

Artur Żurawik

Uniwersytet Jagielloński, Polska

artur.zurawik@uj.edu.pl

ORCID: 0000-0002-6349-6344

<https://doi.org/10.26881/gsp.2026.3.07>

Prawne problemy masowej imigracji na terenie Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia na przykładzie Polski¹

1. Uwagi ogólne

Jednym ze współczesnych wyzwań Unii Europejskiej (dalej: UE) są masowe ruchy migracyjne obywateli państw trzecich, które z jednej strony wymagają niezwłocznych działań o charakterze humanitarnym, z drugiej zaś oddziałują na relacje pomiędzy samymi państwami członkowskimi. Jest to więc problem nie tylko społeczny, organizacyjny, ekonomiczny i etyczny, lecz także prawny.

Migracja, choć często jest legalna i odbywa się w ramach obowiązujących procedur międzynarodowych, to jednak nie jest standardem i nierzadko narusza prawo, będąc częścią aktywności o charakterze zorganizowanym. Uczestniczą w niej nie tylko struktury przestępcze, których głównym motywem działania jest zarobek, lecz także państwa ideologicznie wrogie Unii Europejskiej, jak Białoruś działająca w porozumieniu z Rosją. Efekty takich działań widoczne są m.in. na granicy z Polską.

Nielegalna migracja, oznaczająca w tym przypadku przemieszczanie się osób z krajów spoza UE przez jej granice bez spełnienia wymogów prawnych dotyczących wjazdu, pobytu lub zamieszkania w jednym lub kilku krajach unijnych, prowadzi więc do konieczności podjęcia i realizacji współpracy przez wszystkie państwa członkowskie. Istotne staje się w tym kontekście skuteczne wdrażanie procedur mających na celu legalizowanie pobytu obywateli państw trzecich, umożliwiając im, w razie spełnienia niezbędnych wymagań, pobyt na terenie UE i legalne zatrudnienie.

Cudzoziemcy – obywatele państw trzecich odgrywają bowiem ważną rolę w tworzeniu kluczowego atutu UE, jakim jest kapitał ludzki, oraz w zapewnianiu trwałego wzrostu gospodarczego. Unia Europejska powinna być dla osób wykwalifikowanych atrakcyjnym miejscem do pracy, badań naukowych i innowacji. Musi dbać, jako podmiot międzynarodowy, o zwiększanie swoich szans w globalnej rywalizacji o ludzi

¹ Artykuł opiera się na argumentacji zawartej w postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (II SAB/GI 19/25) o skierowaniu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytania prejudycjalnego. Autor niniejszego opracowania był sędzią sprawozdawcą w tej sprawie.

zdolnych, chętnych do nauki i pracy, by w ten sposób prowadzić do poprawy swej konkurencyjności oraz wskaźników wzrostu gospodarczego.

Dlatego też państwa członkowskie UE powinny zapewnić, by legalizowanie pobytów cudzoziemców – osób spoza jej terytorium, odbywało się możliwie szybko, a jeśli przebywają tu nielegalnie, by wdrażane były sprawiedliwe i przejrzyste procedury zmierzające do ustalenia, czy legalizacja pobytu jest możliwa. Decyzje wobec takich osób powinny być podejmowane indywidualnie, na podstawie obiektywnych kryteriów, z uwzględnieniem czynników humanitarnych.

Jednym z krajów, które stanęły przed nowymi wyzwaniami, jest również Polska. Można mieć jednak wiele uwag na temat sposobu rozwiązywania sygnalizowanych tu problemów w kontekście konieczności poszanowania praw człowieka. Niewątpliwie nowa, trudna sytuacja wymaga podejmowania kroków, które niekiedy ingerują w sferę praw i wolności, lecz każda ingerencja musi być proporcjonalna, a wyjątki od zasady nie mogą stać się regułą.

2. Problemy prawne masowego napływu cudzoziemców do Polski

Po inwazji rosyjskiej na Ukrainę w 2022 r. Polska przyjęła ogromną liczbę uchodźców z terenu sąsiedniego. Szacuje się, że od lutego 2022 r. do naszego kraju przybyło kilka milionów osób, głównie kobiet i dzieci. Część z nich opuściła już Polskę, jednak duża liczba cudzoziemców przebywa tu nadal². Oprócz tego organy administracji publicznej zajmujące się sprawami cudzoziemców muszą rozpatrywać wnioski pobytowe obywateli innych państw, także spoza Europy. Przybywają oni w różnych celach, niekiedy rodzinnych, ale też do pracy i na studia.

Status takich osób regulowany jest nie tylko przepisami krajowymi, lecz także normami prawa międzynarodowego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej: Konstytucja RP) w art. 9 stanowi przy tym, że „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Z kolei zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP: „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”. Dotyczy to również prawa Unii Europejskiej.

Sprawy pobytowe cudzoziemców należą do kompetencji wojewodów. Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2025 r. poz. 337; dalej: u.p.o.u. lub specustawa ukraińska) w art. 100c ust. 1 stanowiła jednak³, że 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

² Podanie dokładnych danych nie jest możliwe, ponieważ liczby te mają charakter zmienny.

³ Obecnie przepis ten uchylono.

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.

Artykuł 100c ust. 3 specustawy ukraińskiej stanowił dodatkowo uprzednio, że 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 niezakończaniu 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. Jednocześnie w art. 100c ust. 3 tej samej ustawy wskazywano, że „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”.

