



Datum van inontvangstneming : 27/01/2026

Zaak C-797/25*

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

8 december 2025

Verwijzende rechter:

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (Polen)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

30 oktober 2025

Verzoekende partij:

O.T.

Verwerende autoriteit:

Wojewoda Dolnośląski

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Bestuursrechtelijke procedure voor een rechter in eerste aanleg inzake een beroep wegens nalatigheid van een autoriteit met betrekking tot de verlening van een tijdelijke verblijfs- en werkvergunning aan een Oekraïens onderdaan die op basis van tijdelijke bescherming legaal in Polen kan verblijven

Prejudiciële vraag

Moeten de volgende verdragsbeginselen:

- a) het evenredigheidsbeginsel [artikel 52, lid 1, juncto artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB 2007, C 303, blz. 1), gelezen in samenhang met artikel 6, lid 1,

* Procestaal: Pools.

van het Verdrag betreffende de Europese Unie (PB 2016, C 202, blz. 13) (VEU),

b) het beginsel van loyale samenwerking en het doeltreffendheidsbeginsel (artikel 4, lid 3, VEU),

c) het recht op behoorlijk bestuur, dat onder meer het recht op behandeling van een zaak binnen een redelijke termijn omvat (dat als een beginsel van de Unie wordt beschouwd – artikel 41, lid 1, juncto artikel 51, lid 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; artikel 6, lid 1, VEU – en volgt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie),

aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan de mogelijkheid tot tijdelijke opschorting van de in het nationaal recht vastgestelde termijnen voor de afronding van een bestuursrechtelijke procedure en de verlening van een tijdelijke verblijfs- en werkvergunning aan een Oekraïens onderdaan die legaal in een lidstaat verblijft in het kader van de tijdelijke bescherming op grond van uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB 2022, L 71, blz. 1), alsmede artikel 3, lid 2, onder f), van richtlijn (EU) 2024/1233 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (herschikking) (PB L, 2024/1233)?

Toepasselijke bepalingen

Nationaal recht

- 1 Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (wet op de bijstand aan onderdanen van Oekraïne in verband met het gewapende conflict in die staat) van 12 maart 2022 (hierna: „wet op de bijstand aan onderdanen van Oekraïne”):

Artikel 100c. 1. In de periode tot en met 31 december 2022 beginnen de termijnen voor afdoening van zaken betreffende:

- 1) de verlening aan een vreemdeling van een:
 - a) tijdelijke verblijfsvergunning,
 - b) permanente verblijfsvergunning,

- c) verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen – Europese Unie
- 2) de wijziging van een:
- a) tijdelijke verblijfs- en werkvergunning,
 - b) tijdelijke verblijfsvergunning met het oog op een hooggekwalificeerde baan,
- 3) de intrekking van een aan een vreemdeling verleende:
- a) tijdelijke verblijfsvergunning,
 - b) permanente verblijfsvergunning,
 - c) verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen – Europese Unie,
- in de bij een wojewoda (gouverneur, Polen) aanhangige procedures niet te lopen, en worden de aangevangen termijnen voor de duur van die periode opgeschort.

2. De handelingen die in de in lid 1 bedoelde periode in de in lid 1 bedoelde zaken worden verricht, hebben werking.

3. In de in lid 1 bedoelde periode:

1) wordt geen toepassing gegeven aan de bepalingen inzake het nalaten van een autoriteit en haar verplichting om een partij of deelnemer in een in lid 1 bedoelde zaak ervan in kennis te stellen dat de zaak niet tijdig is afgedaan;

2) wordt de autoriteit waarbij de procedure in een in lid 1 bedoelde zaak aanhangig is, niet beboet of veroordeeld tot het betalen van geldsommen wegens het niet binnen de wettelijk voorgeschreven termijnen vaststellen van een besluit.

4. De beëindiging van een handeling door de autoriteit waarbij de procedure in een in lid 1 bedoelde zaak aanhangig is of de vertraagde verrichting ervan in de in lid 1 bedoelde periode, kan niet dienen als grond voor de instelling van een beroep wegens nalatigheid, een buitensporig lange duur van de procedure of een inbreuk op het recht op behandeling van een zaak zonder onnodige vertraging.

