

ODPIS



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 lutego 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński
Sędziowie: Sędzia WSA Olga Białek (spr.)
Asesor WSA Malwina Jaworska-Wołyński

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 lutego 2026 r.
sprawy ze skargi [REDAKTED]
na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Wojewodę Dolnośląskiego
w przedmiocie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę

- I. stwierdza, że Wojewoda Dolnośląski dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania;
- II. stwierdza, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez Wojewodę Dolnośląskiego nie ma miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
- III. umarza postępowanie w zakresie zobowiązania Wojewody Dolnośląskiego do wydania aktu lub dokonania czynności;
- IV. dalej idącą skargę oddala;
- V. zasądza od Wojewody Dolnośląskiego na rzecz skarżącego kwotę 100 (słownie: sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
SPECJALISTA
Izabela Szczerbińska

UZASADNIENIE

[REDAKTOWANE] (dalej: skarżący, strona skarżąca), wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Wojewodę Dolnośląskiego (dalej: Wojewoda, organ) w przedmiocie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę.

Strona wnioskowała o: 1/ stwierdzenie przewlekłego prowadzenia sprawy i niezakończenia w terminie sprawy; 2/ zobowiązanie organu do zakończenia sprawy w terminie 30 dni od daty otrzymania odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy; 3/ przyznanie od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej w kwocie 5000 zł; 4/ skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym; 5/ zwrot kosztów postępowania według norm przewidzianych.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Dolnośląski wniósł o jej oddalenie. Wskazał m.in., że na mocy art. 100d ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (t.j. Dz. U. z 2025r. poz. 337 ze zm., dalej: ustawa pomocowa) termin dotyczący nierozpoczęcia lub zawieszenia biegu postępowania w sprawach dotyczących udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt został przedłużony do 4 marca 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 143, dalej: p.p.s.a.), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a.

Ze względu na wyżej wskazany przedmiot skargi, sprawa została rozpoznana przez Sąd w trybie uproszczonym, na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów (art. 119 pkt 4 i art. 120 p.p.s.a.).

Jako przedmiot rozpatrywanej skargi określono przewlekłe prowadzenie postępowania przez Wojewodę Dolnośląskiego w sprawie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Poprzedzona ona została złożonym w dniu 24 stycznia 2025 r. ponagleniem. Tym samym spełniony został warunek formalny wynikający z art. 53 § 2b p.p.s.a.

Przechodząc do merytorycznych zagadnień związanych z rozpoznaniem skargi zauważyć należy, że kluczowym dla Sądu było zbadanie, czy zarzucana zwłoka Wojewody w załatwieniu sprawy rzeczywiście istniała w dacie wniesienia skargi, jak i w dacie wyrokowania – a jeśli tak, to jaki miała ona charakter.

W kontekście powyższego wyjaśnienia wymaga, że w dniu 15 kwietnia 2022 r. na mocy art. 1 pkt 44 ustawy z dnia 8 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 830) do ustawy pomocowej dodany został art. 100c ust. 1-4, dotyczący prowadzonych przez wojewodę postępowań w zakresie udzielenia cudzoziemcom zezwoleń na pobyt czasowy, pobyt stały, pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej oraz zmian i cofnięcia tych zezwoleń. Co istotne, stosownie do ust. 1 ww. artykułu, w okresie do 31 grudnia 2022 r. bieg terminów na załatwienie wskazanych w nim spraw w postępowaniach prowadzonych przez wojewodę nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres. Według ust. 3 ww. artykułu, w okresie do 31 grudnia 2022 r.: 1. przepisów o bezczynności organu oraz o obowiązku organu prowadzącego postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1, do powiadamiania strony lub uczestnika postępowania o niezakończonym w sprawie w terminie nie stosuje się; 2. organowi prowadzącemu postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1, nie wymierza się grzywny ani nie zasądza się od niego sum pieniężnych na rzecz skarżących za niewydanie rozstrzygnięć w terminach określonych przepisami prawa. W myśl art. 100c ust. 4 ustawy pomocowej 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. Na mocy zaś art. 1 pkt 32 ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 185 z późn. zm.), wprowadzony został z mocą od 1 stycznia 2023 r. art. 100d, powielający regulację art. 100c, ze wskazaniem nowego terminu obowiązywania zawieszenia terminów do dnia 24 sierpnia 2023 r., który pierwotnie został przedłużony do dnia 4 marca 2024 r. (art. 12 pkt 5 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie nazw uczelni służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz niektórych innych

ustaw (Dz.U. poz. 1088)), potem z kolei do dnia 30 czerwca 2025 r. (art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 lutego 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. poz. 232)), następnie do dnia 30 września 2025 r. (art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 854 ze zm.)) i finalnie do 4 marca 2026 r. (art. 10 pkt 1 ustawy z dnia 12 września 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu weryfikacji prawa do świadczeń na rzecz rodziny dla cudzoziemców oraz o warunkach pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. poz. 1301)).

