



Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

BMP.0790.3.7.2026(6)

Pan
Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na wystąpienie Pana Rzecznika¹ w kwestii dotyczącej długotrwałości postępowań administracyjnych toczących się przed wojewodami w sprawach udzielania zezwoleń pobytowych w warunkach dalszego obowiązywania przepisu art. 100d ustawy z dnia 12 marca 2022 r. *o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*², uprzejmie informuję co następuje.

Zgodnie z art. 100c *ustawy specjalnej* (już nieobowiązującym), którego stosowanie poprzedzało stosowanie przepisu art. 100d *ustawy specjalnej*:

„1. 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.

2. Czynności dokonane w okresie, o którym mowa w ust. 1, w postępowaniach w sprawach, o których mowa w ust. 1, są skuteczne.

3. W okresie, o którym mowa w ust. 1:

- 1) przepisów o bezczynności organu oraz o obowiązku organu prowadzącego postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1, do powiadamiania strony lub uczestnika postępowania o niezakończonym w terminie nie stosuje się;
- 2) organowi prowadzącemu postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1, nie wymierza się grzywny ani nie zasądza się od niego sum pieniężnych

¹ Pismo o sygn. XI.541.22.2025.DB z 1 czerwca 2026 r.

² Dz.U. z 2025 r. poz. 337, z późn. zm., dalej również jako: *ustawa specjalna*.

na rzecz skarżących za niewydanie rozstrzygnięć w terminach określonych przepisami prawa.

4. Zaprzestanie 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, nie może być podstawą wywodzenia środków prawnych dotyczących beczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki.”

Przepis art. 100c *ustawy specjalnej* został dodany do tej ustawy z dniem 15 kwietnia 2022 r. na mocy art. 1 pkt 44 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*³. Jego brzmienie nie ulegało już zmianie. Wskazany przepis został ostatecznie uchylony – już w okresie, kiedy nie podlegał zastosowaniu – na mocy art. 17 pkt 49 ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. *o wygaszeniu rozwiązań wynikających z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw*⁴.

Natomiast zgodnie z art. 100d *ustawy specjalnej* w aktualnym brzmieniu:

„1. W okresie do dnia 4 marca 2027 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.

2. Czynności dokonane w okresie, o którym mowa w ust. 1, w postępowaniach w sprawach, o których mowa w ust. 1, są skuteczne.

3. W okresie, o którym mowa w ust. 1:

- 1) przepisów o beczynności organu oraz o obowiązku organu prowadzącego postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1, do powiadamiania strony lub uczestnika postępowania o niezakończonym sprawie w terminie nie stosuje się;
- 2) organowi prowadzącemu postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1, nie wymierza się grzywny ani nie zasądza się od niego sum pieniężnych

³ Dz.U. poz. 830

⁴ Dz.U. poz. 203, dalej również jako: *ustawa wygaszająca*.

na rzecz skarżących za niewydanie rozstrzygnięć w terminach określonych przepisami prawa.

4. Zaprzestanie 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, nie może być podstawą wywodzenia środków prawnych dotyczących beczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki.”

Przepis ten został dodany do *ustawy specjalnej* na mocy art. 1 pkt 32 ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw⁵. Początkowo przewidywał okres spoczywania terminów oraz wiążących się z tym ograniczeń w wywodzeniu środków prawnych dotyczących beczynności lub przewlekłości postępowań w określonych sprawach cudzoziemców, do 24 sierpnia 2023 r. Natomiast na podstawie art. 12 pkt 5 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie nazw uczelni służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz niektórych innych ustaw⁶ dokonano zmiany brzmienia tego przepisu poprzez wydłużenie okresu spoczywania terminów oraz wiążących się z tym ograniczeń, do 4 marca 2024 r. Następnie, na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 lutego 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych⁷ okres ten uległ przedłużeniu do 30 czerwca 2024 r. Z kolei na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw⁸ okres ten uległ przedłużeniu do 30 września 2025 r. Następnie, przepis art. 10 pkt 1 ustawy z dnia 12 września 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu weryfikacji prawa do świadczeń na rzecz rodziny dla cudzoziemców oraz o warunkach pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁹ ustalił datę końcową tego okresu na dzień 4 marca 2026 r. Natomiast art. 17 pkt 50 ustawy wygaszającej określił datę 4 marca 2027 r. jako koniec tego okresu spoczywania terminów oraz wiążących się z tym ograniczeń w wywodzeniu środków prawnych dotyczących beczynności lub przewlekłości postępowań w określonych sprawach cudzoziemców, i w takim brzmieniu przepis art. 100d *ustawy specjalnej* obowiązuje do chwili obecnej.