Artikel 100d. *[In dit artikel wordt in wezen de inhoud van artikel 100c herhaald, met als enige verschil dat er een andere periode wordt vastgesteld waarin de termijnen voor de afdoening van de betreffende zaken niet beginnen te lopen of worden opgeschort; in de thans geldende versie van deze bepaling loopt deze periode tot en met 4 maart 2026.]*

2 Ustawa o cudzoziemcach (wet op de vreemdelingen) van 12 december 2013 (hierna: „wet op de vreemdelingen”):

Artikel 3. In deze wet wordt verstaan onder:

[...]

2) vreemdeling: eenieder die geen Pools onderdaan is; [...].

Artikel 112a. 1. Een besluit inzake verlening van een tijdelijke verblijfsvergunning aan een vreemdeling wordt vastgesteld binnen een termijn van 60 dagen.

[...]

4. Een bezwaarprocedure inzake verlening van een tijdelijke verblijfsvergunning aan een vreemdeling wordt afgerond binnen een termijn van 90 dagen.

3 Ustawa – Kodeks postępowania administracyjnego (wetboek van bestuursprocesrecht) van 14 juni 1960 (hierna: „k.p.a.”):

Artikel 35. Lid 1. Autoriteiten zijn verplicht om zaken zonder onnodige vertraging af te doen.

Artikel 37. Lid 1. Een partij heeft het recht om een aanmaning in te dienen indien:

1) de zaak niet is afgedaan binnen de in artikel 35 of in bijzondere bepalingen bedoelde termijn, dan wel binnen een overeenkomstig artikel 36, lid 1, vastgestelde termijn (nalatigheid);

2) de procedure langer duurt dan noodzakelijk is om de zaak af te doen (buitensporig lange duur).

Lid 2. Een aanmaning moet met redenen worden omkleed.

Lid 3. Een aanmaning wordt ingediend:

1) bij een hogere autoriteit, door tussenkomst van de autoriteit waarbij de procedure aanhangig is;

2) bij de autoriteit waarbij de procedure aanhangig is, indien er geen hogere autoriteit bestaat.

4 Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wet op bestuursrechtelijke procedures) van 30 augustus 2002 (hierna: „p.p.s.a.”):

Artikel 3. Lid 2. Toezicht op de handelingen van de overheid door bestuursrechtelijke instanties omvat beoordeling van beroepen wegens: [...]

8) nalatigheid of een buitensporig lange duur van de procedure in de in de punten 1-4 bedoelde gevallen [*in dit geval wegens het niet vaststellen van een bestuursrechtelijk besluit*], dan wel buitensporig lange duur van de procedure in het in punt 4a bedoelde geval;

Artikel 53. Lid 2b. Een beroep wegens nalatigheid of buitensporig lange duur van de procedure kan op elk moment worden ingesteld nadat een aanmaning bij de bevoegde autoriteit is ingediend.

Artikel 149. Lid 1. Indien het beroep wegens nalatigheid of buitensporig lange duur van de bij de autoriteiten aanhangige procedure in de in artikel 3, lid 2, punten 1-4, bedoelde zaken, dan wel wegens buitensporig lange duur van de procedure in de in artikel 3, lid 2, punt 4a, bedoelde zaken, gegrond wordt verklaard:

- 1) verplicht de rechter de autoriteit om binnen een bepaalde termijn een akte of interpretatie af te geven, dan wel een handeling te verrichten;
- 2) verplicht de rechter de autoriteit om een uit de wet voortvloeiend(e) recht of verplichting vast te stellen of te erkennen;
- 3) stelt de rechter vast dat de autoriteit nalatig is geweest of dat de procedure buitensporig lang heeft geduurd.

Lid 1a. De rechter stelt daarbij vast of de nalatigheid van de autoriteit of buitensporig lange duur van de procedure bij de autoriteit kennelijk in strijd met de wet is geweest.

Lid 1b. Indien de aard van de zaak en de feitelijke en juridische omstandigheden daarvan – waarover redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan – dit toelaten, kan de rechter in het in lid 1, punten 1 en 2, bedoelde geval daarnaast vaststellen dat een recht of een verplichting al dan niet bestaat.

