Sygn. akt IV SAB/Wr 649/25

POSTANOWIENIE

Dnia 30 października 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski
Sędziowie:	Sędzia WSA Andrzej Nikiforów
	Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (sprawozdawca)

w dniu 30 października 2025 r. w Wydziale IV
na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
w sprawie ze skargi: O. T.
na bezczynność Wojewody Dolnośląskiego
w przedmiocie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę
postanawia:

I. na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE. C z 2016 r. Nr 202, s. 47) skierować do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej następujące pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni przepisów prawa unijnego:

czy traktatowe zasady:

a) proporcjonalności (art. 52 ust. 1 w zw. z art. 51 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE. C z 2007 r. Nr 303, s. 1, w związku z art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE. C z 2016 r. Nr 202, s. 13),

b) lojalnej współpracy i skuteczności (art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej),

c) prawa do „dobrej administracji", w której zawarte jest m.in. prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie (traktowanego jako zasada Unii Europejskiej – art. 41 ust. 1 w zw. z art. 51 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej

oraz wywodzonego z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej)

- należy tak interpretować, że sprzeciwiają się one możliwości czasowego wstrzymania w prawie krajowym biegu terminów wyznaczonych do przeprowadzenia postępowania administracyjnego i udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę obywatelowi Ukrainy uprawnionemu do legalnego pobytu w państwie członkowskim w ramach ochrony tymczasowej, a to w związku z decyzją wykonawczą Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022r. stwierdzającą istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującą wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz. Urz. UE. L z 2022 r. Nr 71, s.1) oraz art. 3 ust. 2 lit. „f" dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1233 z dnia 24 kwietnia 2024 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 (wersja przekształcona - Dz. Urz. UE. L z 2024 r. Nr 1233);

II. na podstawie art. 124 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935, ze zm.) zawiesić postępowanie sądowe w sprawie do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przedstawionego powyżej pytania prejudycjalnego.

Sygn. akt IV SAB/Wr 649/25

U Z A S A D N I E N I E

I. Ramy prawne

I.1. Przepisy krajowe:

1. Ustawa z dnia 12 III 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 337 – dalej: „UoPOU"):
Art. 100c.
1. W okresie do dnia 31 XII 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 niezałatwieniu sprawy 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 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 bezczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki.

Art. 100d.

1. W okresie do dnia 4 III 2026 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 niezałatwieniu sprawy 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 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

bezczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki.

2. Ustawa z dnia 12 XII 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2024 r. poz. 769 – dalej: „UoC").

Art. 3.

Użyte w ustawie określenia oznaczają:

2) cudzoziemiec - każdego, kto nie posiada obywatelstwa polskiego; (...).

Art. 112a.

1. Decyzję w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy wydaje się w terminie 60 dni.

(...)

4. Postępowanie odwoławcze w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy kończy się w terminie 90 dni.

3. Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm. – dalej: „KPA").

Art. 35.

§ 1. Organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

Art. 37.

§ 1 Stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli:

1) nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (bezczynność);

2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość).

§ 2. Ponaglenie zawiera uzasadnienie.

§ 3. Ponaglenie wnosi się:

1) do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie;

2) do organu prowadzącego postępowanie - jeżeli nie ma organu wyższego stopnia.

4. Ustawa z dnia 30 VIII 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 – dalej: „PPSA"):

Art. 3 § 2 pkt 8

Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 [*w tym w przypadku niewydania decyzji administracyjnej*] lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;

Art. 53.

§ 2b. Skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu.

Art. 149.

§ 1. 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:

1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności;

2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;

3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

§ 1a. Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

§ 1b. Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego.

§ 2. Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 [*aktualnie to 81 817,2 PLN*] lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 [*aktualnie to 40 908,6 PLN*].

I.2. Przepisy Unii Europejskiej:

5. Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE.C 2016 r. Nr 202, s. 13) – dalej „TUE"
Art. 4 ust. 3
Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów.
Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii.
Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii.
Art. 6 ust. 1 zd. 1
Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 XII 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 XII 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty.

6. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE.C z 2007 r. Nr 303, s. 1) – dalej „KPP"
Art. 41 ust. 1
Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.
Art. 51 ust. 1
Postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w Traktatach.
Art. 52 ust. 1
Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone

wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1233 z dnia 24 IV 2024 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 (wersja przekształcona) (Dz.Urz.UE.L.2024.1233)

Art. 3

(...)

2. Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do obywateli państw trzecich, którzy:

(...)

f) są uprawnieni do pobytu w państwie członkowskim w ramach tymczasowej ochrony zgodnie z dyrektywą Rady 2001/55/WE lub wystąpili o zezwolenie na pobyt w nim w ramach tymczasowej ochrony i oczekują na decyzję w sprawie swojego statusu;

Art. 5

(...)

2. Właściwy organ wydaje decyzję w sprawie wniosku o jedno zezwolenie w najkrótszym możliwym terminie, a w każdym razie w terminie 90 dni od daty złożenia kompletnego wniosku.

Termin, o którym mowa w akapicie pierwszym, obejmuje sprawdzenie sytuacji na rynku pracy, jeżeli takiego sprawdzenia dokonuje się w związku z indywidualnym wnioskiem o jedno zezwolenie.

Wszelkie skutki niepodjęcia decyzji w terminie przewidzianym w niniejszym ustępie określa się w prawie krajowym.

8. Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 III 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz.Urz.UE.L.2022.71.1)

mając na uwadze, co następuje:

(7) Dane te pokazują, że Unia prawdopodobnie stanie w obliczu sytuacji, w której nastąpi masowy napływ wysiedleńców z Ukrainy niezdolnych do powrotu do swoich krajów lub regionów pochodzenia z powodu rosyjskiej agresji wojskowej. Skala napływu będzie prawdopodobnie taka, że istnieje również wyraźne ryzyko, że systemy azylowe państw członkowskich nie będą w stanie obsługiwać przybywających osób bez odczuwania negatywnego wpływu tej sytuacji na skuteczne funkcjonowanie tych systemów oraz na interes zainteresowanych osób i innych osób ubiegających się o ochronę.