W dalszej kolejności wyjaśnienia wymaga, dlaczego skarga została przyjęta do merytorycznego rozpoznania. Nie kwestionując orzecznictwa i okoliczności, na które powoływał się organ w odpowiedzi na skargę, należy wskazać, że w aktualnym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawione zostały zmodyfikowane poglądy dotyczące stosowania przepisów art. 100d ustawy pomocowej.

W dotychczasowo prezentowanym i utrwalonym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmowano, że przepisy art. 100c i 100d ustawy pomocowej nie naruszają art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz prawa unijnego, w tym Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, jak również art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Aktualnie, m.in. w wyrokach NSA z 19 maja 2025 r. – sygn. akt II OSK 2924/24, II OSK 2930/24, II OSK 2740/24, z 26 sierpnia 2025r., sygn. akt II OSK 2923/24, II OSK 3109/24 – wskazuje się, dokonując tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw, że należało odmówić zastosowania art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 854 ze zm., dalej również: ustawa zmieniająca) w zakresie w jakim przedłużono do 30 września 2025 r. obowiązywanie zawieszenia terminu do załatwienia spraw wymienionych w art. 100d ustawy pomocowej, jako niezgodnego z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

NSA podkreślał, że przedstawiana wykładnia art. 100c i art. 100d ustawy pomocowej nie narusza zasady proporcjonalności i efektywności. Zwraca się bowiem uwagę na jedynie epizodyczny (czasowy) charakter tych regulacji, których wprowadzenie do ustawy spowodowane było kryzysem migracyjnym, związanym

z rozpoczęciem przez Rosję działań zbrojnych na terytorium Ukrainy, a zatem sytuacją nadzwyczajną. Tym samym czasowe ograniczenie prawa do sądu (i to tylko w wąskim zakresie, tj. dotyczącym skarg na bezczynność oraz przewlekłość w sprawach zezwoleń na pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – zob. art. 100c ust. 4 i art. 100d ust. 4) trafnie uznawane jest za uzasadnione sytuacją kryzysową związaną z masowym napływem wysiedleńców z Ukrainy w związku z wojną rozpoczętą 24 lutego 2022 r.

Jednocześnie jednak NSA wskazywał, poczynając od wyroków z 19 maja 2025r., (a także w niektórych wcześniejszych orzeczeniach) że każdorazowo należy dokonywać wykładni powyższych przepisów właśnie przez pryzmat tych wyjątkowych okoliczności, o ile miały one miejsce w dacie rozstrzygnięcia przez sąd pierwszej instancji. NSA zastrzegał bowiem, że konieczne jest, aby sformułowane wyżej oceny dotyczące dopuszczalnego, proporcjonalnego ograniczenia prawa do sądu, zostały poczynione z uwzględnieniem nadzwyczajnych okoliczności aktualnych na dzień oceny bezczynności lub przewlekłości. Sygnalizowano zatem wprost, że ewentualna istotna zmiana tych okoliczności może doprowadzić do odmiennej oceny spełnienia przesłanki niezbędności wprowadzenia ograniczeń przewidzianych w art. 100d ustawy pomocowej. Rozwiązania legislacyjne uwarunkowane nadzwyczajnymi okolicznościami mogą bowiem być uznane za proporcjonalne tylko wówczas, gdy okoliczności te trwają. Wymóg niezbędności ograniczeń stanowi zaś, obok przesłanek przydatności i proporcjonalności sensu stricto, nieodzowny element testu proporcjonalności (zob. np. wyrok TK z 22.09.2005 r., sygn. akt Kp 1/05, OTK-A 2005/8/93). Konkluzja ta koresponduje również z ogólną zasadą prawa *cessante racione legis, cessat lex ipsa* (gdy ustaje przyczyna, dla której wydano ustawę, traci moc sama ustawa).