Lid 2. In het in lid 1 bedoelde geval kan de rechter daarnaast – ambtshalve of op verzoek van een partij – een geldboete aan de autoriteit opleggen, waarvan het bedrag in artikel 154, lid 6, is vastgesteld [*op dit moment is dit 81 817,20 PLN*], of de autoriteit veroordelen tot betaling aan de verzoekende partij van een geldsom ten belope van maximaal de helft van het in artikel 154, lid 6, vastgestelde bedrag [*op dit moment is dit 40 908,60 PLN*].

Unierecht

Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: „VEU”): artikel 4, lid 3; artikel 6, lid 1, eerste alinea;

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”): artikel 4, lid 2, onder j); artikelen 78 en 79;

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”): artikel 41, lid 1; artikel 51, lid 1; artikel 52, lid 1;

Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen: artikel 5, lid 1; artikelen 8, 12 en 17; artikel 19, lid 1; artikel 20;

Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen: artikel 3, lid 2, onder b) en d);

Richtlijn (EU) 2016/801 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten (herschikking): artikel 2, lid 2, onder a);

Richtlijn (EU) 2021/1883 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2021 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, en tot intrekking van richtlijn 2009/50/EG van de Raad: artikel 3, lid 2, onder a);

Richtlijn (EU) 2024/1233 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (herschikking): artikel 3, lid 2, onder f) en g); artikel 5, lid 2;

Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan: overwegingen 7 en 16;

Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/1460 van de Raad van 15 juli 2025 tot verlenging van de tijdelijke bescherming die is ingevoerd bij uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382: overwegingen 9, 10 en 11;

Aanbeveling van de Raad van 16 september 2025 betreffende een gecoördineerde aanpak van de uitfasering van de tijdelijke bescherming voor ontheemden uit Oekraïne: overwegingen 3, 4 en 5.

Internationaal recht

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM): artikelen 6 en 13.

Aangehaalde rechtspraak

Nationale rechtspraak

Zie punten 44 e.v. hierna.

Unierechtspraak

Arrest van 16 december 1976, Rewe/Landwirtschaftskammer Saarland, C-33/76, EU:C:1976:188;

Arrest van 12 november 1996, Verenigd Koninkrijk/Raad, C-84/94, EU:C:1996:431;

Arrest van 12 juni 2003, ██████████ C-112/00, EU:C:2003:333;

Conclusie van advocaat-generaal M. Campos Sánchez-Bordona van 11 september 2025 in de zaak Framholm, C-195/25, EU:C:2025:700.

Korte uiteenzetting van de feiten en het geding

- 5 Op 29 april 2024 heeft O.T., Oekraïens onderdaan (hierna: „verzoekster”), bij de Wojewoda Dolnośląski (gouverneur van de provincie Neder-Silezië, Polen) een aanvraag voor een tijdelijke verblijfs- en werkvergunning in Polen ingediend. Verzoekster verblijft legaal in Polen op basis van tijdelijke bescherming en heeft een PESEL-nummer (identificatienummer van natuurlijke personen) met de status „UKR” toegekend gekregen.
- 6 Bij brief van 29 januari 2025 heeft verzoekster bij de Szef Urzędu ds. Cudzoziemców (hoofd van de dienst voor vreemdelingenzaken, Polen) een aanmaning ingediend, waarbij zij heeft gewezen op de lange duur van de bij de Wojewoda Dolnośląski aanhangige procedure in haar zaak. Op 19 mei heeft verzoekster, vertegenwoordigd door een raadsman, bij de Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (bestuursrechter in eerste aanleg Wrocław; Polen), de verwijzende rechter, een beroep ingesteld wegens nalatigheid van de Wojewoda Dolnośląski. In het beroepschrift heeft zij verzocht dat: a) wordt vastgesteld dat de autoriteit kennelijk in strijd met de wet nalatig is geweest; b) de Wojewoda Dolnośląski wordt verplicht om de aanvraag binnen 14 dagen te beoordelen; c) aan de Wojewoda Dolnośląski een geldboete wordt opgelegd; d) de Wojewoda Dolnośląski wordt veroordeeld tot betaling aan verzoekster van een geldsom ten belope van 10 000,00 PLN als genoegdoening voor de schending van