8a) Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2025/1460 z dnia 15 VII 2025 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 (Dz.Urz.UE.L.2025.1460)
mając na uwadze, co następuje:
(10) Tak długo, jak trwa wojna przeciwko Ukrainie, jest mało prawdopodobne, aby zmalała liczba wysiedleńców w Unii korzystających z tymczasowej ochrony, dlatego konieczne jest jej przedłużenie, aby zaradzić sytuacji osób obecnie korzystających z takiej ochrony w Unii lub tych, które będą jej potrzebować począwszy od dnia 5 III 2026 r., gdyż takie przedłużenie jest zapewnieniem natychmiastowej ochrony i dostępu do zestawu zharmonizowanych praw i równocześnie sposobem na ograniczenie do minimum formalności związanych z masowym napływem osób do Unii. Przedłużenie tymczasowej ochrony powinno pomóc również zapobiec przeciążeniu systemów azylowych państw członkowskich w związku ze znacznym wzrostem liczby wniosków o ochronę międzynarodową, które mogłyby być składane przez osoby korzystające z tymczasowej ochrony w okresie do dnia 4 marca 2026 r., gdyby do tego czasu miała ustać tymczasowa ochrona, lub przez osoby uciekające przed wojną w Ukrainie i przybywające do Unii w okresie od dnia 5 marca 2026 r. do dnia 4 marca 2027 r.
(11) Z uwagi na utrzymujące się powody przyznawania tymczasowej ochrony, w przypadku kategorii osób wysiedlonych, o których mowa w decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382, taką ochronę należy zatem przedłużyć do dnia 4 III 2027 r.

II. Stan faktyczny

9. W dniu 29 IV 2024 r. wpłynął do Wojewody Dolnośląskiego wniosek o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę w Polsce.

10. Wniosek złożyła O. T., obywatelka Ukrainy, która przebywa legalnie w Polsce w ramach ochrony tymczasowej, w związku z otrzymaniem numeru PESEL ze statusem UKR.

11. Pismem z dnia 29 I 2025 r. wnioskodawczyni złożyła ponaglenie do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców zarzucając Wojewodzie Dolnośląskiemu zwłokę w prowadzeniu postępowania w sprawie.

12. W dniu 19 V 2025 r. wnioskodawczyni, działając przez pełnomocnika - adwokata M. H., wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (Sądu odsyłającego) skargę na bezczynność Wojewody Dolnośląskiego. W skardze zażądano:

- stwierdzenia bezczynności z rażącym naruszeniem prawa;
- zobowiązania Wojewody Dolnośląskiego do rozpatrzenia wniosku w terminie 14. dni;
- wymierzenia Wojewodzie Dolnośląskiemu grzywny;
- zasądzenia od Wojewody Dolnośląskiego na rzecz strony skarżącej sumy pieniężnej w kwocie 10 000 PLN tytułem rekompensaty za naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie;
- zasądzenia na rzecz strony skarżącej kosztów postępowania sądowego.

13. W uzasadnieniu skargi podniesiono, że pomimo złożenia w dniu 29 IV 2024 r. wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, a następnie wniesienia ponaglenia, sprawa nie została załatwiona. To zaś oznacza naruszenie prawa strony do rozpoznania jej sprawy w rozsądnym terminie.

14. W odpowiedzi na skargę Wojewoda Dolnośląski wniósł o jej oddalenie. Uzasadniając swoje stanowisko zaznaczył, że w sprawie znajduje zastosowanie art. 100c ust. 1 i art. 100d ust. 1 UoPOU, które przewidują wstrzymanie biegu terminu załatwienia spraw dotyczących udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy. Wyjaśnił też, że na dłuższe terminy rozpatrywania wniosków dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców główny wpływ ma lawinowy wzrost ilości wpływających w ostatnich latach wniosków o udzielenie zezwoleń oraz trudności w

uzupełnieniu braków kadrowych urzędu. Tym samym brak jest podstaw do stwierdzenia bezczynności i skarga powinna zostać oddalona.

15. Sąd odsyłający zdecydował się na zadanie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) pytania prejudycjalnego sformułowanego w sentencji postanowienia i zawiesił postępowanie w sprawie.

III. Dopuszczalność wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym

16. Sąd odsyłający (Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu) jest sądem krajowym pierwszej instancji, którego orzeczenia podlegają zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

17. Jak wynika z art. 1 § 1 PPSA, sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Zgodnie zaś z art. 2 ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, sądami administracyjnymi są Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne.

18. Stosownie zaś do art. 15 § 1 pkt 1 PPSA, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, stosownie do przepisów ustawy.

19. Sąd odsyłający jest zatem sądem państwa członkowskiego w rozumieniu art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE.C z 2016 r. Nr 202, s. 47) – dalej „TFUE", tym samym uprawniony jest zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego w kwestii wykładni Traktatów, o ile jest ona niezbędna do wydania orzeczenia.

IV. Niezbędność pytania prejudycjalnego

20. Sprawa zawisła przed Sądem odsyłającym dotyczy bezczynności organu administracji (Wojewody Dolnośląskiego) w wydaniu decyzji w sprawie udzielenia obywatelce Ukrainy (cudzoziemcowi) zezwolenia na pobyt czasowy i pracę w Polsce.

21. Termin wydania przez organ decyzji o zezwoleniu na pobyt czasowy i pracę reguluje zasadniczo art. 112a ust. 1 UoC, według którego decyzję w sprawie

udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy wydaje się w terminie 60 dni.

22. W przypadku niezachowania powyższego terminu cudzoziemiec może wystąpić z ponagleniem do organu administracji, a następnie ze skargą do sądu administracyjnego (art. 37 KPA oraz art. 3 § 2 pkt 8 i art. 53 § 2b PPSA). W skardze cudzoziemiec może żądać m.in. zobowiązania organu do załatwienia sprawy w określonym terminie, wymierzenia organowi grzywny do kwoty 81 817,2 PLN oraz przyznania skarżącemu sumy pieniężnej do kwoty 40 908,6 PLN.