Każdorazowe dokonywanie zmiany brzmienia przepisu art. 100d *ustawy specjalnej*, polegające na ustanawianiu nowych dat końcowych okresu spoczywania terminów załatwiania określonych spraw cudzoziemców oraz wiążących się z tym ograniczeń w wywodzeniu środków prawnych dotyczących beczynności lub przewlekłości,

⁵ Dz.U. poz. 185

⁶ Dz.U. poz. 1088

⁷ Dz.U. poz. 232

⁸ Dz.U. poz. 854

⁹ Dz.U. poz. 1301

było skorelowane z odpowiednim wydłużaniem horyzontu czasowego obowiązywania i stosowania rozwiązań prawnych zawartych w *ustawie specjalnej*, służących urzeczywistnieniu korzystania przez wysiedleńców z Ukrainy z praw wynikających z instytucji tymczasowej ochrony w rozumieniu art. 2 lit. a dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie *minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami*¹⁰ oraz wsparciu i wzmocnieniu legalności pobytu wszystkich obywateli Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (RP) w warunkach wciąż aktywnego konfliktu zbrojnego rozpoczętego agresją rosyjską 24 lutego 2022 r.

Przepisy art. 100c (już nieobowiązujący) i art. 100d *ustawy specjalnej* dotyczą postępowań w określonych w nich enumeratywnie rodzajach spraw administracyjnych cudzoziemców, tj.

- sprawach udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę (Dział V ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*¹¹),
- sprawach zmiany zezwolenia na pobyt czasowy i pracę (art. 120 ustawy *o cudzoziemcach*),
- sprawach zmiany zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (art. 135 ustawy *o cudzoziemcach* uchylony z dniem 1 czerwca 2025 r. na mocy ustawy z dnia 24 kwietnia 2025 r. *o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw*¹², ale mający jeszcze zastosowanie na mocy przepisu przejściowego art. 20 ust. 4 tej ustawy nowelizującej);
- sprawach cofnięcia zezwolenia na pobyt czasowy (Dział V ustawy *o cudzoziemcach*),
- sprawach udzielenia zezwolenia na pobyt stały (Rozdział 1 Działu VI ustawy *o cudzoziemcach*);
- sprawach cofnięcia zezwolenia na pobyt stały (Rozdział 1 Działu VI ustawy *o cudzoziemcach*);
- sprawach udzielenia zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej (Rozdział 2 Działu VI ustawy *o cudzoziemcach*);
- sprawach cofnięcia zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej (Rozdział 2 Działu VI ustawy *o cudzoziemcach*).

Na mocy tych przepisów prawa w okresach w nich wyraźnie zakreślonych (do daty końcowej wyznaczanej w przepisie przez samego ustawodawcę, a nie w drodze innego rodzaju aktów wykonawczych) terminy załatwiania przez wojewodów tych spraw spoczywają, tj. nie rozpoczynają biegu, a w przypadku rozpoczęcia tego biegu – ulegają zawieszeniu do końca takiego okresu. Chodzi tu o terminy załatwiania spraw, które są określone albo w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. -

¹⁰ Dz. Urz. UE L Nr 212, str. 12

¹¹ Dz.U. z 2025 r. poz. 1079, z późn. zm.

¹² Dz.U. poz. 619

Kodeks postępowania administracyjnego¹³ albo w poszczególnych przepisach ustawy o cudzoziemcach (np. art. 112a ust. 1 i 2 dotyczących postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy).