Podobna regulacja znalazła się w art. 100d specustawy ukraińskiej, przy czym termin wskazany w jej art. 100c ust. 1 był kilkukrotnie wydłużany, obecnie do dnia 4 marca 2027 r. (art. 100d ust. 1–4 specustawy ukraińskiej).

Sprawy cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej są regulowane także przez przepisy ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (tekst jedn.: Dz. U. z 2025 r. poz. 1079; dalej: u.o.c.). Przykładowo w świetle jej art. 112a ust. 1 „Decyzję w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy wydaje się w terminie 60 dni”. Jest to przepis o charakterze szczególnym wobec regulacji ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2025 r. poz. 1691; dalej: k.p.a.). Artykuł art. 37 § 1 k.p.a. stanowi jednocześnie, że „Stro nie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli: 1) nie zakończono 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 zakończenia sprawy (przewlekłość)”. Ponaglenie wnosi się: 1) do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie; 2) do organu prowadzącego postępowanie – jeżeli nie ma organu wyższego stopnia (art. 37 § 3 k.p.a.).

Uzupełnienie powyższych regulacji można znaleźć w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2026 r. poz. 143; dalej: p.p.s.a.). Zgodnie z art. 53 § 2b p.p.s.a. skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. Z kolei w art. 149 § 1 p.p.s.a. wskazano, że sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy: 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

dopuszczył się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Jednocześnie sąd stwierdza, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (§ 1a). Sąd 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 określoną przepisami sumę pieniężną (art. 149 § 2 p.p.s.a.).

Prawo unijne reguluje powyższe zagadnienia w wielu aktach prawnych. Jednym z nich jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze *au pair* (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 132 z 21.05.2016, s. 21, ze zm.; dalej: dyrektywa 2016/801). W motywie 3 Preambuły powyższej dyrektywy wyraźnie wskazano: „Niniejsza dyrektywa powinna przyczyniać się do realizacji programu sztokholmskiego, którego celem jest zbliżenie przepisów krajowych dotyczących warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich. Imigracja spoza Unii jest jednym ze źródeł napływu wysoko wykwalifikowanych osób, a zapotrzebowanie, zwłaszcza na studentów i naukowców, coraz bardziej rośnie. Odgrywają oni ważną rolę w tworzeniu kluczowego atutu Unii, kapitału ludzkiego, oraz w zapewnianiu inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego, sprzyjającego włączeniu społecznemu, a tym samym przyczyniają się do realizacji celów strategii Europa 2020”.

Istotny jest tu motyw 30 Preambuły dyrektywy 2016/801, w którym stwierdza się wyraźnie: „Gdy spełnione zostają ogólne i szczególne warunki przyjęcia, państwa członkowskie powinny w określonym terminie wydać zezwolenie. Jeśli państwo członkowskie wydaje dokumenty pobytowe jedynie na swoim terytorium, a wszystkie warunki przyjęcia określone w niniejszej dyrektywie są spełnione, państwo członkowskie powinno przyznać zainteresowanemu obywatelowi państwa trzeciego wymaganą wizę oraz powinno zapewnić skuteczną współpracę właściwych organów w tym zakresie. W przypadku gdy państwo członkowskie nie wydaje wiz, powinno przyznać zainteresowanemu obywatelowi państwa trzeciego równoważne zezwolenie umożliwiające wjazd na swoje terytorium”.

W tym kontekście art. 34 ust. 1 dyrektywy 2016/801 stanowi, że „Właściwe organy danego państwa członkowskiego podejmują decyzję w sprawie wniosku o zezwolenie lub odnowienie takiego zezwolenia oraz powiadamiają wnioskodawcę o tej decyzji na piśmie najszybciej jak to możliwe, lecz nie później niż w terminie 90 dni od daty złożenia kompletnego wniosku, zgodnie z procedurami powiadamiania określonymi w prawie krajowym”.

Z kolei w art. 34 ust. 3 dyrektywy 2016/801 wskazano, że „w przypadku gdy informacje lub dokumenty przedstawione na poparcie wniosku są niekompletne, właściwe organy powiadamiają wnioskodawcę w rozsądnym terminie o wymaganych dodatkowych informacjach oraz wyznaczają rozsądny termin na ich przedstawienie”. Oznacza to, że nawet jeśli wniosek jest niekompletny, organy mają obowiązek sprawnego działania, informowania o brakach i doprowadzenia w rozsądnym terminie do uzupełnienia

dokumentacji oraz załatwienia sprawy. Dopiero brak reakcji ze strony wnioskodawcy może usprawiedliwiać brak wydania stosownego aktu administracyjnego przez organ.

Polska ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach implementuje także postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE L 348 z 24.12.2008, s. 98, ze zm.). Stąd legalność pobytu obywateli państw trzecich na terenie państw członkowskich UE ma dla tych osób fundamentalne znaczenie.

W motywie 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 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 (Dz. Urz. L 2024/1233 z 30.04.2024) podkreślono, że Unia Europejska powinna zapewniać sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich, którzy legalnie przebywają na terytorium państw członkowskich, a bardziej zdecydowana polityka integracyjna powinna służyć przyznaniu tym obywatelom państw trzecich praw i obowiązków porównywalnych z prawami i obowiązkami obywateli UE⁴.