het recht op behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn; en e) aan verzoekster een vergoeding van de kosten van de gerechtelijke procedure wordt toegekend.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 7 In de motivering van het beroep is gesteld dat hoewel de tijdelijke verblijfs- en werkvergunning op 29 april 2024 was aangevraagd en er vervolgens een aanmaning was ingediend, de zaak nog niet is afgedaan, hetgeen het recht van de partij op behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn schendt.
- 8 In zijn verweerschrift heeft de Wojewoda Dolnośląski geconcludeerd tot verwerping van het beroep. Daarbij heeft hij benadrukt dat in de betreffende zaak artikel 100c, lid 1, en artikel 100d, lid 1, van de wet op de bijstand aan onderdanen van Oekraïne van toepassing zijn, op grond waarvan de termijnen voor afdoening van zaken betreffende verlening van tijdelijke verblijfsvergunningen aan vreemdelingen zijn opgeschort. Tevens heeft hij uitgelegd dat de beoordeling van aanvragen voor de regularisatie van het verblijf van vreemdelingen voornamelijk vertraging oploopt door de explosieve toename van het aantal vergunningsaanvragen in de afgelopen jaren en door de personeelstekorten die lastig op te vangen zijn. Derhalve zijn er geen gronden om nalatigheid vast te stellen en dient het beroep te worden verworpen.

Motivering van de prejudiciële verwijzing

Motivering van de noodzaak van de prejudiciële verwijzing

- 9 De zaak betreft nalatigheid van een autoriteit bij het vaststellen van een besluit inzake verlening van een tijdelijke verblijfs- en werkvergunning in Polen aan een Oekraïens onderdaan.
- 10 De termijn voor de vaststelling van een besluit inzake verlening van een tijdelijke verblijfs- en werkvergunning aan een vreemdeling wordt in beginsel geregeld door artikel 112a, lid 1, van de wet op de vreemdelingen, waarin een termijn van 60 dagen is voorgeschreven.
- 11 Indien deze termijn wordt overschreden, kan de vreemdeling de autoriteit aanmanen, en vervolgens een beroep bij de bestuursrechter instellen (artikel 37 k.p.a., artikel 3, lid 2, punt 8, p.p.s.a. en artikel 53, lid 2b, p.p.s.a.). In het beroepschrift kan de vreemdeling verzoeken dat de autoriteit wordt verplicht om de zaak binnen een bepaalde termijn af te doen, dat aan de autoriteit een geldboete van maximaal 81 817,20 PLN wordt opgelegd en dat aan de verzoekende partij een geldsom van maximaal 40 908,60 wordt toegekend.
- 12 Uit de artikelen 100c en 100d van de wet op de bijstand aan onderdanen van Oekraïne volgt echter dat de nationale wetgever de termijnen voor afdoening van

procedures inzake verlening van tijdelijke verblijfsvergunningen aan vreemdelingen heeft opgeschort, waardoor er geen rechtsgrond is voor beroepen wegens nalatigheid, een buitensporig lange duur van de procedure of een inbreuk op het recht op behandeling van een zaak zonder onnodige vertraging. De opschorting van de termijnen gold aanvankelijk tot en met 31 december 2022. De opschorting werd vervolgens enkele keren verlengd en geldt op dit moment tot en met 4 maart 2026.