Ponadto przepisy art. 100c i art. 100d ustawy specjalnej stanowią podstawy wyłączenia stosowania przepisów o bezczynności organu oraz o obowiązku organu do zawiadamiania strony o niezafatwieniu sprawy w terminie, jak również wyłączenia w okresach w nich zakreślonych wymierzania organom grzywien i zasądzania od nich sum pieniężnych. W rezultacie przepisy te w tożsamy sposób stanowią, że zaprzestanie czynności przez organ prowadzący postępowanie w jednej ze spraw w nich określonych, lub dokonywanie ich z opóźnieniem w okresach w nich zakreślonych, nie może być podstawą wywodzenia środków prawnych dotyczących bezczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki. Tym samym stanowią podstawę do czasowego wyłączenia podstawy prawnej wywodzenia następujących środków prawnych:

- ponaglenia do organu wyższego stopnia, tj. Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców dotyczącego bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, w rozumieniu art. 37 § 1 K.p.a.¹⁴;
- skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*^{15 16}.

¹³ Dz.U. z 2025 r. poz. 1691, dalej również jako K.p.a.

¹⁴ W odniesieniu do tego zagadnienia należy wskazać, że art. 37 K.p.a. ustanawia instytucję ponaglenia w postępowaniu administracyjnym. Zgodnie z art. 37 § 1 K.p.a. stronie postępowania administracyjnego służy prawo do wniesienia ponaglenia w odniesieniu do bezczynności organu, tj. do sytuacji, w której nie zafatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 K.p.a. lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 K.p.a., lub do przewlekłości, tj. postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do zafatwienia sprawy. W przypadku wojewody jako organu właściwego do zafatwienia jednej ze spraw określonych w art. 100c ust. 1 lub art. 100d ustawy specjalnej, organem wyższego stopnia w stosunku do niego jest Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców (art. 22 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach). I to organ wyższego stopnia jest właściwy do rozpoznania ponaglenia (art. 37 § 3a K.p.a.). Rozpoznanie ponaglenia następuje w drodze postanowienia organu wyższego stopnia, w którym organ ten wskazuje, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 37 § 6 pkt 1 K.p.a.) oraz w przypadku stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości zobowiązuje organ rozpatrujący sprawę do zafatwienia sprawy, wyznaczając termin do jej zafatwienia, jeżeli postępowanie jest niezakończzone, i zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych bezczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających bezczynności lub przewlekłości w przyszłości (art. 37 § 6 pkt 2 K.p.a.).

¹⁵ Dz.U. z 2026 r. poz. 143, z późn. zm., dalej również jako: P.p.s.a.

¹⁶ Zgodnie z art. 149 § 1 pkt 1 i 3 P.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a: zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności lub stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Zgodnie z art. 149 § 1a P.p.s.a. jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Natomiast zgodnie z art. 149 § 2 P.p.s.a. sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1 (tj. w przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania), może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 P.p.s.a. lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 P.p.s.a. Przepis art. 154 § 6 P.p.s.a. przewiduje zaś grzywnę do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów. Zgodnie z komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2026 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2025 r. (M.P. poz. 192), ogłoszonego na podstawie art. 20 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu

Stanowią również podstawę do czasowego wyłączenia możliwości wymierzania wojewodom przez sądy administracyjne (wojewódzkie sądy administracyjne, Naczelny Sąd Administracyjny) grzywien, o których mowa w art. 149 § 2 P.p.s.a. oraz zasądzania sum pieniężnych, o których mowa w tym przepisie prawa.

Przepisy art. 100c i art. 100d *ustawy specjalnej* mają zastosowanie wyłącznie do postępowań w sprawach administracyjnych w nich określonych, prowadzonych przez wojewodów. Nie miały w przeszłości i nie mają obecnie zastosowania w postępowaniach prowadzonych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, jako organu wyższego stopnia w stosunku do wojewodów w sprawach w nich wymienionych.

Po okresie wyrażania pewnych wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się dominujący pogląd, że przepisy art. 100c i art. 100d *ustawy specjalnej* mają zastosowanie w sprawach przed wojewodami w nich wyraźnie wymienionych, bez względu na to, czy strona postępowania w takiej sprawie ma obywatelstwo ukraińskie, czy też nie – przykładowo: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lipca 2024 r. (sygn. akt II OSK 599/24).