Już z tych powodów postępowanie administracyjne o udzielenie obywatelowi państwa trzeciego zezwolenia na pobyt jest sprawą unijną, a nie jedynie krajową. Oznacza to konieczność poszanowania postanowień Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 389; dalej: KPP) w świetle jej art. 51 ust. 1 oraz zasad unijnych, także przez organy i sądy krajowe.

Jednocześnie, jak wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE), nie mogą występować sytuacje podlegające prawu unijnemu, w których prawa podstawowe nie miałyby zastosowania⁵. Środki, które są nie do pogodzenia z prawami podstawowymi, są niedopuszczalne w prawie UE ze względu na poszanowanie zasad pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności tego prawa w wyniku ochrony praw podstawowych, które nie może różnić się w zależności od danego prawa krajowego⁶.

W projektach zmian ustawodawczych w Polsce nie uzasadniono szczegółowo konieczności przedłużania okresów, w których wyłączono możliwość wywodzenia środków prawnych dotyczących bezczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki. Przede wszystkim nie odniesiono się do

⁴ Zob. szerzej: I. Gęsicka, P. Majka, M. Rydzewska, J. Wańtoch-Rekowski, *Zatrudnianie cudzoziemców. Problematyka prawa pracy, administracyjnego i finansów publicznych*, Warszawa 2026, s. 25 i nn.

⁵ Wyrok TSUE z dnia 26 lutego 2013 r., C-617/10, *Åklagaren przeciwko Hansowi Åkerbergowi Franssonowi*, ECLI:EU:C:2013:105, pkt 21.

⁶ Zob. wyroki TSUE z dnia: 6 marca 2014 r., C-206/13, *Cruciano Siragusa przeciwko Regione Siciliana*, ECLI:EU:C:2014:126, pkt 31–32; z 26 lutego 2013 r., C-399/11, *Stefano Melloni przeciwko Ministerio Fiscal*, ECLI:EU:C:2013:107, pkt 60.

kwestii dopuszczalności takiego zabiegu legislacyjnego w kontekście wymogów prawa unijnego⁷.

Rozbieżności orzecznicze wywołał fakt, że ustawodawca w tekście specustawy ukraińskiej posługuje się odrębnymi pojęciami „obywatel Ukrainy” (np. art. 42 ust. 3a u.p.o.u.) i „cudzoziemiec” (art. 100d u.p.o.u.). W myśl art. 3 pkt 2 u.o.c. cudzoziemiec to każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego⁸.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) w wielu wyrokach stanął na stanowisku, że objęcie zakresem ówczesnego art. 100c ust. 1 u.p.o.u. „cudzoziemców” świadczy o zamiarze ustawodawcy, aby objąć tym przepisem wszystkich cudzoziemców, niezależnie od ich obywatelstwa oraz daty przybycia na terytorium RP. Z tych powodów status strony składającej skargę do sądu administracyjnego na bezczynność organu, związany z posiadanym obywatelstwem, pozostaje irrelevantny dla sprawy. Omawiane regulacje dotyczą bowiem każdego cudzoziemca w rozumieniu art. 3 pkt 2 u.o.c., który inicjuje jedno z postępowań (udzielenia, zmiany, cofnięcia zezwolenia) wymienionych w ówczesnym art. 100c ust. 1 i art. 100d ust. 1 u.p.o.u.⁹

Innymi słowy, zdaniem NSA, „przepisy art. 100c i art. 100d specustawy ukraińskiej stanowią rozwiązania generalne dotyczące wszystkich cudzoziemców – niezależnie od ich obywatelstwa, a nie tylko tych, których pobyt w Polsce jest wywołany wojną w Ukrainie”¹⁰.

3. Prawo do dobrej administracji jako zasada prawa Unii Europejskiej

Wymóg sprawnego działania jest elementem prawa do tzw. dobrej administracji, która w świetle orzecznictwa TSUE jest zasadą prawa unijnego. Ustanawia ją jednocześnie art. 41 KPP¹¹.

Na prawo do dobrej administracji składa się szereg różnych elementów, w tym prawo każdego do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie¹². Prawo to w świetle art. 41 ust. 2 KPP obejmuje ponadto m.in. prawo do bycia wysłuchanym i prawo dostępu do akt sprawy. Jednocześnie art. 41 ust. 3 KPP stanowi, że każdy ma prawo domagania się od UE naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje

⁷ Np. projekt 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 ustaw (IX.2845); projekt 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 (X.342).

⁸ Zob. też: M. Kumela-Romańska, *Administracyjnoprawny status cudzoziemca w Polsce*, Warszawa 2017, s. 101 i nn.

⁹ Np. wyrok NSA z dnia 25 lipca 2024 r., II OSK 206/24, CBOSA.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 20 lutego 2025 r., II OSK 1961/24, CBOSA.

¹¹ Zob. też: S. Babiarczyk, K. Aromiński, *Postępowanie sądownoadministracyjne w praktyce*, Warszawa 2015, s. 257.

¹² Zob. też: M. Jaśkowski, *Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 158–160.

lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. Każdy może też zwrócić się pisemnie do instytucji unijnych w jednym z języków traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku (art. 41 ust. 4 KPP). Artykuł 41 ust. 1–4 KPP zawiera zatem katalog uprawnień, które łącznie składają się na tzw. prawo do dobrej administracji. Choć w katalogu tym nie wymieniono możliwości złożenia skutecznego środka prawnego przeciwdziałającego opieszałości organów administracji publicznej, to jednak trudno wyobrazić sobie realizację prawa do dobrej administracji bez tego rodzaju uprawnienia uczestnika postępowania administracyjnego.