23. Jak jednak wynika z art. 100c i art. 100d UoPOU, ustawodawca krajowy wstrzymał czasowo bieg terminów załatwienia sprawy udzielenia cudzoziemcom zezwolenia na pobyt czasowy i w związku z tym wyłączył możliwość wywodzenia środków prawnych dotyczących bezczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki. Wstrzymanie biegu terminów początkowo obowiązywało do 31 XII 2022 r., jednak było kilkakrotnie przedłużane i aktualnie obowiązuje do 4 III 2026 r. Na marginesie należy zasygnalizować, że analogiczne rozwiązanie ustawodawca krajowy przewidział w art. 100da UoPOU w zakresie spraw dotyczących udzielenia ochrony międzynarodowej.

24. Co istotne, zgodnie z art. 1 i 2 UoPOU uznaje się za legalny pobyt obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi rozpoczętymi tam dnia 24 II 2022 r.

25. Zarówno przepisy UoC jak i przepisy UoPOU dotyczą polityki migracyjnej i azylowej, stanowiącej kompetencję dzieloną między Unią a państwami członkowskimi, zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. j TFUE (przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości). Przepisy UoC i UoPOU muszą więc respektować wymagania wynikające z prawa unijnego, w tym z dyrektyw podlegających implementacji do polskiego porządku krajowego. Także organy administracyjne i sądy krajowe muszą uwzględniać regulacje prawa unijnego przy wykładni i stosowaniu przepisów UoC i UoPOU.

26. Sprawa zawisła przed tutejszym Sądem ma zatem charakter unijny, bowiem zawiązana jest ze stosowaniem przepisów prawa unijnego, w tym dyrektyw implementowanych przez UoC jak również przez UoPOU.

27. UoC implementuje m.in. postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1233 z dnia 24 IV 2024 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 - wersja przekształcona (Dz.Urz.UE.L.2024.1233).

28. Zgodnie z art. 5 ust. 2 dyrektywy 2024/1233, właściwy organ wydaje decyzję w sprawie wniosku o jedno zezwolenie w najkrótszym możliwym terminie, a w każdym razie w terminie 90 dni od daty złożenia kompletnego wniosku. Termin, o którym mowa w akapicie pierwszym, obejmuje sprawdzenie sytuacji na rynku pracy, jeżeli takiego sprawdzenia dokonuje się w związku z indywidualnym wnioskiem o jedno zezwolenie. Wszelkie skutki niepodjęcia decyzji w terminie przewidzianym w niniejszym ustępie określa się w prawie krajowym.

29. Nie bez znaczenia jest jednak, że powołana wyżej dyrektywa 2024/1233 określająca wymagania w zakresie terminu wydania decyzji (do 90 dni) nie znajduje zastosowania do obywateli państw trzecich, którzy są uprawnieni do pobytu w państwie członkowskim w ramach ochrony czasowej lub wystąpili o zezwolenie na pobyt w nim w ramach ochrony czasowej i oczekują na decyzję w sprawie swojego statusu (art. 3 ust. 2 lit.f dyrektywy 2024/1233).

30. Z kolei UoPOU implementuje m.in. dyrektywę Rady 2001/55/WE z dnia 20 VII 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 (Dz.Urz. UE.L 2001 r. Nr 212, s.12). Dyrektywa ta przewiduje minimalne warunki generalnego objęcia przez państwa członkowskie ochroną tymczasową masowo napływających wysiedleńców, którzy nie są w stanie bezpiecznie i na stałe powrócić ze względu na sytuację istniejącą w ich państwie. Według art. 5 ust. 1 dyrektywy 2001/55/WE istnienie sytuacji masowego napływu wysiedleńców jest ustalane decyzją Rady, podjętą kwalifikowaną większością na wniosek Komisji, uwzględniający wszelkie propozycje państw członkowskich przedłożenia wniosku Radzie. W przypadku obywateli Ukrainy jest to decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 III 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz.Urz.UE.L. z 2022 r. Nr 71, s.1). Skutkiem objęcia obywateli Ukrainy ochronną czasową jest m.in. przysługujące im z tego tytułu prawo do legalnego pobytu i pracy w państwie członkowskim, co jednoznacznie wynika z art. 8 i art. 12 dyrektywy 2001/55/WE.

Legalność pobytu i pracy nie wymaga w takim przypadku uprzedniego uzyskania zezwolenia.

31. Jak wynika z powyższego, ustawodawca krajowy zdecydował się na czasowe wstrzymanie biegu terminów załatwienia sprawy i możliwości wnoszenia środka prawnego przeciwdziałającego opieszałości organu administracji w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt, realizując zarazem na poziomie prawa krajowego wszystkie uprawnienia wynikające z przyznanej obywatelom Ukrainy ochrony tymczasowej na mocy decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 III 2022 r., które są tożsame z uprawnieniami wynikającymi z zezwolenia na pobyt.

32. W świetle powyższego wystąpiła konieczność wykładni prawa unijnego w zakresie, w jakim gwarantuje ono prawo jednostki do rozpatrzenia sprawy legalizacji pobytu w rozsądnym terminie przez administrację państwa członkowskiego stosującą prawo unijne (art. 41 ust. 1 w zw. z art. 51 ust. 1 KPP i w zw. z art. 6 ust. 1 TUE) przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności (art. 52 ust. 1 w zw. z art. 51 ust. 1 KPP i w zw. z art. 6 ust. 1 TUE), lojalności i skuteczności (art. 4 ust. 3 TUE) oraz prawa do „dobrej administracji" (traktowanego jako zasada Unii Europejskiej – art. 41 ust. 1 w zw. z art. 51 ust. 1 KPP, art. 6 ust. 1 TUE oraz wywodzonego z orzecznictwa TSUE)

V. Uzasadnienie pytania

V.1. Uwagi ogólne

33. Sytuacja, w jakiej znalazły się państwa członkowskie Unii Europejskiej, a w szczególności te kraje, które bezpośrednio graniczą z Ukrainą ma charakter szczególny. Wojna rozpoczęta inwazją sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w dniu 24 II 2022 r. stanowi niewątpliwie wyzwanie zarówno polityczne jak i organizacyjne dla instytucji Unii Europejskiej oraz poszczególnych państw członkowskich. Wymaga to podjęcia nadzwyczajnych środków oraz zastosowania specjalnych rozwiązań adekwatnych do zaistniałej sytuacji. To zaś niejednokrotnie wiąże się koniecznością wprowadzenia m.in. ograniczeń w korzystaniu z dotychczasowych praw.