Czasowy charakter spoczywania terminów załatwiania spraw oraz ograniczenia w wywodzeniu środków prawnych służących przeciwdziałaniu opieszałości organów administracji publicznej pozwalał dotąd na sformułowanie oceny o tym, że jest to ograniczenie proporcjonalne do osiągnięcia celu, jakim jest złagodzenie negatywnych skutków dla administracji rządowej sytuacji, w której na terytorium RP znajduje się znacząca liczba cudzoziemców – obywateli państw trzecich. W okresie obowiązywania i stosowania przepisów art. 100c i art. 100d *ustawy specjalnej* w pewnym momencie ukształtowała się linia orzecznicza NSA, która uwzględniała tego rodzaju zapatrywanie na omawiany problem prawny. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 kwietnia 2025 r. (sygn. akt II OSK 1188/24): *W utrwalonym i jednolitym orzecznictwie NSA przyjmuje się, że art. 100c i 100d nie naruszają Konstytucji RP, prawa unijnego, w tym KPP, jak również art. 6 i 13 EKPCz (zob. np. wyroki NSA z: 23 października 2024 r., sygn. akt II OSK 801/24; 30 października 2024 r., sygn. akt II OSK 1303/24; 18 listopada 2024 r., sygn. akt II OSK 926/24; 17 grudnia 2024 r., sygn. akt II OSK 1355/24; 21 stycznia 2025 r., sygn. akt II OSK 1123/24; 18 lutego 2025 r., sygn. akt II OSK 2057/24; 20 lutego 2025 r., sygn. akt II OSK 1961/24; 26 lutego 2025 r., sygn. akt II OSK 1287/24; 27 lutego 2025 r., sygn. akt II OSK 2470/24 - CBOSA). Wskazać należy, że art. 100c i 100d ustawy o pomocy nie wyłączają prawa do sądu, ale wprowadzają tylko jego czasowe ograniczenie i to tylko w wąskim zakresie, tj. dotyczącym skarg na bezczynność oraz przewlekłość w sprawach dotyczących zezwoleń na pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (zob. art. 100c ust. 4 i art. 100d ust. 4). Ograniczenie to nie jest przy tym dowolne, ale uzasadnione sytuacją kryzysową związaną z masowym napływem wysiedleńców z Ukrainy w związku z wojną rozpoczętą 24 lutego 2022 r. Równocześnie należy zastrzec, że sformułowane wyżej oceny*

Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1749, z późn. zm.) przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w 2025 r. wyniosło 8903,56 zł.

dotyczące dopuszczalnego, proporcjonalnego ograniczenia prawa do sądu, zostały poczynione z uwzględnieniem nadzwyczajnych okoliczności aktualnych na dzień oceny bezczynności lub przewlekłości dokonanej w zaskarżonym wyroku (por. np. wyrok NSA z 18 listopada 2024 r., sygn. akt II OSK 926/24 oraz wyrok NSA z 21 stycznia 2025 r., sygn. akt 1123/24 - CBOSA). Tym samym, ewentualna istotna zmiana tych okoliczności może doprowadzić do odmiennej oceny spełnienia przesłanki niezbędności wprowadzenia ograniczeń przewidzianych w art. 100d specustawy ukraińskiej. Rozwiązania legislacyjne uwarunkowane nadzwyczajnymi okolicznościami mogą bowiem być uznane za proporcjonalne tylko wówczas, gdy trwają te okoliczności. Wymóg niezbędności ograniczeń stanowi, obok przesłanek przydatności i proporcjonalności sensu stricto, nieodzowny element testu proporcjonalności (zamiast wielu zob. np. wyrok TK z 22 września 2005 r., Kp 1/05, OTK-A 2005/8/93). Konkluzja ta koresponduje również z ogólną zasadą prawa *cessante ratione legis, cessat lex ipsa* (gdy ustaje przyczyna, dla której wydano ustawę, traci moc sama ustawa).