Artykuł 47 KPP stanowi jedynie o prawie do złożenia skutecznego środka prawnego przed sądem, tymczasem prawodawca krajowy przewiduje także środki przeciwdziałające opieszałości organów w ramach procedur administracyjnych (w tym realizujących zadania unijne), poprzez możliwość złożenia ponaglenia do organu administracji wyższego stopnia. Organ taki nie jest sądem, zatem art. 47 KPP nie ma tu zastosowania. Wydaje się natomiast, że możliwość złożenia skutecznego środka prawnego do organu administracji publicznej wyższego stopnia powinna być traktowana jako jeden z elementów „prawa do dobrej administracji”.

W prawie polskim należy przywołać cytowany wcześniej art. 37 § 1 k.p.a., który w razie opieszałości organów daje stronie prawo do wniesienia ponaglenia. Jednocześnie art. 37 § 3 k.p.a. stanowi, że ponaglenie wnosi się: 1) do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie; 2) do organu prowadzącego postępowanie – jeżeli nie ma organu wyższego stopnia. Wniesienie ponaglenia warunkuje jednocześnie skuteczność skargi na bezczynność lub przewlekłość działania organu, składanej do sądu administracyjnego (art. 53 § 2b p.p.s.a.). Tymczasem w świetle cytowanego już art. 100d ust. 4 u.p.o.u. „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”.

Prawo do naprawienia szkody wyrządzonej przez instytucje publiczne lub ich pracowników (jeśli taka szkoda wystąpiła) ma odmienny charakter niż prawo do złożenia skutecznego środka przeciwdziałania opieszałości organów administracyjnych (w tym ponaglenia). Prawo do naprawienia szkody nie jest wystarczające. Możliwość złożenia skutecznego środka prawnego przeciwdziałającego opieszałości organów ma na celu niedopuszczenie do powstania szkody, ewentualnie jej zminimalizowanie, dopóki jest to jeszcze możliwe.

Jakkolwiek orzecznictwo TSUE przyjmuje, że z brzmienia art. 41 KPP wynika, iż jest on adresowany nie do państw członkowskich, lecz wyłącznie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii¹³, to jednak „prawo do dobrej administracji” odzwierciedla ogólną zasadę prawa UE. W wyroku w sprawie C-604/12¹⁴ wskazano bowiem

¹³ Tak np. wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2011 r., C-482/10, *Teresa Cicala przeciwko Regione Siciliana*, ECLI:EU:C:2011:868, pkt 28.

¹⁴ Wyrok TSUE z dnia 8 maja 2014 r., C-604/12, *H.N. przeciwko Minister for Justice, Equality and Law Reform i in.*, ECLI:EU:C:2014:302.

m.in., że gdy państwo członkowskie wdraża prawo unijne, wymogi wynikające z zapisanego w art. 41 KPP i stanowiącego zasadę ogólną prawa UE – prawa do dobrej administracji, w szczególności prawa każdej osoby do bezstronnego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie, mają zastosowanie (pkt 49 i 50). Podobne stanowisko zajął rzecznik generalny TSUE Yves Bot w opinii przedstawionej w powyższej sprawie w dniu 7 listopada 2013 r.¹⁵ Zatem „państwo członkowskie musi postępować zgodnie z zasadą ogólną prawa Unii dotyczącą dobrej administracji”¹⁶. Także w art. 51 ust. 1 KPP wskazano, że postanowienia Karty mają zastosowanie do państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują one prawo unijne (art. 51 ust. 1 KPP).

4. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej w sprawach cudzoziemców

W Rzeczypospolitej Polskiej, jak również w wielu innych państwach, obowiązują także postanowienia europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: EKPCz lub Konwencja), które są szanowane przez prawodawstwo unijne oraz przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Aktualne znaczenie prawne Konwencji dla Unii wynika z art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, podpisanego w Maastricht w dniu 7 lutego 1992 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30; dalej: TUE), w brzmieniu ustalonym Traktatem z Lizbony z dnia 13 grudnia 2007 r. zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonym w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569), który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Przepis ten o Konwencji oraz o tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich stanowi łącznie jako o źródłach inspiracji dla Trybunału Sprawiedliwości UE w odkrywaniu zasad ogólnych prawa unijnego.

Zgodnie z art. 1 EKPCz „Wysokie Układające się Strony zapewniają każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji, prawa i wolności określone w rozdziale I niniejszej konwencji”. „Konwencja chroni prawa nie tylko obywateli, lecz także cudzoziemców, bezpaństwowców itd.”¹⁷.

W świetle art. 13 EKPCz „Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe”. Jednocześnie art. 6 ust. 1 EKPCz gwarantuje każdemu

¹⁵ ECLI:EU:C:2013:714, pkt 36.

¹⁶ Wyrok TSUE (wielka izba) z dnia 5 grudnia 2023 r., C-128/22, *Nordic Info BV przeciwko Belgische Staat*, ECLI:EU:C:2023:951, pkt 69.

¹⁷ M.A. Nowicki, *Komentarz do art. 1 [w:] Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. 8, Warszawa 2021, LEX/el.

prawo do sądu, które rozciąga się nie tylko na sprawy *stricte* karne i cywilne, lecz także na administracyjne. Przepis ten jest bowiem interpretowany szeroko¹⁸. W prawie polskim prawo do sądu wprowadzane jest przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP¹⁹.