34. Państwa członkowskie aktualnie ponoszą zwiększony wysiłek społeczny, instytucjonalny, organizacyjny jak i finansowy, którego celem jest m.in. udzielenie wsparcia Ukrainie oraz jej obywatelom, zarówno tym, którzy pozostali na Ukrainie, jak również tym, którzy zdecydowali się na masową emigrację do krajów

członkowskich UE. Wysiłek ten powinien być jednak równoważony możliwością wprowadzenia mechanizmów prawnych zabezpieczających państwo członkowskie przed zgłaszaniem roszczeń, które nie uwzględniają nadzwyczajnych okoliczności wywołanych sytuacją na Ukrainie.

35. W konkretnym przypadku chodzi o dopuszczalność czasowego ograniczenia prawa do rozpatrzenia w rozsądnym terminie sprawy udzielenia obywatelce Ukrainy zezwolenia na pobyt czasowy.

36. Podkreślić należy, że z uwagi właśnie na nadzwyczajność sytuacji międzynarodowej (wojna) jak i wewnętrznej (masowa imigracja), na poziomie Unii zdecydowano się zastosować rozwiązanie o charakterze generalnym, a więc udzielić wysiedleńcom z Ukrainy ochrony tymczasowej przewidzianej w dyrektywie Rady 2001/55/WE z dnia 20 VII 2001 r. Mocą decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 III 2022 r., stwierdzono istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy skutkujące przyznaniem ochrony tymczasowej. Kolejne decyzje Rady wydłużały ten okres i na chwilę obecną ochrona tymczasowa została udzielona do dnia 4 III 2027 r., co wynika z decyzji wykonawczej Rady (UE) 2025/1460 z dnia 15 VII 2025 r. w sprawie przedłużenia ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 (Dz.Urz.UE.L.2025.1460). To zaś w istocie oznacza, że imigranci z Ukrainy nabyli *ipso iure* prawo do legalnego pobytu, pracy, prowadzenia działalności gospodarczej, opieki zdrowotnej, edukacji oraz zabezpieczenia społecznego na terenie państwa członkowskiego Unii, bez konieczności ubiegania się o decyzję udzielającą ochrony międzynarodowej lub zezwolenie na pobyt, które w zwyczajnych okolicznościach musieliby uzyskać.

37. Oczywiście powołane regulacje dotyczą instrumentów polityki azylowej, a nie migracyjnej, niemniej jednak pomiędzy tymi instrumentami występuje ścisły związek. W jednym jak i w drugim przypadku chodzi bowiem o prawo legalnego pobytu cudzoziemca na terenie państwa członkowskiego Unii. Odmienne są jedynie przyczyny, dla których taki pobyt się legalizuje. Zasadniczo, przyznanie prawa pobytu w ramach ochrony międzynarodowej lub ubieganie się o taką ochronę wyłącza możliwość jednoczesnego ubiegania się o legalizację pobytu w ramach polityki migracyjnej. Normatywnym potwierdzeniem istnienia takiego związku jest fakt, że w przypadku zastosowania ochrony tymczasowej lub ubiegania się o ochronę międzynarodową konsekwentnie wyłączane jest stosowanie dyrektyw pobytowych dotyczących obywateli państw trzecich (*vide*: art. 3 ust. 2 lit. f i g dyrektywy Rady(UE)

2024/1233; art. 3 ust. 2 lit. b i d dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 XI 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi; art. 3 ust. 2 lit. a dyrektywy PE i Rady (UE) 2021/1883 z dnia 20 X 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/WE; art. 2 ust. 2 lit. a dyrektywy PE i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 V 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).

38. Analogiczne zależności występują na poziomie prawa polskiego. Według art. 99 ust. 1 pkt 4 i 5 UoC, cudzoziemcowi odmawia się wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy, gdy w dniu złożenia wniosku o udzielenie tego zezwolenia przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej m.in. w związku z udzieleniem mu azylu, ochrony uzupełniającej lub ochrony czasowej lub nadaniem mu statusu uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej, lub ubiega się o udzielenie ochrony międzynarodowej lub o udzielenie azylu.

39. Związek pomiędzy instrumentami polityki azylowej oraz instrumentami polityki migracyjnej potwierdzają też zalecenia Rady z 16 IX 2025 r. w sprawie skoordynowanego podejścia do stopniowego wycofywania tymczasowej ochrony dla wysiedleńców z Ukrainy (Dz.Urz.UE.C.2025.5129). Wskazuje się w nich jednoznacznie, że przyszłe uregulowanie statusu prawnego imigrantów z Ukrainy powinno odbywać się nie tylko w formie instrumentów właściwych dla ochrony międzynarodowej ale także przy wykorzystaniu „innych statusów prawnych", w tym dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801, (UE) 2021/1883 i (UE) 2024/1233 (zob. motywy 4 i 5 powołanych zaleceń).