Natomiast ta linia orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego, która akceptowała dotąd konstytucyjność czasowego spoczywania terminów załatwiania spraw cudzoziemców przez wojewodów, zaczęła się zmieniać w połowie 2025 r.¹⁷

¹⁷ W wyroku z dnia 19 maja 2025 r. (sygn. akt II OSK 2921/24) Naczelny Sąd Administracyjny zajął następujące stanowisko: *Należy również podkreślić, że w utrwalonym i jednolitym orzecznictwie NSA przyjmuje się, że przedstawiona powyżej wykładnia art. 100c i 100d u.o.p.u. nie narusza zasady proporcjonalności i efektywności. Zwraca się bowiem uwagę na jedynie epizodyczny (czasowy) charakter tych regulacji, których wprowadzenie do ustawy spowodowane było kryzysem migracyjnym, związanym z rozpoczęciem przez Rosję działań zbrojnych na terytorium Ukrainy, a zatem sytuacją nadzwyczajną. Tym samym czasowe ograniczenie prawa do sądu (i to tylko w wąskim zakresie, tj. dotyczącym skarg na bezczynność oraz przewlekłość w sprawach zezwoleń na pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej - zob. art. 100c ust. 4 i art. 100d ust. 4) trafnie uznawane jest za uzasadnione sytuacją kryzysową związaną z masowym napływem wysiedleńców z Ukrainy w związku z wojną rozpoczętą 24 lutego 2022 r. W konsekwencji jednak każdorazowo należy dokonywać wykładni powyższych przepisów właśnie przez pryzmat tych wyjątkowych okoliczności, o ile miały one miejsce w dacie rozstrzygnięcia przez sąd pierwszej instancji.*

NSA zastrzegając, że konieczne jest, aby sformułowane wyżej oceny dotyczące dopuszczalnego, proporcjonalnego ograniczenia prawa do sądu, zostały poczynione z uwzględnieniem nadzwyczajnych okoliczności aktualnych na dzień oceny bezczynności lub przewlekłości dokonanej w zaskarżonym wyroku (por. np. wyroki NSA: z 18 listopada 2024 r., sygn. akt II OSK 926/24; z 21 stycznia 2025 r., sygn. akt 1123/24; z 20 lutego 2025 r. sygn. akt II OSK 2212/24 i II OSK 2146/24; z 27 lutego 2025 r. sygn. akt II OSK 2470/24; z 9 kwietnia 2025 r. sygn. akt II OSK 1188/24 - CBOSA). Sygnalizowano zatem wprost, że ewentualna istotna zmiana tych okoliczności może doprowadzić do odmiennej oceny spełnienia przesłanki niezbędności wprowadzenia ograniczeń przewidzianych w art. 100d u.o.p.u. Nie ulega jednak wątpliwości, iż rozwiązania legislacyjne uwarunkowane nadzwyczajnymi okolicznościami mogą być uznane za proporcjonalne tylko wówczas, gdy okoliczności te trwają. Wymóg niezbędności ograniczeń stanowi zaś, obok przesłanek przydatności i proporcjonalności sensu stricto, nieodzowny element testu proporcjonalności (zamiast wielu zob. np. wyrok TK z 22 września 2005 r., Kp 1/05, OTK-A 2005/8/93).

W realiach rozpoznawanej sprawy przez "istotną zmianę okoliczności" należy rozumieć nie tylko zmniejszenie liczby wniosków pobytowych wpływających do wojewodów. Będzie to również stan, w którym zwiększona liczba tych wniosków (w porównaniu z wpływem sprzed wybuchu wojny w Ukrainie) stała się normą w dłuższym - obecnie ponad trzyletnim - okresie i nie może być już uznawana za sytuację nadzwyczajną. Z danych udostępnionych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców jednoznacznie wynika, że (w porównaniu z latami wcześniejszymi) w roku 2022 nastąpił znaczny wzrost liczby wniosków pobytowych, jakie wpłynęły do wojewodów, co bez wątpienia należy wiązać z wybuchem wojny w Ukrainie. Natomiast w kolejnych latach (2023-2024) wpływ ten kształtował się na zbliżonym poziomie (zob. <https://www.gov.pl/web/udsc/miesieczny-raport-z-dzialalnosci-urzedu> oraz <https://www.gov.pl/web/udsc/zestawienia-roczne>).