Zgodnie z orzecnictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka środek odwoławczy wymagany przez art. 13 EKPCz musi być „skuteczny”, zarówno w praktyce, jak i w prawie. Nie musi tu chodzić o naruszenia dokonane przez władzę sądowną, ale również przez inne organy państwowe²⁰.

Z jednej zatem strony krajowa władza ustawodawcza wprowadziła środki służące przeciwdziałaniu opieszałości organów (ponaglenie, skarga na beczynność lub przewlekłość²¹), z drugiej strony doszło do systemowego, ustawowego zawieszenia możliwości korzystania z tych środków przez cudzoziemców – obywateli państw trzecich, przez co prawo to stało się iluzoryczne, nieskuteczne.

O ile jeszcze w sytuacji nadzwyczajnej, jaka pojawiła się bezpośrednio po wybuchu działań wojennych w Ukrainie, przejściowo taka sytuacja była tolerowana przez niektóre składy orzecznicze w sądach administracyjnych, m.in. ze względu na liczbę spraw, które nagle musiały być rozpatrywane przez organy, o tyle długotrwałe akceptowanie tego stanu rzeczy nie powinno mieć miejsca, zwłaszcza przez władzę ustawodawczą.

Masowy napływ do Polski kolejnych obywateli Ukrainy w związku z wojną rosyjsko-ukraińską rozpoczętą 24 lutego 2022 r. zakończył się, co potwierdzają m.in. dane statystyczne udostępnione przez polski Urząd do Spraw Cudzoziemców za rok 2023 oraz 2024. Jednocześnie okres 4 lat, w jakim władze publiczne powinny dostosować potencjał kadrowy oraz organizacyjny służb migracyjnych, celem realizacji zasady szybkości postępowania w sprawach dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Polski, był wystarczająco długi.

Dlatego też dalsza interpretacja przepisów wyjątkowych, jakimi są regulacje ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, zawieszających terminy załatwiania spraw, nie powinna być dokonywana na niekorzyść cudzoziemców, są to bowiem rozwiązania sprzeczne z prawem unijnym oraz EKPCz²².

Wykładnia przepisów powinna podążać więc w kierunku zapewnienia praw i wolności człowieka, a nie ich ograniczania na podstawie art. 100d ust. 1, 3 i 4 u.p.o.u. Przepisy te sprzeciwiają się wymaganiom EKPCz oraz unijnej zasadzie „prawa do dobrej administracji”. Stąd w swoim orzecnictwie Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Gliwicach zwracał uwagę, że nawet gdyby przyjąć stanowisko, iż „cudzoziemiec” w rozumieniu specustawy ukraińskiej obejmuje wszystkich cudzoziemców (a nie tylko tych, do których co do zasady odnosi się ta ustawa – obywateli Ukrainy),

¹⁸ P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 54–56.

¹⁹ Zob. szerzej: R. Suwaj, *Sądowa ochrona przed beczynnością administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 127 i nn.

²⁰ Np. wyrok ETPCz z dnia 26 października 2000 r., 30210/96, *Kudła przeciwko Polsce*, HUDOC, pkt 157.

²¹ Zob. szerzej: P. Kornacki, *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 29 i nn.

²² Np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 maja 2024 r., II SAB/GI 62/24, CBOSA.

to i tak należałoby zrealizować obowiązek przyznania pierwszeństwa prawu międzynarodowemu przed krajowym²³. WSA w Gliwicach przyjął również pogląd wyrażany w orzecznictwie, że trudności kadrowe organu administracji publicznej ani też znaczny wpływ spraw nie stanowią usprawiedliwienia dla prowadzenia postępowania w sposób nieefektywny²⁴.

Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił jednak „naszkicowanego w uzasadnieniu (...) wyroku zapatrywania o sprzeczności (...) wykładni specustawy ukraińskiej z art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (...)” oraz z przywołanymi w wyroku sądu pierwszej instancji zasadami prawa unijnego²⁵. W innym wyroku (OSK 1355/24²⁶) NSA podkreślił, że przedłużenie obowiązywania art. 100d u.p.o.u. jest skorelowane z przedłużaniem przez Radę Unii Europejskiej tymczasowej ochrony udzielanej wysiedleńcom z Ukrainy, o których mowa w art. 2 decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r., stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy i skutkującej wprowadzeniem tymczasowej ochrony (NSA przywołał decyzję wykonawczą Rady (UE) 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. przedłużającą ochronę tymczasową do 4 marca 2025 r.²⁷).

Trzeba jednak zauważyć, że w motywie 9 Preambuły decyzji 2023/2409 wyraźnie wskazano: „Niniejsza decyzja nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej”. Przywoływanie zatem przez krajowy organ sądowy tej decyzji na poparcie ograniczenia praw podstawowych (a nie ich zapewnienia) jest sprzeczne z celem samej decyzji i świadczy o głębokiej rozbieżności w interpretacji przepisów krajowych oraz międzynarodowych, w tym EKPCz i regulacji unijnych, ze szkodą dla cudzoziemców – obywateli państw trzecich, będących pod ochroną Unii Europejskiej.

