstępstwo od utrwalonych mechanizmów pozbawiania praw nabytych, które co do zasady wymagają działania organu, oceny okoliczności konkretnej sprawy oraz wydania zaskarżalnego aktu. Rozwiązanie to budzi zatem wątpliwości z punktu widzenia wynikających z art. 2 Konstytucji RP zasad ochrony praw nabytych oraz zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W ocenie Rzecznika utrata prawa pobytowego powinna następować na podstawie decyzji administracyjnej, po dokonaniu przez organ oceny okoliczności konkretnej sprawy, z zapewnieniem cudzoziemcowi możliwości jej zakwestionowania w toku kontroli instancyjnej i sądowoadministracyjnej.

3. przewlekłość postępowań legalizacyjnych

W art. 1 ust. 4 projektu przewidziano możliwość udzielania zezwoleń na pobyt czasowy obywatelom wybranych państw trzecich w drodze milczącego zakończenia postępowania. Rozwiązanie to ma stanowić odpowiedź na systemowy problem przewlekłości postępowań legalizacyjnych prowadzonych przez wojewodów. Z uzasadnienia projektu wynika jednak, że wnioski objęte projektowanym mechanizmem stanowiły w latach 2023–2025 jedynie około 1,1–1,2% wszystkich wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy. Wpływ projektowanej zmiany na skrócenie czasu trwania postępowań będzie zatem ograniczony.

Problem przewlekłości nadal znajduje odzwierciedlenie w skargach wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Od października 2024 r. Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na długotrwałe zawieszenie biegu terminów załatwiania spraw pobytowych i związane z tym ograniczenie cudzoziemcom dostępu do środków prawnych służących przeciwdziałaniu bezczynności oraz przewlekłości postępowań. Podkreślał przy tym, że wzrost liczby wniosków i trudności organizacyjne administracji nie uzasadniają ograniczania prawa do skutecznej ochrony prawnej, a rozwiązanie problemu wymaga przede wszystkim usprawnienia funkcjonowania urzędów wojewódzkich, w tym ich odpowiedniego wzmocnienia kadrowego.

W wystąpieniu z 1 czerwca 2026 r. Rzecznik zwrócił również uwagę na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym przepisy ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy zawieszające bieg terminów nie mają zastosowania do wszystkich postępowań w sprawach legalizacji pobytu. NSA wskazał ponadto, że dalsze przedłużanie tego zawieszenia może naruszać zasadę proporcjonalności i budzić wątpliwości co do zgodności regulacji z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Rzecznika projektowane rozwiązanie, choć może usprawnić rozpoznawanie niektórych spraw, ma charakter punktowy i obejmuje jedynie niewielką część postępowań pobytowych. Nie stanowi zatem wystarczającej odpowiedzi na systemowy problem ich przewlekłości. Konieczne pozostaje podjęcie kompleksowych działań legislacyjnych i organizacyjnych, które zapewnią sprawne prowadzenie

postępowań bez ograniczania cudzoziemcom dostępu do skutecznych środków ochrony prawnej.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/