Zdaniem NSA ponad dwuletni okres - od 15 kwietnia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. - należało uznać za wystarczający do zapewnienia przez państwo (administrację rządową) rozwiązań pozwalających na terminową obsługę wniosków pobytowych. Problem bezczynności lub przewlekłości prowadzenia postępowań w określonej kategorii spraw mający swoje źródło w ilości tych spraw powinien być rozwiązywany przez dostosowanie organizacyjne i kadrowe organów do bieżących potrzeb. Rozwiązanie tej kwestii nie powinno natomiast polegać na wielokrotnym prolongowaniu obowiązywania regulacji ograniczającej przysługujące cudzoziemcom uprawnienia i środki prawne (art. 100d u.o.p.u.). Tym bardziej, że chodzi w tym przypadku - jak już wyjaśniono powyżej - o regulację szczególną, która w swoim założeniu miała mieć jedynie epizodyczny charakter. Wielokrotne przedłużanie obowiązywania przepisów epizodycznych może

Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 19 maja 2025 r. (sygn. akt II OSK 2921/24) uznał, że okres od dnia 1 lipca 2024 r., jaki objęty jest zakresem stosowania przepisu art. 100d ustawy specjalnej, w związku ze zmianą jego brzmienia dokonaną ustawą z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw, nie spełnia już kryterium bycia uzasadnionym

bowiem prowadzić do sytuacji, w której w dłuższej perspektywie stanowią one nie tylko "szczególne" - dopuszczalne ze względu na wyjątkowe okoliczności, lecz stałe ograniczenie praw, w tym również prawa do sądu. Takie rozwiązanie należy zaś ocenić krytycznie nie tylko przez pryzmat art. 45 ust. 1 Konstytucji, lecz również z punktu widzenia konstytucyjnej zasady pewności prawa wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Treścią tej zasady jest bowiem gwarancja ochrony nie tylko praw nabytych, lecz również ekspektatyw.

W konsekwencji NSA w składzie rozpoznającym przedmiotową sprawę doszedł do przekonania, że nadzwyczajne okoliczności, o których mowa powyżej nie mogły stanowić podstawy do kolejnego - czwartego z rzędu - przedłużenia obowiązywania art. 100d u.o.p.u. po dniu 30 czerwca 2024 r. W związku z tym w ramach tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw należało odmówić zastosowania art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 854 dalej: "Nowela ustawy", "ustawa zmieniająca") w zakresie w jakim przedłużono do 30 września 2025 r. obowiązywanie zawieszenia terminu do załatwienia spraw wymienionych w art. 100d ustawy o pomocy, jako niezgodnego z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Raz jeszcze należy bowiem podkreślić, że jak zostało wyżej wskazane, przyczyna wprowadzająca ograniczenie prawa do sądu w dacie wejścia w życie ustawy zmieniającej nie istniała.

Wyjaśnić również należy, że analiza konstytucyjnych kompetencji TK (art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji) oraz NSA (art. 184 Konstytucji) każe uznać, że NSA nie jest co do zasady sądem powołanym do oceny zgodności ustaw z Konstytucją RP oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (por. np. wyrok NSA z 9 lipca 2024 r., sygn. akt II OSK 172/24). Z uwagi na precyzyjne określenie kompetencji TK i NSA, w świetle zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), związania sędziów sądów administracyjnych Konstytucją oraz ustawami (art. 178 ust. 1 Konstytucji), a także konieczności dążenia przez sądy do zapewnienia pewności co do treści obowiązujących norm prawnych (art. 2 Konstytucji), ewentualne pominięcie określonego przepisu ustawy przez sąd administracyjny, w ramach tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP - przepisy Konstytucji RP stosuje się bezpośrednio), musi być ograniczone do sytuacji wyjątkowych i niebudzących wątpliwości interpretacyjnych co do naruszenia norm Konstytucji RP (por. np. wyrok NSA z 21 sierpnia 2024 r., sygn. akt II OSK 174/24).

Z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe - odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ma charakter oczywisty. Sytuacja taka może zachodzić szczególnie wówczas, gdy porównywane przepisy ustawy i Konstytucji dotyczą regulacji tej samej materii i są ze sobą sprzeczne, a norma konstytucyjna jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na jej samoistne zastosowanie. Zaznaczyć przy tym należy, że nie jest możliwe odmówienie zastosowania przepisu w danej sprawie bez uprzedniego generalnego stwierdzenia, że przepis ten jest sprzeczny w Konstytucję. Niezbędne jest też dodanie, że odmowa zastosowania przepisu w sprawie ma takie znaczenie, że sąd, stwierdzający niekonstytucyjność danego przepisu, uwzględni ten fakt przy orzekaniu o indywidualnym stosunku prawnym będącym przedmiotem oceny jedynie w rozpoznawanej sprawie. Dzięki temu takie uprawnienie sądu nie uchybia kompetencji TK, którego orzeczenie jest powszechnie obowiązujące i ostateczne (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP).