Dopiero późniejsze orzecznictwo NSA zakwestionowało kolejne przedłużenia powyższych rozwiązań ustawowych ograniczających prawa cudzoziemców – obywateli państw trzecich, choć podstawą były tu przede wszystkim zasady konstytucyjne, a nie przywołane wcześniej przepisy prawa międzynarodowego²⁸.

²³ Wyroki WSA w Gliwicach z dnia: 16 października 2024 r., II SAB/GI 138/24, CBOSA; 29 maja 2024 r., II SAB/GI 62/24 – wyrok uchylony przez NSA wyrokiem z dnia 18 grudnia 2024 r., II OSK 1883/24, CBOSA.

²⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 października 2024 r., II SAB/GI 138/24, CBOSA; wyrok NSA z dnia 25 lipca 2019 r., II OSK 1233/19 i podane tam orzecznictwo, CBOSA.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2024 r., II OSK 1883/24; podobnie wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2024 r., II OSK 1816/24.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2024 r., II OSK 1355/24, CBOSA.

²⁷ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 (Dz. Urz. L 2023/2409 z 24.10.2023; dalej: decyzja 2023/2409).

²⁸ Np. wyrok NSA z dnia 13 maja 2026 r., II OSK 2451/25 i podane tam orzecznictwo, CBOSA.

5. Nieskuteczność środków prawnych w prawie krajowym, przeciwdziałanie dyskryminacji, naruszenie zasad proporcjonalności, efektywności oraz pierwszeństwa prawa unijnego

W art. 67 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47; dalej: TFUE) wskazano, że „Unia ułatwia dostęp do wymiaru sprawiedliwości”, gdy tymczasem normy prawne wywodzone z ówczesnego art. 100c ust. 3 i 4 oraz art. 100d ust. 3 i 4 u.p.o.u. powodują, że dostęp ten ma charakter jedynie formalny i iluzoryczny (nieskuteczny). Tym samym – mając na uwadze wyżej przywołane pierwotne orzecznictwo NSA – sąd administracyjny nie mógłby przyznać cudzoziemcowi na podstawie art. 149 § 1 i § 2 p.p.s.a. sumy pieniężnej z tytułu bezczynności organu oraz nakazać mu wydania w określonym terminie aktu administracyjnego, załatwiającego sprawę merytorycznie. Oznacza to jednocześnie, że polski prawodawca w prawie krajowym wyłączył wyżej opisaną odpowiedzialność Rzeczypospolitej Polskiej za nierealizowanie wymagań prawa unijnego i EKPCz.

Tymczasem obywatele Polski w swoich sprawach administracyjnych (w tym prowadzonych przez wojewodów) nie są pozbawieni powyższych uprawnień i mogą składać zarówno ponaglenia (art. 37 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a.), jak i skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowań (art. 53 § 2b p.p.s.a.). Sąd administracyjny z kolei może w ich sprawach przyznać im na podstawie art. 149 § 1 i § 2 p.p.s.a. adekwatną sumę pieniężną z tytułu opieszałości organu, może także nakazać mu wydanie w określonym terminie aktu administracyjnego²⁹.

Relevantne przepisy, w tym unijne (oraz zasady prawa UE), nie są zatem przez sądy krajowe interpretowane jednolicie, co negatywnie wpływa na traktatową zasadę lojalnej współpracy, pierwszeństwa prawa unijnego i efektywności (art. 4 ust. 3 TUE³⁰), wymagających tożsamej interpretacji oraz stosowania regulacji unijnych we wszystkich państwach członkowskich UE (tym bardziej, że chodzi o prawa podstawowe).

Prawo unijne stanowi, że parlamenty narodowe aktywnie muszą przyczyniać się do prawidłowego funkcjonowania UE (art. 12 TUE). Unia z kolei we wszystkich swoich działaniach zmierza do zniesienia nierówności (art. 8 TFUE) oraz dąży do zwalczania wszelkiej dyskryminacji (art. 10 i 18 TFUE).

Unia Europejska rozwija także wspólną politykę imigracyjną mającą na celu zapewnienie na każdym etapie skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi oraz sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich (art. 79 ust. 1 TFUE).

Nie można też pomijać regulacji przewidzianej w art. 78 ust. 3 TFUE, zgodnie z którą „W przypadku gdy jedno lub więcej państw członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich, Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego

²⁹ Np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 czerwca 2024 r., II SAB/Gd 17/24, CBOSA.

³⁰ Zob. np. R. Grzeszczak, *Komentarz do art. 4 [w:] Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, red. D. Korno-bis-Romanowska, Warszawa 2023, LEX/el., tezy 4.4.5 i nn.

Państwa lub państw członkowskich. Rada stanowi po konsultacji z Parlamentem Europejskim” (art. 78 ust. 3 TFUE). Wynika to stąd, że „Skuteczne wdrażanie prawa Unii przez państwa członkowskie, mające istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania Unii, jest uznawane za sprawę będącą przedmiotem wspólnego zainteresowania” (art. 197 ust. 1 TFUE). Przepis ten znajduje uzupełnienie w art. 197 ust. 2 zdanie 1 TFUE, w świetle którego „Unia może wspierać wysiłki państw członkowskich zmierzające do poprawy ich zdolności administracyjnej w zakresie wdrażania prawa Unii”.

W tym kontekście w piśmiennictwie wskazuje się, że „W celu prawidłowej implementacji prawa europejskiego, która w całości spoczywa na państwie członkowskim, niebagatelne znaczenie ma dobrze działająca administracja. (...) Art. 197 TFUE stanowi uzupełnienie zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE”³¹.