40. Wydaje się więc, że zarówno decyzja udzielająca ochrony międzynarodowej jak i decyzja zezwalająca na pobyt są równorzędnymi instrumentami, które służą uregulowaniu statusu prawnego obywatela Ukrainy, który przybył na terytorium państwa członkowskiego w związku z wojną na Ukrainie. Skoro tak, to oba te postępowania narażone są w takim samym stopniu na ewentualne przeciążenia w przypadku wystąpienia masowej imigracji. Powinny więc one podlegać tożsamym ocenom, w zakresie możliwości wprowadzenia ograniczenia prawa do otrzymania decyzji w rozsądnym terminie.

41. Według oficjalnych danych Urzędu ds. Cudzoziemców w Polsce w 2024 r. wpłynęło 7 000 wniosków obywateli Ukrainy o udzielenie ochrony międzynarodowej (w 2023 r. – 1800 i w 2022 r. – 1800). Jeśli zaś chodzi o wnioski obywateli Ukrainy o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, to ich ilość w 2024 r. wyniosła 252 545 (w 2023 r. – 295 978; zaś w 2022 r. – 294 032). Większość obywateli Ukrainy przebywa w Polsce korzystając z ochrony czasowej. Obecnie zarejestrowanych jest na tej podstawie 993 000 osób. Powołane dane wskazują zatem na utrzymującą się znaczną presję ilościową ze szczególnym uwzględnieniem sytemu udzielania zezwoleń na pobyt czasowy.

V.2. Zasada proporcjonalności

42. Jak wynika z art. 52 ust. 1 KPP, wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

43. Istotą zasady proporcjonalności jest, by środki, którymi posługuje się prawodawca, były odpowiednie do osiągnięcia zamierzonego celu i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (wyrok TSWE z 12 XI 1996 r., C-84/94, ECLI:EU:C:1996:431). Ograniczenia muszą być rzeczywiście podyktowane względami interesu ogólnego i nie stanowić dysproporcjonalnej i niedopuszczalnej ingerencji naruszającej istotę chronionych praw, przy uwzględnieniu celu realizowanego przez te ograniczenia (wyrok TSWE z 12 VI 2003 r., C-112/00).

44. W konkretnym przypadku niewątpliwie celem regulacji krajowej z art. 100c i art. 100d UoPOU jest wstrzymanie biegu terminów wydania zezwolenia na pobyt, a tym samym wyłączenie możliwości kwestionowania bezczynności i przewlekłości organów administracji w takich sprawach. Ograniczenie to wprowadzono jednak w związku z masową skalą imigracji, która została potwierdzona w kolejnych decyzjach wykonawczych Rady (UE), w tym w ostatniej decyzji Rady (UE) nr 2025/1460 z dnia 15 VII 2025 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382.

45. Jednocześnie ograniczenie to rekompensowane jest udzieleniem obywatelom Ukrainy prawa pobytu w ramach ochrony tymczasowej. Zawarte w art. 100c i art.

100d UoPOU ograniczenie ma charakter czasowy i powiązane jest ściśle (skoordynowane) z kolejnymi decyzjami Rady przedłużającymi okres ochrony tymczasowej.

46. Podkreślić należy, że wprowadzenie ochrony tymczasowej miało w tym przypadku m.in. przeciwdziałać przeciążeniu systemów azylowych. Prawa towarzyszące tymczasowej ochronie miały z założenia ograniczyć konieczność niezwłocznego wydawania imigrantom indywidualnych decyzji określających ich status, a tym samym zmniejszyć ryzyko przeciążenia systemu administracyjnego (motywy 7 i 16 decyzji Rady (UE) 2022/382). Cele te pozostały nadal aktualne, co wynika z ostatniej decyzji Rady (UE) nr 2025/1460 (motyw 9, 10, 11), jak i z motywu 3. zaleceń Rady z 16 IX 2025 r. (C/2025/5129).

47. Nie może zatem umknąć uwadze, że ochrona tymczasowa, obok celów humanitarnych, realizuje także cele administracyjne i organizacyjne. Poprzez generalne przyznanie prawa pobytu odciążać ma bowiem systemy administracyjne państw członkowskich od konieczności wydawania indywidualnych zezwoleń legalizujących pobyt, a przynajmniej wyłączyć presję czasową w zakresie rozpatrywania wniosków azylowych i pobytowych takich cudzoziemców. W tym kontekście wydaje się, że przepisy krajowe wyłączające na czas trwania ochrony tymczasowej prawo cudzoziemca do kwestionowania bezczynności i przewlekłości organu w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt korespondują z zasadniczymi założeniami systemu ochrony tymczasowej.

48. W pkt. 74-77 opinii Rzecznika Generalnego z dnia 11 IX 2025 r. w sprawie C-195/25 (Framholm) zwrócono uwagę, że jednym z celów dyrektywy 2001/55 jest troska o to, by nie dopuścić do załamania krajowych systemów azylowych. Państwa dysponują zatem pewnym zakresem uznania w celu dostosowania tempa rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, zapobiegając przeciążeniu swoich krajowych systemów azylowych. Dyrektywa 2001/55 wpisuje się zatem we wspólny system rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, który przewiduje już możliwość odroczenia wydania odpowiedniej decyzji, w przypadku gdy „o udzielenie ochrony międzynarodowej występuje jednocześnie duża liczba obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, i praktycznie bardzo utrudnia to zakończenie procedury w terminie sześciu miesięcy".

49. Skoro zatem nie wyklucza się możliwości odroczenia wydania odpowiedniej decyzji, w przypadku gdy o udzielenie ochrony międzynarodowej występuje

jednocześnie duża liczba obywateli państw trzecich, to właściwie trudno znaleźć powody, dla których tego rodzaju odroczenie nie mogłoby zostać zastosowane w przypadku administracyjnego systemu migracyjnego. W przypadku Polski to właśnie administracyjny system migracyjny jest adresatem większości wniosków składanych w ramach masowej imigracji obywateli Ukrainy i to właśnie ten system ulega przeciążeniu w największym stopniu.