NSA uznał, że taka właśnie sytuacja - oczywistej sprzeczności przepisu ustawy z przepisem rangi konstytucyjnej - miała miejsce w odniesieniu do art. 100d ust. 1- 4 u.o.p.u. w brzmieniu nadanym Nowelą ustawy w zestawieniu z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Należy podkreślić, iż prawo do sądowej kontroli działalności administracji publicznej stanowi jeden z fundamentów demokratycznego porządku prawnego (art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji). W świetle art. 184 Konstytucji zasadą jest, że jednostka ma prawo poszukiwania ochrony sądowej przed działaniami administracji publicznej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Mając na uwadze przywołane regulacje konstytucyjne trzeba przyjąć, że ewentualne wątpliwości interpretacyjne, czy jednostka może poddać kontroli sądowej określone działania administracji publicznej, należy rozstrzygać na korzyść jednostki. Prawo do sądu administracyjnego nie jest bowiem przywilejem, czy też szczególnym uprawnieniem, ale jednym z podstawowych gwarantów przestrzegania przez organy administracji publicznej porządku prawnego (zob. wyrok NSA z 2 lutego 2023 r., II OSK 2869/21). Tym samym rozwiązanie ustawowe zawarte w art. 100d ust. 1-4 u.o.p.u. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, w świetle którego cudzoziemiec nie może skorzystać z prawa domagania się (realnej) ochrony sądowej w sytuacji istniejącej opieszałości beczynności bądź przewlekłego działania organu, jest nie do pogodzenia z ww. konstytucyjną zasadą prawa do sądu.

Takie rozwiązanie, w świetle tego, że odpadła przesłanka konieczności określona w art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych (Dz. U.UE.2007.C.303.01) dalej: KPP) stanowi oczywistą sprzeczność z art. 47 KPP, który stanowi, 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 (zdanie pierwsze).

nadzwyczajnymi okolicznościami. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że okres przeszło dwóch lat stosowania tego rodzaju szczególnych rozwiązań powinien być wystarczający do tego, aby państwo zapewniło odpowiednie narzędzia poprzez zabiegi organizacyjne i kadrowe, umożliwiające załatwienie zwiększonej za sprawą napływu obywateli Ukrainy liczby spraw. Uznał zatem w ramach rozproszonej kontroli konstytucyjności przepisów ustawowych, że art. 100d *ustawy specjalnej*, w zakresie, w jakim obejmuje okres od dnia 1 lipca 2024 r., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, i w konsekwencji odmówił zastosowania przepisu ustawowego w rozpoznaniu sprawy ze skargi na beczynność konkretnego wojewody.

Przywołane w wystąpieniu Pana Rzecznika wyroki NSA z dnia 13 czerwca 2025 r. (sygn. akt II OSK 2920/24) oraz z dnia 16 lutego 2026 r. (sygn. akt II OSK 1087/25) stanowią wyraz podzielenia poglądu wyrażonego w omówionym powyżej wyroku NSA z dnia 19 maja 2025 r. (sygn. akt II OSK 2921/24). Wyrok ten zapoczątkował w istocie rozwój linii orzeczniczej sądów administracyjnych w kierunku niekorzystnym dla wojewodów¹⁸.

Tym samym pomimo formalnego obowiązywania przepisu art. 100d *ustawy specjalnej* oraz faktu, że aktualnie wciąż trwa okres, jaki objęty jest tym terminem (do dnia 4 marca 2027 r.), istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że wojewódzki sąd administracyjny, który będzie rozpatrywał skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez wojewodę w sprawie objętej zakresem przedmiotowym tego przepisu, w odniesieniu do okresu beczynności lub przewlekłości występujących po dniu 30 czerwca 2024 r., odmówi zastosowania tego przepisu i rozpozna skargę z jego pominięciem.