- 13 Het is belangrijk om te vermelden dat – overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van de wet op de bijstand aan onderdanen van Oekraïne – het verblijf van Oekraïense onderdanen die in verband met het op 24 februari 2022 ontstane gewapende conflict in Oekraïne uit dat land naar Polen zijn gekomen, als legaal wordt beschouwd.
- 14 Zowel de bepalingen van de wet op de vreemdelingen als die van de wet op de bijstand aan onderdanen van Oekraïne hebben betrekking op het migratie- en asielbeleid, dat overeenkomstig artikel 4, lid 2, onder j), VWEU een gedeelde bevoegdheid is van de Unie en de lidstaten (ruimte van vrijheid, veiligheid en recht). De bepalingen van de twee voornoemde wetten moeten dus de uit het Unierecht voortvloeiende vereisten eerbiedigen, met inbegrip van de richtlijnen waarvan de bepalingen in de Poolse rechtsorde dienen te worden ingevoerd. Ook de nationale administratieve en rechterlijke instanties moeten bij de uitlegging en toepassing van de bepalingen van deze twee wetten rekening houden met het Unierecht.
- 15 In de wet op de vreemdelingen is onder andere het bepaalde in richtlijn 2024/1233 omgezet, die in artikel 5, lid 2, bepaalt dat “[d]e bevoegde instantie zo spoedig mogelijk en in ieder geval uiterlijk 90 dagen na de datum van indiening van een volledige aanvraag, een besluit [neemt] over de aanvraag voor een gecombineerde vergunning. De in de eerste alinea genoemde termijn omvat de arbeidsmarkttoets indien een dergelijke toets wordt uitgevoerd bij een individuele aanvraag voor een gecombineerde vergunning. Indien binnen de in dit lid bepaalde termijn geen besluit is genomen, bepaalt het nationale recht welke gevolgen het uitblijven van een besluit heeft.”
- 16 Er zij echter op gewezen dat richtlijn 2024/1233 – waarin de vereisten met betrekking tot de termijn voor het nemen van een beslissing zijn vastgelegd (maximaal 90 dagen) – overeenkomstig artikel 3, lid 2, onder f), ervan niet van toepassing is op onderdanen van derde landen die in een lidstaat mogen verblijven op basis van tijdelijke bescherming of die een aanvraag hebben ingediend om aldaar op die basis te mogen verblijven en in afwachting zijn van een besluit over hun status.
- 17 Bij de wet op de bijstand aan onderdanen van Oekraïne is daarentegen onder andere richtlijn 2001/55 omgezet. In die richtlijn zijn de minimale vereisten vastgelegd voor de door de lidstaten aangeboden algemene tijdelijke bescherming van de massaal toestromende ontheemden wier terugkeer onder veilige en

duurzame omstandigheden onmogelijk is gezien de situatie in hun land. Overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn 2001/55 wordt de massale toestroom van ontheemden bij een besluit van de Raad vastgesteld; in het geval van Oekraïense onderdanen is dit uitvoeringsbesluit 2022/382. Het gevolg van het verlenen van tijdelijke bescherming aan Oekraïense onderdanen is onder meer dat zij op grond daarvan het recht hebben om legaal in een lidstaat te verblijven en te werken, hetgeen duidelijk uit de artikelen 8 en 12 van richtlijn 2001/55 volgt. Voor legaal verblijf en werk is in een dergelijk geval geen voorafgaande vergunning vereist.

- 18 Zoals uit het voorgaande blijkt, heeft de nationale wetgever besloten om de termijnen voor afdoening van zaken betreffende verlening van verblijfsvergunningen en de mogelijkheid om in dat verband beroep in te stellen wegens nalatigheid van de autoriteiten tijdelijk op te schorten, maar tegelijkertijd op nationaal niveau uitvoering gegeven aan alle rechten die voortvloeien uit de op grond van uitvoeringsbesluit 2022/382 aan Oekraïense onderdanen verleende tijdelijke bescherming, en die hetzelfde zijn als de rechten die verbonden zijn aan verblijfsvergunningen.
- 19 Gelet op het voorgaande is het noodzakelijk om het Unierecht uit te leggen voor zover dit een individu het recht toekent op behandeling van zijn aanvraag tot regularisatie van verblijf binnen een redelijke termijn, waarbij de behandelende autoriteiten van de lidstaat het Unierecht toepassen met inachtneming van de beginselen van evenredigheid, loyaliteit en doeltreffendheid, alsmede het recht op behoorlijk bestuur.