50. Warto przy tym powtórzyć, że udzielenie ochrony tymczasowej wyłącza stosowanie dyrektyw pobytowych przez okres korzystania z takiej ochrony przez obywateli państw trzecich (*vide*: art. 3 ust. 2 lit. f dyrektywy Rady(UE) 2024/1233; art. 3 ust. 2 lit. b dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 XI 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi; art. 3 ust. 2 lit. a dyrektywy PE i Rady (UE) 2021/1883 z dnia 20 X 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/WE; art. 2 ust. 2 lit.a dyrektywy PE i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 V 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).

51. Sam więc fakt zastosowania ochrony tymczasowej sprawia, że trudno powoływać się na przewidziane w dyrektywach pobytowych przepisy wyznaczające maksymalne terminy wydania zezwolenia na pobyt.

52. Dodać trzeba, że w przepisach UoPOU ustawodawca krajowy wprowadził także szereg rozwiązań adresowanych do tych obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski przed wybuchem wojny i w chwili jej wybuchu przebywali już w Polsce na podstawie udzielonych im wcześniej wiz oraz zezwoleń czasowych. Generalnie, zdecydowano się na ustawowe przedłużenie także tej kategorii cudzoziemcom okresu legalnego pobytu w sytuacji, gdy po wybuchu wojny skończy się prawo pobytu wynikające z wizy czy z wcześniej udzielonego zezwolenia na pobyt (art. 42 UoPOU). Przedłużenie okresu legalnego pobytu obowiązuje przez czas trwania ochrony tymczasowej. Prawodawca krajowy rozciągnął więc skutki ochrony tymczasowej także na tych obywateli Ukrainy, którym po wybuchu wojny zakończył się okres legalnego pobytu wynikający z wcześniej udzielonych wiz oraz pozwoleń

czasowych na pobyt. Także więc ta kategoria osób korzysta z prawa do legalnego pobytu udzielonego *ex lege*.

53. Należy więc stwierdzić, że zawartemu w art. 100c i art. 100d UoPOU czasowemu ograniczeniu towarzyszy kompleksowa regulacja służąca zagwarantowaniu w tym okresie obywatelom Ukrainy możliwości legalnego pobytu na terenie Polski niezależnie od tego, czy przybyli w związku z wojną, czy też przebywali oni już w Polsce wcześniej.

V.3. Zasada lojalności i skuteczności

54. Państwa członkowskie mają obowiązek powstrzymywać się od podejmowania środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii (art. 4 ust. 3 zd. 3 TUE). Procedury krajowe nie mogą czynić niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym korzystania z praw przyznanych przez prawo Unii (wyrok Trybunału z 16 XII 1976 r., ECLI:EU:C:1976:188).

55. Z perspektywy powołanych zasad lojalności i skuteczności aktualne jest zatem pytanie, czy problemowa regulacja z art. 100c i art. 100d UoPOU czyni niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym korzystanie przez obywateli Ukrainy z praw przyznanych przez prawo unijne.

56. Z jednej strony można na takie pytanie udzielić odpowiedzi twierdzącej wskazując, że wstrzymanie biegu terminu załatwienia sprawy zezwolenia na pobyt i wyłączenie możliwości wnoszenia środka kwestionującego opieszałość organu w sposób oczywisty co najmniej utrudnia otrzymanie takiego zezwolenia w rozsądnym terminie, określonym przepisami prawa unijnego (np. w terminie określonym w art. 5 ust. 2 dyrektywy 2024/1233).

57. Z drugiej jednak strony stwierdzić też można, że z uwagi na szczególne okoliczności powołane zasady nie doznają uszczerbku. W przepisach UoPOU zagwarantowano bowiem obywatelom Ukrainy prawo legalnego pobytu w sposób generalny (a więc bez konieczności uzyskania stosownego zezwolenia) z uwagi na masową skalę migracji wywołanej wojną na Ukrainie. Dokonana *ex lege* legalizacja pobytu stanowi przy tym wykonanie przepisów oraz decyzji podjętych na poziomie Unii Europejskiej, tj. decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382 w zw. z dyrektywą Rady 2001/55/WE. Celem tych regulacji było zaś rozwiązanie problemu masowej migracji w sposób generalny, poprzez czasową legalizację pobytu, mając przy tym na względzie m.in. potrzebę odciążenia systemów administracyjnych państw

członkowskich z konieczności wydawania indywidualnych decyzji regulujących status prawny cudzoziemców w warunkach napływu znaczącej ilości imigrantów (zob. motyw 16 decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382 z 4 III 2022 r.; motyw 10 decyzji wykonawczej Rady (UE) 2025/1460 z dnia 15 VII 2025 r.).

58. Osiągnięcie celu w postaci odciążenia systemu administracyjnego może być zaś realne i skuteczne wyłącznie wówczas, gdy państwa członkowskie przynajmniej przez okres trwania ochrony tymczasowej nie będą musiały ponosić odpowiedzialności z tytułu ewentualnych opóźnień związanych z rozpatrywaniem wniosków o wydanie decyzji określającej krajowy status prawny cudzoziemca. Dotyczyć to musi w takim samym stopniu wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej (polityki azylowej) jak i wniosków o zezwolenie na pobyt i pracę (polityka migracyjna). W sytuacji bowiem masowej imigracji oba te systemy są tak samo narażone na przeciążenie, bowiem docelowo służą legalizacji pobytu. Można by więc stwierdzić, że regulacja prawna z art. 100c i art. 100d UoPOU stanowi w znacznym stopniu konsekwencję systemowych założeń ochrony tymczasowej, przez co nie wydaje się być sprzeczna z zasadą lojalności i skuteczności.

V.4 Prawo do „dobrej administracji"

59. Prawo jednostki do niezwłocznego załatwienia przez organ administracji sprawy, określone w art. 41 ust. 1 w zw. z art. 51 ust. 1 KPP, nie jest celem samym w sobie, ale służy zapewnieniu efektywności i skuteczności w dochodzeniu lub w ochronie konkretnych uprawnień przysługujących jednostce. W omawianym przypadku chodzi o dochodzenie przez obywatela Ukrainy, jako obywatela państwa trzeciego, prawa do legalnego pobytu i pracy w ramach polityki migracyjnej Unii (art. 79 TFUE).