W orzeczeniach z 19 maja 2025 r. NSA akcentował, że "istotną zmianą okoliczności" będzie również stan, w którym zwiększona liczba wniosków (w porównaniu z wpływem sprzed wybuchu wojny w Ukrainie) stała się normą w dłuższym – obecnie ponad trzyletnim – okresie i nie może być już uznawana za sytuację nadzwyczajną.

Z tych też względów NSA uznał, że miała miejsce istotna zmiana okoliczności, bowiem ponad dwuletni okres – od 15 kwietnia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. – należało uznać za wystarczający do zapewnienia przez państwo (administrację rządową) rozwiązań pozwalających na terminową obsługę wniosków pobytowych. Problem bezczynności lub przewlekłości prowadzenia postępowań w określonej

kategorii spraw mający swoje źródło w ilości tych spraw powinien być rozwiązywany przez dostosowanie organizacyjne i kadrowe organów do bieżących potrzeb. Rozwiązanie tej kwestii nie powinno natomiast polegać na wielokrotnym prolongowaniu obowiązywania regulacji ograniczającej przysługujące cudzoziemcom uprawnienia i środki prawne (art. 100d ustawy pomocowej). Tym bardziej, że chodzi w tym przypadku o regulację szczególną, która w swoim założeniu miała mieć jedynie epizodyczny charakter. Wielokrotne przedłużanie obowiązywania przepisów epizodycznych może bowiem prowadzić do sytuacji, w której w dłuższej perspektywie stanowią one nie tylko "szczególne" – dopuszczalne ze względu na wyjątkowe okoliczności, lecz stałe ograniczenie praw, w tym również prawa do sądu. Takie rozwiązanie należy zaś ocenić krytycznie nie tylko przez pryzmat art. 45 ust. 1 Konstytucji, lecz również z punktu widzenia konstytucyjnej zasady pewności prawa wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

W konsekwencji NSA doszedł do przekonania, że nadzwyczajne okoliczności, o których mowa powyżej nie mogły stanowić podstawy do kolejnego – czwartego z rzędu – przedłużenia obowiązywania art. 100d ustawy pomocowej po dniu 30 czerwca 2024 r. W związku z tym, w ramach tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw należało odmówić zastosowania art. 1 pkt 3 ustawy zmieniającej w zakresie w jakim przedłużono do 30 września 2025 r. obowiązywanie zawieszenia terminu do załatwienia spraw wymienionych w art. 100d ustawy pomocowej, jako niezgodnego z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rozwiązanie ustawowe zawarte w art. 100d ust. 1 - 4 ustawy pomocowej w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, w świetle którego cudzoziemiec nie może skorzystać z prawa domagania się (realnej) ochrony sądowej w sytuacji istniejącej opieszałości bezczynności bądź przewlekłego działania organu, jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą prawa do sądu.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skoro niezgodność art. 100d ustawy pomocowej z konstytucyjną zasadą prawa do sądu zaktualizowała się po dniu 30 czerwca 2024 r., to oceny bezczynności bądź przewlekłości w sprawach, o których mowa w art. 100d ust. 1 u.o.p., należy dokonywać z uwzględnieniem zdarzeń zaistniałych od 1 lipca 2024 r.

Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela zaprezentowany pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, co powoduje, że zarzucana przez stronę skarżącą opieszałość organu mogła podlegać merytorycznej kontroli od dnia 1 lipca 2024 r.