Motivering van de prejudiciële verwijzing – algemene opmerkingen

- 20 De oorlog die is begonnen met de militaire invasie van Oekraïne door de Russische Federatie, vormt voor de instellingen van de Unie en die van de lidstaten zowel een politieke als een organisatorische uitdaging. Dit vereist buitengewone maatregelen, als gevolg waarvan het gebruik van bepaalde rechten moet worden beperkt.
- 21 Benadrukt dient te worden dat juist gelet op het buitengewone karakter van de internationale situatie (oorlog) en de interne omstandigheden (massamigratie), op Unieniveau is beslist om een maatregel van algemene strekking toe te passen, dat wil zeggen om ontheemden uit Oekraïne tijdelijke bescherming in de zin van richtlijn 2001/55 te verlenen, hetgeen bij uitvoeringsbesluit 2022/382 is gebeurd. Dit betekent in feite dat immigranten uit Oekraïne ipso iure het recht hebben verworven om op het grondgebied van een lidstaat van de Unie legaal te verblijven, te werken, zakelijke activiteiten uit te oefenen en gebruik te maken van gezondheidszorg, onderwijs en sociale zekerheid, zonder dat zij een verzoek om internationale bescherming of om een verblijfsvergunning hoeven in te dienen, hetgeen in normale omstandigheden vereist zou zijn.

- 22 Uiteraard hebben de voornoemde regelingen betrekking op de instrumenten op het gebied van asielbeleid en niet op die op het gebied van migratiebeleid, maar toch bestaat er een nauw verband tussen deze instrumenten. In beide gevallen gaat het namelijk om het recht van een vreemdeling om legaal op het grondgebied van een lidstaat van de Unie te verblijven. De verlening van een verblijfsrecht op basis van internationale bescherming of de indiening van een verzoek om verlening daarvan sluit in principe de mogelijkheid uit om tegelijkertijd een aanvraag in te dienen tot regularisatie van verblijf in het kader van het migratiebeleid. Op normatief niveau wordt dit verband bevestigd door het feit dat de toepassing van de richtlijnen betreffende het verblijf van onderdanen van derde landen consequent wordt uitgesloten in gevallen waarin tijdelijke bescherming is verleend of om internationale bescherming is verzocht [zie artikel 3, lid 2, onder f) en g), van richtlijn 2024/1233, artikel 3, lid 2, onder b) en d), van richtlijn 2003/109 van de Raad, artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2021/1883 en artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2016/801].
- 23 Vergelijkbare verbanden doen zich in het Poolse recht voor. Overeenkomstig artikel 99, lid 1, punten 4 en 5, van de wet op de vreemdelingen wordt een aanvraag voor een tijdelijke verblijfsvergunning niet-ontvankelijk verklaard indien de vreemdeling op de dag van indiening van een dergelijke aanvraag op het grondgebied van de Republiek Polen verblijft op basis van aan hem verleend asiel, aan hem verleende subsidiaire of tijdelijke bescherming of aan hem toegekende vluchtelingenstatus in Polen, dan wel indien hij om internationale bescherming of asiel heeft verzocht.
- 24 Het lijkt erop dat een besluit tot verlening van internationale bescherming en een verblijfsvergunning gelijkwaardige instrumenten zijn die dienen om de juridische status te reguleren van een Oekraïens onderdaan die in verband met de oorlog in Oekraïne op het grondgebied van een lidstaat is aangekomen. Daarom kunnen er – in geval van massale toestroom van immigranten – in beide procedures vergelijkbare capaciteitsproblemen ontstaan. Om die reden moeten zij daarom op dezelfde wijze worden beoordeeld wat betreft de mogelijkheid tot beperking van het recht om binnen een redelijke termijn een besluit te ontvangen.
- 25 Volgens de officiële gegevens zijn er in 2024 in Polen door Oekraïense onderdanen 7 000 verzoeken om internationale bescherming ingediend (in 2023: 1 800 verzoeken; in 2022: 1 800). Daarnaast zijn er in 2024 door Oekraïense onderdanen 252 545 aanvragen voor een tijdelijke verblijfsvergunning ingediend (in 2023: 295 978; in 2022: 294 032). De meeste Oekraïense onderdanen verblijven in Polen op basis van tijdelijke bescherming. Op dit moment staan er 993 000 personen op deze basis geregistreerd. Uit de bovengenoemde gegevens blijkt dus dat er voortdurend sprake is van een aanzienlijke instroom van dergelijke verzoeken en aanvragen, vooral met betrekking tot verlening van tijdelijke verblijfsvergunningen.