60. Czasowe wstrzymanie przez prawodawcę krajowego biegu terminu na udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt i pracę oraz wyłączenie możliwości wnoszenia przez taką osobę środka przeciwdziałania opieszałości niewątpliwie ogranicza skuteczność instrumentów polityki migracyjnej Unii. Negatywna ocena opisanego wyłączenia nie jest jednak już tak oczywista, jeśli uwzględnić, że z uwagi na masową skalę migracji prawo obywatela Ukrainy do legalnego pobytu i pracy na terenie Unii zostało mu wcześniej udzielone w ramach polityki azylowej Unii (art. 78 TFUE), w związku z objęciem go ochroną tymczasową.

61. Nie ulega wątpliwości, że środek prawny kwestionujący opieszałość organu administracji służy egzekwowaniu prawa jednostki do rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie. Jest również oczywiste, że powołane prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie stanowi istotny element prawa do dobrej administracji, mający docelowo służyć zapewnieniu skuteczności prawa. Państwu członkowskiemu nie wolno nadużywać autonomii proceduralnej, poprzez wprowadzanie regulacji ograniczającej to prawo w sposób, który uniemożliwiałby lub utrudniałby osiągnięcie celów realizowanych przez prawo unijne, jak również w sposób nieproporcjonalny do potrzeb ochrony interesu ogólnego lub praw i wolności innych osób.

62. Podkreślić jednak należy, że na poziomie prawa unijnego przyznano państwom członkowskim kompetencję do wyłączenia możliwości jednoczesnego korzystania ze statusu osoby ubiegającej się o azyl oraz ze statusu wynikającego z tymczasowej ochrony. Zgodnie bowiem z art. 19 ust. 1 dyrektywy 2001/55/WE państwa członkowskie mogą postanowić, że nie można równocześnie korzystać z tymczasowej ochrony oraz statusu osoby ubiegającej się o azyl, kiedy wniosek o azyl jest w trakcie rozpatrywania. Oznacza to, że w świetle art. 19 ust. 1 dyrektywy 2001/55/WE, prawo uchodźcy objętego ochroną tymczasową do wydania w rozsądnym terminie decyzji udzielającej azylu może być więc zawieszone. Wniosek o udzielenie azylu będzie podlegać rozpatrzeniu dopiero po ustaniu ochrony tymczasowej.

63. Warto też zwrócić uwagę na art. 17 dyrektywy 2001/55/WE. Wynika z niego, że osoby korzystające z tymczasowej ochrony muszą mieć zapewnioną możliwość złożenia wniosku o udzielenie azylu w dowolnym czasie. Rozpatrywanie wniosku o azyl, które nie zostało zakończone przed wygaśnięciem okresu tymczasowej ochrony, zostaje ukończone po upływie tego okresu. Przepis ten stanowi przedmiot pytania prejudycjalnego w sprawie C-249/25 (Jilin) w zakresie możliwości jego wykładni w ten sposób, że przyznaje on państwom członkowskim uprawnienie do zawieszenia rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego przez osobę objętą ochroną tymczasową na okres trwania tejże ochrony.

64. Co więcej, zgodnie z art. 20 dyrektywy 2001/55/WE, dopiero po zakończeniu trwania tymczasowej ochrony stosuje się ogólne prawa dotyczące ochrony i cudzoziemców w Państwach Członkowskich. W świetle powołanego przepisu ochrona tymczasowa jest więc instytucją prawną, która ze względu na swój

nadzwyczajny charakter może uzasadnić wyłączenie lub ograniczenie ogólnych praw dotyczących ochrony cudzoziemców.

65. Wydaje się więc, że także na poziomie szczegółowych regulacji prawa unijnego dostrzega się konieczność uwzględnienia wpływu masowości imigracji obywateli Ukrainy na terminowość rozpatrywania wniosków o wydanie zezwolenia.

VI. Orzecznictwo krajowe

66. W orzecznictwie polskich sądów administracyjnych wykładnia i stosowanie art. 100c i art. 100d UoPOU rodzi kontrowersje i formułowane są różnorodne stanowiska.

67. Między innymi z tego powodu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zwrócił się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym w kwestii stosowania regulacji z art. 100c i art. 100d UoPOU (sprawa C-254/25). W tym przypadku postępowanie dotyczy jednak udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy obywatelowi Indii, a więc cudzoziemcowi niebędącemu beneficjentem ochrony tymczasowej.

68. W orzecznictwie sądów krajowych rozbieżności w stosowaniu powołanych przepisów obejmują zasadniczo dwie kwestie. Pierwsza kwestia dotyczy zakresu podmiotowego stosowania powołanych przepisów.

69. Wyrażane jest stanowisko, że regulacja z art. 100c i art. 100d UoPOU nie może znaleźć zastosowania do cudzoziemców, którzy nie są beneficjentami ochrony tymczasowej i nie mogą korzystać z legalizacji pobytu *ex lege* wynikającej z przepisów UoPOU (np.: wyroki WSA we Wrocławiu: z 14 III 2023 r., II SAB/Wr 1411/22, z 18 IV 2023 r., III SAB/Wr 1241/22, z 6 VI 2023 r., I SAB/Wr 1415/22; wyrok WSA w Łodzi z 18 IV 2023 r., III SAB/Łd 16/23; wyrok WSA w Gdańsku z 13 X 2022 r., III SAB/Gd 98/22; wyrok WSA w Gliwicach z 12 IV 2024 r., II SAB/Gl 19/24).

70. Reprezentowany jest także pogląd przeciwny, że przepisy art. 100c i art. 100d UoPOU obejmują wszystkich cudzoziemców - niezależnie od ich narodowości, a nie tylko tych, których pobyt w Polsce jest wywołany wojną w Ukrainie (np. wyroki NSA z 13 II 2024 r., II OSK 2362/23 i z 27 VI 2024 r., II OSK 2608/23).