Natomiast Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, który jako organ administracji publicznej wyższego stopnia w stosunku do wojewodów w sprawach objętych zakresem przedmiotowym art. 100d *ustawy specjalnej*, nie posiadając kompetencji do dokonywania kontroli konstytucyjności przepisów ustawowych w taki sposób jak sądy administracyjne w związku z byciem organem właściwym w sprawach rozpatrywania ponagieł na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez wojewodów (art. 37 § 1 K.p.a.), jest w dalszym ciągu obowiązany do stosowania przepisu art. 100d *ustawy specjalnej*.

Należy podkreślić, że w okresie od rozpoczęcia agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej na Ukrainę znacząco wzrosła liczba wniosków o udzielenie zezwoleń pobytowych, niebędących zezwoleniami udzielanymi bezpośrednio dla celów urzeczywistnienia ochrony czasowej. I tak, o ile w 2021 r. do wszystkich wojewodów złożono w sumie 361 322 wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, to w 2022 r. złożono ich aż 486 927, zaś w 2023 r. było ich już 553 057. W 2024 r. nastąpiło czasowe obniżenie tej liczby do 460 921, jednak już w całym 2025 r. odnotowano wpływ

¹⁸ np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Gdańsku z dnia 7 maja 2026 r., sygn. akt III SAB/Gd 131/26; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 maja 2026 r., sygn. akt II SAB/Wr 108/26; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 maja 2026 r., sygn. akt II SAB/Gl 56/26; wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 maja 2026 r., sygn. akt III SAB/Łd 30/26; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 maja 2026 r., sygn. akt II SAB/Po 78/26.

508 109 wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, z czego 288 883 pochodziły od cudzoziemców będących obywatelami Ukrainy – 56,5%. Według stanu na 1 czerwca 2026 r. od początku bieżącego roku odnotowano wpływ 212 153 wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, z czego aż 142 145, tj. 67%, pochodziło od cudzoziemców będących obywatelami Ukrainy. Tym samym zwiększona obecność obywateli Ukrainy na terytorium RP od 2022 r. stanowi kluczowy faktor wpływający na obciążenie wojewodów. W tym miejscu warto zauważyć, że od 4 maja 2026 r. obowiązują przepisy art. 42c do 42x *ustawy specjalnej*, które przewidują podstawy prawne (przepisy prawa materialnego oraz przepisy postępowania) do wydawania przez wojewodów kart pobytu z adnotacją „Poprzednio posiadacz ochrony czasowej” dla cudzoziemców będących beneficjentami ochrony czasowej przybyłymi z terytorium Ukrainy, głównie obywateli tego państwa. Nie ulega zatem wątpliwości, że masowy napływ cudzoziemców w okresie od lutego 2022 r. pozostaje podstawowym źródłem sytuacji, która charakteryzuje się ogromnym obciążeniem dla wojewodów, skutkującym wydłużaniem się okresów trwania postępowań prowadzonych przez te organy.

Jednocześnie warto zauważyć, że w dniu 27 kwietnia 2026 r. weszły w życie poszczególne przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2025 r. *o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw*¹⁹, które wprowadziły podstawy prawne funkcjonowania systemu teleinformatycznego Moduł Obsługi Spraw (MOS) oraz wyłącznie elektroniczne składanie wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej (z wykorzystaniem usługi on-line za pośrednictwem MOS). System ten służy również do obsługi wniosków o wydanie wspomnianych już kart pobytu z adnotacją „Poprzednio posiadacz ochrony czasowej”. System, którego utrzymanie należy do zadań Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, od początku działa w sposób stabilny i prawidłowy. Jego uruchomienie stanowi ważny krok w kierunku usprawnienia postępowań w sprawach cudzoziemców prowadzonych przez wojewodów, w tym m.in. poprzez usprawnienie części procesów w ramach prowadzonych postępowań przez te organy. Stanowi też ważną platformę do dalszej cyfryzacji obiegu dokumentów w toku postępowań, które są aktualnie prowadzone przez wojewodów oraz przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Z poważaniem

z up. Maciej Duszczyk

Podsekretarz Stanu

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

¹⁹ Dz.U. poz. 1794