Evenredigheidsbeginsel

- 26 De essentie van het uit het Handvest voortvloeiende evenredigheidsbeginsel is dat de door de wetgever toegepaste maatregelen geschikt moeten zijn voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel en niet verder mogen gaan dan noodzakelijk is om dit te bereiken (arrest Verenigd Koninkrijk/Raad, C-84/94). Beperkingen moeten daadwerkelijk aan doeleinden van algemeen belang beantwoorden en, het door dergelijke beperkingen nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduidbare ingreep waardoor de beschermde rechten in hun kern zouden worden aangetast (arrest ██████████ C-112/00).
- 27 In het onderhavige geval heeft de betrokken nationale regeling tot doel de termijnen voor beoordeling van aanvragen voor verblijfsvergunningen op te schorten, en daarmee de mogelijkheid uit te sluiten om beroep in te stellen wegens een buitensporig lange duur van dergelijke procedures of nalatigheid van de autoriteiten. Deze beperking is ingevoerd in verband met de ongekeerde schaal van de immigratie.
- 28 Tegelijkertijd wordt deze beperking gecompenseerd door het verlenen van verblijfsrecht aan Oekraïense onderdanen op basis van tijdelijke bescherming. De in de artikelen 100c en 100d van de wet op de bijstand aan onderdanen van Oekraïne opgenomen beperking is tijdelijk van aard en hangt nauw samen (wordt gecoördineerd) met de opeenvolgende besluiten van de Raad op grond waarvan de tijdelijke bescherming wordt verlengd.
- 29 Met tijdelijke bescherming worden niet alleen humanitaire, maar ook administratieve en organisatorische doelen bereikt. Door het algemeen verlenen van een verblijfsrecht moet deze bescherming namelijk de administratieve stelsels van de lidstaten ontlasten van de verplichting om individuele verblijfsvergunningen te verlenen, of op zijn minst de tijdsdruk in dit verband wegnemen. Deze doelen blijven van kracht, hetgeen blijkt uit uitvoeringsbesluit 2025/1460 (overwegingen 9, 10 en 11) en de aanbeveling van de Raad van 16 september 2025 (overweging 3). In dit opzicht lijken de bepalingen van nationaal recht op grond waarvan vreemdelingen voor de duur van de tijdelijke bescherming geen rechtsmiddelen kunnen afleiden wegens buitensporig lange duur van procedures inzake verblijfsvergunningen of nalatigheid van de autoriteiten, aan te sluiten bij de belangrijkste uitgangspunten van het stelsel van tijdelijke bescherming.
- 30 Het bovenstaande wordt bevestigd door de conclusie van de advocaat-generaal in de zaak Framholm (C-195/25, punten 74-77), waarin erop werd gewezen dat een van de doelstellingen van richtlijn 2001/55 is om de nationale asielstelsels niet te laten instorten. Richtlijn 2001/55 maakt dus deel uit van het gemeenschappelijke stelsel voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming, dat reeds voorziet in de mogelijkheid om de betrokken beslissing uit te stellen wanneer „een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden”.

- 31 Aangezien het toegestaan is om de betrokken beslissing uit te stellen wanneer een groot aantal onderdanen van derde landen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, lijkt het eigenlijk vanzelfsprekend dat een dergelijk uitstel ook moet kunnen worden toegepast ten aanzien van administratieve stelsels op het gebied van migratie. In Polen is het juist het administratieve stelsel op het gebied van migratie dat de meeste aanvragen naar aanleiding van de massale toestroom van immigranten uit Oekraïne ontvangt en in verregaande mate wordt overbelast.
- 32 Hierbij dient te worden herhaald dat verlening van tijdelijke bescherming tot gevolg heeft dat de toepassing van de verblijfsrichtlijnen wordt uitgesloten voor de periode waarin de onderdanen van derde landen dergelijke bescherming genieten (zie punt 22 hierboven). Alleen al het feit dat tijdelijke bescherming is verleend volstaat om de bepalingen van verblijfsrichtlijnen die de maximale termijnen voor beoordeling van aanvragen voor verblijfsvergunningen voorschrijven, niet toe te passen.
- 33 De verwijzende rechter voegt hieraan toe dat de nationale wetgever in de wet op de bijstand aan onderdanen van Oekraïne heeft gekozen voor een wettelijke verlenging van de legale verblijfsduur van Oekraïense onderdanen die vóór het uitbreken van de oorlog naar Polen waren gekomen en toen de oorlog uitbrak al in Polen verbleven op basis van eerder verleende visums en tijdelijke vergunningen (artikel 42 van de wet op de bijstand aan onderdanen van Oekraïne). De verlenging van de legale verblijfsduur geldt voor de gehele duur van de tijdelijke bescherming. Bijgevolg heeft ook die groep wettelijk recht op legaal verblijf verworven.