Jakkolwiek „Żadne państwo członkowskie nie jest zobowiązane do korzystania z tego wsparcia” (określonego w art. 197 ust. 2 TFUE – tak zdanie 3 cytowanego przepisu), to jednak każde takie państwo ma możliwość uzyskania adekwatnej pomocy unijnej, zanim zdecyduje się na ograniczenie bądź odebranie praw podstawowych określonym osobom.

Istotna jest także zasada proporcjonalności, stanowiąca element państwa prawnego (art. 2 TUE). Znajduje ona wyraz m.in. w art. 52 ust. 1 KPP oraz w orzecznictwie TSUE. Oznacza, że działania władz oraz organów unijnych i państw członkowskich powinny być w adekwatny sposób dostosowane do zamierzonego celu, zgodnego z interesem ogólnym. Wybrany środek musi być jednocześnie odpowiedni – nie powinien być ani nadmierny, ani zbyt mały (nieskuteczny) w kontekście realizacji postawionego zadania. Należy przy tym unikać niepotrzebnych ograniczeń i interwencji w sferę praw podstawowych.

W wyżej opisanej sytuacji istniały zatem mniej dolegliwe środki prawne służące rozwiązywaniu problemów wynikających z nagłego napływu dużej liczby obywateli Ukrainy na teren Polski z związku z wybuchem wojny. Długotrwałe i dyskryminacyjne wyłączenie w prawie krajowym możliwości realizacji praw podstawowych przez cudzoziemców – obywateli państw trzecich wydaje się być tu nieproporcjonalne.

Jednocześnie cele (rezultaty) przywoływanych dyrektyw unijnych (dotyczących obywateli państw trzecich), przepisów traktatowych i zasad UE nie są wypełniane, wbrew m.in. wymogom art. 288 akapit 3 TFUE, co uchybia zasadzie efektywności prawa unijnego (art. 4 ust. 3 TUE).

Z kolei zasada pierwszeństwa została sformułowana przez Trybunał Sprawiedliwości (dalej: TS) w wyroku w sprawie C-6/64³². Wskazano tam wyraźnie, że moc wiążąca prawa ówczesnie wspólnotowego (obecnie unijnego) nie może różnić się w poszczególnych państwach członkowskich w zależności od ich późniejszego wewnętrznego ustawodawstwa, gdyż zagroziłoby to realizacji celów traktatu i powodowałoby zabronioną dyskryminację.

³¹ A. Wilk-Ilewicz, *Komentarz do art. 197 TFUE* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2: Art. 90–222, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 1401, 1405.

³² Wyrok TS z dnia 15 lipca 1965 r., C-6/64, *F. Costa przeciwko E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66.

Z zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) przede wszystkim można wywieść, że państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów³³. Z zasady tej TSUE wywodził kolejne zasady ogólne prawa UE, zwłaszcza zasadę pierwszeństwa Unii wobec prawa krajowego, zasadę bezpośredniego i pośredniego skutku prawa UE oraz zasadę skuteczności (efektywności) tego prawa³⁴.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej są adresatami obowiązku implementacji dyrektyw w sposób należyty (art. 4 ust. 3 TUE, art. 197 ust. 1 oraz art. 288 akapit 3 TFUE). Doktryna bezpośredniej skuteczności dyrektyw odgrywa rolę jedynie uzupełniającą, nie może jednak tego obowiązku zastąpić³⁵.

6. Podsumowanie

Mając na uwadze powyższe rozważania, należałoby uznać, że sprzeciwia się traktatowym zasadom państwa prawnego i poszanowania praw człowieka (art. 2 i 6 ust. 3 TUE), proporcjonalności (art. 52 ust. 1 w zw. z art. 51 ust. 1 KPP w zw. z art. 6 ust. 1 TUE), pierwszeństwa prawa unijnego i jego efektywności (art. 4 ust. 3 TUE) oraz „prawo do dobrej administracji” (traktowanemu jako zasada Unii Europejskiej, wyrażonemu w art. 41 ust. 1–4 KPP w zw. z art. 51 ust. 1 KPP i art. 6 ust. 1 TUE oraz w orzecznictwie TSUE) długotrwałe i kilkakrotnie wydłużane przez prawodawcę krajowego wyłączenie z przyczyn organizacyjnych lub ekonomicznych prawa cudzoziemców – obywateli państw trzecich do złożenia skutecznego środka przeciwdziałania opieszałości organów administracji publicznej (ponaglenia, skargi na bezczynność lub przewlekłość). Uchybienie to wynika m.in. z art. 34 ust. 1 i 3 dyrektywy 2016/801 oraz pozostałych przywołanych dyrektyw.

Co więcej, długotrwałe i kilkakrotnie przedłużane wyłączenie w prawie krajowym możliwości złożenia przez cudzoziemców – obywateli państw trzecich skutecznego środka prawnego przeciwdziałającego opieszałości organów publicznych oraz wykluczenie możliwości zasądzenia przez krajowy sąd administracyjny adekwatnej sumy pieniężnej, stanowiącej zadośćuczynienie za naruszenie prawa do działania przez organy bez zbędnej zwłoki i wykluczenie możliwości nakazania wydania aktu administracyjnego w wyznaczonym przez sąd terminie, należałoby interpretować – moim zdaniem – jako:

- a) niespełniające wymogów interesu ogólnego oraz nadmiernie ograniczające sferę praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 2 TUE, art. 6 ust. 1 i 3 TUE w zw. z art. 52 ust. 1 – 3 KPP);

³³ Np. wyrok TSUE z dnia 22 lutego 2022 r., w sprawach połączonych C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, *X i Y*, EU:C:2022:100, pkt 48.