Przystępując w związku z tym do rozpoznania skargi zaznaczyć należy, że przewlekłość – jak i bezczynność – nie została zdefiniowana w przepisach p.p.s.a. W orzecznictwie przyjmuje się, że są to dwa stany zaniechania organu, w wyniku których konkretna sprawa indywidualna nie zostaje załatwiona w terminie. Zgodnie z art. 37 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej: k.p.a.) przewlekłość to stan, w którym postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy. W orzecznictwie przyjmuje się, że przewlekłość występuje, gdy sprawa administracyjna jest rozpoznawana ponad rozsądny i wymagany dla jej załatwienia czas (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 2225/14, dostępne w CBOSA). Wskazuje się także, że przewlekłe prowadzi postępowanie organ, który działa w sposób nieefektywny podejmując czynności pozorne, powodujące, że formalnie nie jest bezczynny, ale takie, które wykraczają ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy. Oznacza to również opieszale, niesprawne i nieskuteczne działanie organu w sytuacji, gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, jak również nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy. Stąd przewlekłość ma miejsce wówczas, gdy organowi można skutecznie postawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, aby zakończyło się ono w przewidzianym prawem terminie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 349/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 maja 2021 r., sygn. akt II SAB/Gd 26/21 i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 16 maja 2019 r., sygn. akt II SAB/Op 21/19 i powołane tam orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego – dostępne w CBOSA).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy zauważyć należy, że przepisem szczególnym określającym termin dla wydania decyzji w przedmiocie zezwolenia na pobyt czasowy oraz reguły liczenia tego terminu jest art. 112a ustawy o cudzoziemcach. Wynika z niego, że decyzję w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy wydaje się w terminie 60 dni (ust. 1) oraz, że termin ten biegnie od dnia, w którym nastąpiło ostatnie z następujących zdarzeń: 1) cudzoziemiec złożył wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy osobiście lub nastąpiło jego osobiste stawiennictwo w urzędzie wojewódzkim po złożeniu tego wniosku, chyba że wobec cudzoziemca nie stosuje się wymogu osobistego stawiennictwa, lub 2) cudzoziemiec złożył wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, który nie

zawiera braków formalnych lub zostały one uzupełnione, lub 3) cudzoziemiec przedłożył dokumenty, o których mowa w art. 106 ust. 2 pkt 2, lub wyznaczony przez wojewodę termin, o którym mowa w art. 106 ust. 2a, upłynął bezskutecznie (ust. 2).

Analiza przywołanego przepisu prowadzi do wniosku, że dla biegu terminu istotne jest uzupełnienie wszelkich wymogów wynikających z ustawy o cudzoziemcach oraz braków formalnych wniosku o zezwolenie (zob. wyroki NSA z 22 maja 2024 r., sygn. akt II OSK 2476/23 i z 10 kwietnia 2025 r., sygn. akt II OSK 1238/24, dostępne w CBOSA). Omawiany przepis nie określa w jakim terminie, organ powinien wezwać stronę skarżącą do uzupełnienia braków formalnych wniosku oraz do przedłożenia dokumentów niezbędnych do prawidłowego załatwienia sprawy. Nie oznacza to jednak, że organ w tym zakresie nie jest związany żadnym terminem. Przepis ten nie wyłącza bowiem konieczności stosowania ogólnych regulacji kodeksowych, w tym wyrażonej w art. 12 § 1 i 2 k.p.a. zasady szybkości postępowania, jak również wynikającego z art. 35 § 1 k.p.a. obowiązku organu załatwiania spraw przez organ administracji publicznej bez zbędnej zwłoki, mającej w istocie walor ogólnej zasady postępowania i w tym sensie powiązanej z obowiązkiem niezwłocznego załatwienia sprawy (art. 35 § 2 k.p.a.). Niezmienione pozostały zasady, że organy administracji publicznej powinny działać efektywnie, tj. sprawnie, szybko, skutecznie, biorąc pod uwagę ekonomiczność podejmowanych działań. Działania administracji powinny być nacechowane aktywnością, nakierowaną na sprawne i odpowiednie załatwienie konkretnej sprawy.

Oceniając w tym kontekście przebieg postępowania Sąd stwierdził, że Wojewoda nie wywiązał się z obowiązków nałożonych przywołanymi wcześniej przepisami ustawy o cudzoziemcach oraz kodeksu postępowania administracyjnego. Z akt administracyjnych wynika bowiem, że wniosek o wydanie zezwolenia na pobyt skarżąca złożyła za pośrednictwem operatora pocztowego w dniu 27 listopada 2023 r. (data wpływu do organu). Sąd ma przy tym na uwadze, że oceny przewlekłości, jak wyżej wskazywano, należy dokonywać z uwzględnieniem zdarzeń zaistniałych od 1 lipca 2024 r., w związku ze zaktualizowaniem się po dniu 30 czerwca 2024 r. niezgodności art. 100d ustawy pomocowej z konstytucyjną zasadą prawa do sądu. W badanym okresie, poza wezwaniem strony w dniu 13 września 2024 r. do osobistego stawiennictwa i uzupełnienia dokumentacji w sprawie oraz zwróceniem się do właściwych służb w trybie art. 109 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach w dniu 9 maja 2025r., organ aż do wniesienia niniejszej skargi nie podejmował żadnych czynności procesowych zmierzających do załatwienia sprawy. Niewątpliwie postępowanie

w niniejszej sprawie trwa zbyt długo i wielokrotnie przekracza maksymalny ustawowy termin jej załatwienia.