71. Drugi obszar rozbieżności dotyczy oceny możliwości stosowania art. 100c i art. 100d UoPOU w świetle zasad ogólnych prawa, w szczególności zasady proporcjonalności.

72. Reprezentowane jest stanowisko, że wskazane przepisy nie naruszają Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, prawa unijnego, w tym KPP, jak również art. 6 i

13 EKPCz (zob. np. wyroki NSA: z 23 X 2024 r., II OSK 801/24; z 30 X 2024 r., II OSK 1303/24). Podkreślano przy tym, że prawa zagwarantowane we wtórnym prawie unijnym oraz w KPP, w tym prawo do dobrej administracji oraz prawo do sądu (zob. art. 41 i 47 KPP), mogą podlegać ograniczeniom z uwagi na konieczność ochrony m.in. interesu publicznego, co wynika z art. 52 ust. 1 KPP (wyrok NSA z 23 X 2024 r., II OSK 801/24). Epizodyczność omawianego rozwiązania prawnego jest skorelowana z przedłużeniem przez Radę Unii Europejskiej tymczasowej ochrony udzielanej wysiedleńcom z Ukrainy. W tym kontekście zauważano, że według rządowego uzasadnienia nowelizacji przewidującej przedłużenie obowiązywania art. 100c i art. 100d UoPOU (druk sejmowy nr 342, X Kadencja, s. 68), celem ustawodawcy jest zapewnienie sprawnego i nieobciążającego dodatkowo organów administracji rządowej procesu przechodzenia przez obywateli Ukrainy, korzystających obecnie z ochrony czasowej, na pobyt czasowy (np. wyrok NSA z dnia 20 II 2025 r., II OSK 1961/24).

73. Obecny jest jednak także pogląd odmawiający generalnie stosowania art. 100c i art. 100d UoPOU z uwagi na naruszenie prawa do sądu (np. wyrok WSA w Poznaniu z 8 XI 2023 r., II SAB/Po 105/23). Wskazuje się również, że kolejne przedłużanie przez prawodawcę krajowego możliwości stosowania art. 100d UoPOU sprzeczne jest z wymaganiami zasady proporcjonalności. Tym samym, oceny bezczynności albo przewlekłości w sprawach udzielenia zezwolenia na pobyt i pracę należy dokonywać z uwzględnieniem zdarzeń zaistniałych od 1 VII 2024 r., pomijając tym samym stosowanie art. 100d UoPOU (np.: wyrok NSA z 12 VI 2025 r., II OSK 3096/24; wyrok NSA z 13 VI 2025 r., II OSK 2940/24; wyrok NSA z 5 VIII 2025 r., II OSK 2719/24).

VII. Uwagi końcowe i proponowane stanowisko w zakresie odpowiedzi

74. Sąd odsyłający zwraca uwagę, że ustawodawca krajowy dopuszcza możliwość składania przez obywateli Ukrainy będących beneficjentami ochrony tymczasowej wniosków o wydanie zezwolenia na pobyt czasowy (art. 47 ust. 13 UoPOU). Wnioski te przyjmowane są do rozpatrzenia, jednak wydanie zezwolenia następuje z reguły po upływie terminów wynikających z prawa krajowego jak i terminów maksymalnych określonych w dyrektywach pobytowych.

75. W ocenie Sądu odsyłającego wyżej opisane zjawisko wynika przede wszystkim z masowości skali imigracji związanej z wojną trwającą w Ukrainie, a więc z okoliczności o charakterze obiektywnym i nadzwyczajnym, co powinno zostać uwzględnione przy wykładni przepisów prawa unijnego jak i prawa krajowego.

76. Jednocześnie podkreślić trzeba, że sądy administracyjne w zdecydowanej większości przyjmują do merytorycznego rozpatrzenia skargi cudzoziemców na bezczynność jak i na przewlekłość organu w sprawach udzielenia zezwolenia na pobyt, dokonując w każdym przypadku oceny indywidualnych okoliczności sprawy. Zapewniony jest więc dostęp do sądu i wyroku rozstrzygającego sprawę. Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie podkreśla, że skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie przez organ postępowania w sprawie wymienionej w art. 100c ust. 1 i art. 100d ust. 1 UoPOU nie jest skargą niedopuszczalną w rozumieniu przepisów PPSA (np. wyroki NSA z: 13 II 2024 r., II OSK 2362/23; 25 IX 2025 r., II OSK 2646/24; 1 X 2025 r., II OSK 2732/24).

77. Biorąc pod uwagę nadzwyczajny charakter sytuacji wywołanej wojną w Ukrainie, jak i przedstawiony wyżej całokształt regulacji prawnej, który z założenia miał m.in. zapobiegać negatywnym skutkom przeciążenia systemów administracyjnych państw członkowskich, Sąd odsyłający wnosi o stwierdzenie, że: traktatowe zasady: a) proporcjonalności, b) lojalnej współpracy i skuteczności, c) prawa do ,,dobrej administracji", w której zawarte jest m.in. prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie - należy tak interpretować, że nie sprzeciwiają się one możliwości czasowego wstrzymania w prawie krajowym biegu terminów wyznaczonych do przeprowadzenia postępowania administracyjnego i udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę obywatelowi Ukrainy uprawnionemu do legalnego pobytu w państwie członkowskim w ramach ochrony tymczasowej.

78. Sąd odsyłający wnosi również o ewentualne przeformułowanie przedłożonego pytania, gdyby Trybunał stwierdził taką konieczność dla udzielenia użytecznej odpowiedzi.

VIII. Zawieszenie postępowania

79. Zgodnie z art. 124 § 1 pkt 5 PPSA sąd zawiesza postępowanie z urzędu w razie przedstawienia przez sąd w tym postępowaniu pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu albo Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

80. Wobec przedstawienia wyżej zaprezentowanego pytania prawnego wystąpiła przesłanka do obligatoryjnego zawieszenia postępowania przed tutejszym Sądem.