³⁴ R. Grzeszczak, *Komentarz do art. 4...*

³⁵ Wyrok ETS z dnia 6 maja 1980 r., 102/79, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii*, ECLI:EU:C:1980:120, pkt 12.

- b) dyskryminujące cudzoziemców – obywateli państw trzecich (art. 2 TUE, art. 10 i 18 TFUE, art. 20 oraz 21 ust. 1 i 2 KPP);
- c) uchylające zasadzie sprawiedliwości (art. 2 TUE) oraz
- d) utrudniające realny, skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości (art. 2 TUE, art. 67 ust. 4 TFUE, art. 47 w zw. z art. 51 ust. 1 KPP).

Ustawodawca krajowy musi zatem mieć na uwadze powyższe uregulowania, a sądy administracyjne powinny w należyty sposób chronić prawa cudzoziemców – obywateli państw trzecich, uwzględniając, że sprawy te nie są jedynie sprawami krajowymi, ale także unijnymi. Oznacza to obowiązek poszanowania tego prawa i zapewnienia jego pierwszeństwa w przypadku kolizji z ustawami krajowymi.

Literatura

- Babiarz S., Aromiński K., *Postępowanie sądowoadministracyjne w praktyce*, Warszawa 2015.
- Gęsicka I., Majka P., Rydzewska M., Wańtoch-Rekowski J., *Zatrudnianie cudzoziemców. Problematyka prawa pracy, administracyjnego i finansów publicznych*, Warszawa 2026.
- Grzeszczak R., *Komentarz do art. 4 [w:] Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, red. D. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2023, LEX/el.
- Jaśkowski M., *Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.
- Kornacki P., *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kumela-Romańska M., *Administracyjnoprawny status cudzoziemca w Polsce*, Warszawa 2017.
- Nowicki M.A., *Komentarz do art. 1 [w:] Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. 8, Warszawa 2021, LEX/el.
- Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Suwaj R., *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*, Warszawa 2014.
- Wilk-Ilewicz A., *Komentarz do art. 197 TFUE [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2: Art. 90–222, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.

Streszczenie

Artur Żurawik

Prawne problemy masowej imigracji na terenie Unii Europejskiej.

Wybrane zagadnienia na przykładzie Polski

Jednym ze współczesnych wyzwań Unii Europejskiej są masowe ruchy migracyjne obywateli państw trzecich, które wpływają na konieczność podjęcia niezwłocznych działań o charakterze humanitarnym, a także determinują relacje pomiędzy samymi państwami członkowskimi. Jest to więc problem nie tylko społeczny, organizacyjny, ekonomiczny i etyczny, lecz także prawny. Zwłaszcza po inwazji rosyjskiej na Ukrainę w 2022 r. Polska stała się krajem, który przyjął ogromną liczbę uchodźców z terenu sąsiedniego. Szacuje się, że od lutego 2022 r. do Polski przybyło kilka milionów osób, głównie kobiet i dzieci. Część z nich opuściła już Polskę, jednak duża liczba cudzoziemców przebywa tu nadal. Oprócz tego organy administracji publicznej zajmujące

się sprawami cudzoziemców muszą rozpatrywać wnioski pobytowe obywateli innych państw, także spoza Europy. Przybywają oni w różnych celach, niekiedy rodzinnych, ale też do pracy i na studia. Sytuacja ta jest ogromnym wyzwaniem dla ustawodawcy, a także dla administracji publicznej, która boryka się z problemem bezzwrotności w sprawach cudzoziemców. Z kolei przyjmowane rozwiązania prawne budzą wątpliwości w zakresie ich zgodności z Konstytucją RP oraz prawem międzynarodowym.

Słowa kluczowe: prawo migracyjne, cudzoziemiec, uchodźcy z Ukrainy, bezzwrotność administracji publicznej, zgodność z konstytucją i prawem międzynarodowym.

Summary

Artur Żurawik

Legal Challenges of Mass Immigration in the European Union: Selected Issues on the Example of Poland

One of the contemporary challenges facing the European Union is the mass migration of third-country nationals, which not only necessitates immediate humanitarian action but also shapes relations among the Member States themselves. It is therefore not merely a social, organisational, economic, and ethical issue, but a legal one as well. In particular, following the Russian invasion of Ukraine in 2022, Poland became a principal destination for a very large number of refugees from its neighbour. It is estimated that, since February 2022, several million people – predominantly women and children – have entered Poland. Some have subsequently left, although a substantial number of foreign nationals remain. In addition, public authorities responsible for migration matters must process residence applications from nationals of other states, including those from outside Europe. These individuals arrive for various purposes – sometimes for family reasons, but also for work and study. This situation poses a considerable challenge not only to the legislature but also to the public administration, which struggles with administrative inaction (failure to act) in matters concerning foreign nationals. At the same time, the legal measures adopted raise doubts as to their compatibility with the Constitution of the Republic of Poland and with international law.

Keywords: EU migration governance, foreign national, Ukrainian refugees, administrative inaction, constitutional and international law compliance.