W świetle przedstawionych okoliczności faktycznych należy uznać, że Wojewoda nie dochował należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, by zakończyło się ono w rozsądnym terminie a jego działania były opieszale i nieskuteczne. W takim stanie rzeczy uzasadniony jest zarzut przewlekłego prowadzenia postępowania, przejawiającego się brakiem aktywności i opieszałością w podejmowaniu czynności procesowych. Powyższe stanowi, że Wojewoda naruszył zasady i terminy określone w art. 35 oraz w art. 8, art. 9, art. 10, art. 11 i art. 12, a w konsekwencji art. 6 k.p.a.

W ocenie Sądu zaistniała w niniejszej sprawie przewlekłość organu nie miała jednak miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Ustawodawca nie zdefiniował bowiem kryteriów stanu rażącego naruszenia prawa, pozostawiając dokonanie kwalifikacji przewlekłości (lub beczynności) uznaniu sądu orzekającego, a uznanie to cechuje brak sztywnych ram wartościowania danego stanu rzeczy i opiera się ono na analizie całokształtu okoliczności sprawy. Taka kwalifikacja będzie więc zasadna, gdy stan przewlekłości (czy też beczynności) jest oczywisty i nie daje się pogodzić z regułami demokratycznego państwa prawa. Jak podkreśla się w orzecznictwie, rażące naruszenie prawa musi posiadać dodatkowe cechy w stosunku do "normalnego" naruszenia prawa i wyraźnie odróżniać się wśród innych naruszeń prawa stanowiąc przypadek wyjątkowy na ich tle (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 marca 2021 r., sygn. akt III OSK 495/21, dostępne w CBOSA). Jest to więc stan, w którym wyraźnie, ewidentnie, bezdyskusyjnie i drastycznie naruszono treść obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Chodzi o sytuację, w której bez żadnej wątpliwości i wahań można stwierdzić, że naruszono prawo w sposób oczywisty. Rażące naruszenie prawa dotyczyć może w szczególności znaczącego przekroczenia terminów załatwienia sprawy administracyjnej oraz zbyt długiego okresu prowadzenia sprawy nie mającego uzasadnienia w stopniu jej skomplikowania i konieczności prowadzenia skomplikowanego postępowania dowodowego. W orzecznictwie wskazuje się przy tym, że z reguły dopiero co najmniej kilkunastokrotne przekroczenie maksymalnego terminu załatwienia sprawy wyznaczonego przez ustawodawcę na załatwienie sprawy jest przekroczeniem na tyle dużym, a przez to i oczywistym, że nie będzie budziło wątpliwości odnośnie uznania go

za przekroczenie znaczące (por. np. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 2546/19, dostępne w CBOSA).

Odnosząc powyższe ustalenia do kontrolowanej sprawy wskazać należy, że niewątpliwie doszło do przewlekłości w postępowaniu, jednak nie miała ona charakteru rażącego. Należy bowiem uwzględnić, że organ pozostawał w przekonaniu, że treść przepisów prawa powszechnie obowiązującego wprowadzała zawieszenie biegu terminów załatwienia spraw cudzoziemców. Istotne także jest, że stanowisko NSA dotyczące kolejnego prolongowania obowiązywania regulacji ograniczających przysługujące cudzoziemcom uprawnienia i środki prawne uległo opisanej na wstępie modyfikacji w 2025 r. Skoro organ respektował przywołane wcześniej przepisy ustawy specjalnej – co w efekcie nie uwolniło go od zarzutu pozostawania w zwłoce w załatwieniu sprawy – uznać należy, że nie można w tym zakresie przypisywać mu lekceważenia prawa w stosunku do strony skarżącej, czy też działania na jej szkodę. W rezultacie nie można przyjąć, że stwierdzona przewlekłość przybierała postać kwalifikowaną.

Z tych też względów, na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 i § 1a p.p.s.a, Sąd stwierdził, że w niniejszej sprawie wystąpiła przewlekłość oraz, że nie miała ona miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt I i II sentencji wyroku).

Jednocześnie Sąd nie zobowiązał organu do wydania aktu, gdyż, jak wynika z akt sprawy, decyzja kończąca postępowanie z wniosku strony skarżącej wydana została już po wniesieniu, ale jeszcze przed rozpoznaniem skargi. W tej sytuacji Sąd umorzył postępowanie w zakresie zobowiązania organu do wydania aktu albo dokonania czynności (pkt III sentencji wyroku).

Zdaniem Sądu brak było także uzasadnionych podstaw do przyznania skarżącemu sumy pieniężnej o której mowa w art. 149 § 2 p.p.s.a. Zgodnie z ww. regulacją w przypadku, o którym mowa w § 1, sąd może orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz strony skarżącej sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6.

W świetle przywołanego przepisu suma pieniężna przyznawana na rzecz skarżącego – ma charakter prewencyjny i kompensacyjny. Jediną przesłanką warunkującą przyznanie jej od organu na rzecz strony skarżącej jest uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Ustawodawca pozostawił sądowi ocenę, czy okoliczności sprawy wskazują na potrzebę

zadośćuczynienia stronie skarżącej za oczekiwanie na rozpoznanie i zakończenie jej sprawy. Uznanie sądowe cechuje natomiast brak sztywnych ram wartościowania danego stanu rzeczy, opiera się na analizie całokształtu okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu pewnych wskazań ustawowych, zasad doświadczenia życiowego i zawodowego. Stosownej ocenie podlegają zatem okoliczności danej sprawy, przy jednoczesnym uwzględnieniu kompensacyjnego charakteru tegoż uprawnienia. Jak bowiem wskazuje się w orzecznictwie, ma ona przede wszystkim na celu danie stronie swoistego zadośćuczynienia za ignorowanie jej uzasadnionego interesu w terminowym załatwieniu sprawy oraz wszelkiego rodzaju niedogodności, jakich strona doznała na skutek przewlekłego prowadzenia postępowania lub bezczynności organu administracji (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 2156/17, z 1 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 1216/18, z 6 sierpnia 2019 r., sygn. akt II OSK 532/19, z 25 października 2019 r., sygn. akt II OSK 1360/19, z 27 maja 2021r., sygn. akt I OSK 2741/20, z 24 czerwca 2021 r. sygn. akt I OSK 2765/20 – dostępne w CBOSA).

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym jako okoliczność przemawiająca za nieprzyznaniem sumy pieniężnej na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a. wymienia się również brak stwierdzenia rażącego naruszenia prawa. Zasadność zasądzenia określonej sumy pieniężnej, z uwagi na brak charakteru odszkodowawczego, zależy bowiem od rodzaju naruszenia prawa przez organ, czasu trwania bezczynności (przewlekłości) i znajduje zastosowanie w sytuacji rażącego naruszenia prawa przez organ (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 listopada 2020 r., sygn. akt I OSK 1325/20, z 30 listopada 2020r., sygn. akt I OSK 1558/20, z 18 marca 2021 r., sygn. akt II OSK 2449/20, dostępne w CBOSA). Nie może przy tym umykać z pola widzenia wskazana już wcześniej okoliczność, że organ działał w oparciu o przepisy ustawy specjalnej, pozostając tym samym w przekonaniu, że terminy załatwienia spraw cudzoziemców w dalszym ciągu podlegają zawieszeniu. Zachowanie organu nie nosi zatem znamion celowego unikania załatwienia sprawy, nie istnieją zatem uzasadniona obawa, że bez tych dodatkowych sankcji organ nadal nie będzie respektować obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności Sąd uznał, że nie było potrzeby stosowania w niniejszej sprawie środka o charakterze kompensacyjno-represyjnym w postaci wnioskowanej dolegliwości polegającej na przyznaniu od organu na rzecz

Sygn. akt II SAB/Wr 1332/25

strony skarżącej sumy pieniężnej. W związku z czym skarga w tym zakresie została oddalona (pkt IV sentencji wyroku).

Biorąc powyższe pod uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w pkt I – IV sentencji wyroku. O kosztach postępowania Sąd postanowił zgodnie z art. 200 p.p.s.a. (pkt V sentencji wyroku).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
SPECJALISTA
Izabela Szczerbińska