Beginselen van loyaliteit en doeltreffendheid

- 34 Vanuit het oogpunt van de beginselen van loyaliteit en doeltreffendheid rijst de vraag of de problematische regeling uit de artikelen 100c en 100d van de wet op de bijstand aan onderdanen van Oekraïne het voor Oekraïense onderdanen onmogelijk of buitensporig moeilijk maakt om hun rechten uit hoofde van het Unierecht uit te oefenen (zie arrest Rewe/Landwirtschaftskammer Saarland 33/76).
- 35 Enerzijds kan deze vraag bevestigend worden beantwoord, aangezien de opschorting van de termijnen voor afdoening van zaken betreffende verblijfsvergunningen en van de mogelijkheid om beroep wegens nalatigheid van de autoriteiten in te stellen, op zijn minst een belemmering vormt om een dergelijke vergunning binnen een redelijke termijn te verkrijgen (bijvoorbeeld binnen de in artikel 5, lid 2, van richtlijn 2024/1233 bedoelde termijn).
- 36 Anderzijds kan echter worden gesteld dat door de bijzondere omstandigheden geen sprake is van een inbreuk op deze beginselen. Bij de wet op de bijstand aan onderdanen van Oekraïne hebben Oekraïense onderdanen het recht op legaal verblijf verworven bij een maatregel van algemene strekking, dus zonder dat zij een relevante vergunning hoeven aan te vragen. De wettelijke regularisatie van

verblijf geeft bovendien uitvoering aan de wetgeving en besluiten op Unieniveau (uitvoeringsbesluit 2022/382, gelezen in samenhang met richtlijn 2001/55). Ook hadden de regelingen tot doel het probleem van massale toestroom van immigranten op een algemene manier – door middel van tijdelijke regularisatie van hun verblijf – op te lossen, rekening houdend met de noodzaak om de administratieve stelsels van de lidstaten te ontlasten van de verplichting om individuele vergunningen te verlenen (zie overweging 16 van uitvoeringsbesluit 2022/382 en overweging 10 van uitvoeringsbesluit 2025/1460).

- 37 Een dergelijke ontlasting is echter alleen realistisch en doeltreffend indien de lidstaten, ten minste voor de duur van de tijdelijke bescherming, niet aansprakelijk worden gesteld voor de eventuele vertraging bij de beoordeling van aanvragen die betrekking hebben op de nationale juridische status van vreemdelingen. Dit moet in gelijke mate gelden voor verzoeken om internationale bescherming (asielbeleid) en aanvragen voor verblijfs- en werkvergunningen (migratiebeleid). In geval van een massale toestroom van immigranten kunnen namelijk in beide systemen vergelijkbare capaciteitsproblemen ontstaan, omdat zij uiteindelijk beide betrekking hebben op de regularisatie van verblijf. In dit opzicht is de regeling uit de artikelen 100c en 100d van de wet op de bijstand aan onderdanen van Oekraïne een gevolg van de systemische uitgangspunten van tijdelijke bescherming en lijkt deze niet in strijd te zijn met de beginselen van loyaliteit en doeltreffendheid.

Recht op behoorlijk bestuur

- 38 Het recht van een individu op tijdige behandeling van zijn zaak door de autoriteiten dient om effectiviteit en doeltreffendheid te waarborgen bij het uitoefenen of beschermen van specifieke rechten van het individu. In het onderhavige geval gaat het om het recht van een Oekraïens onderdaan op legaal verblijf en werk in het kader van het migratiebeleid van de Unie (artikel 79 VWEU).
- 39 De tijdelijke opschorting van de termijnen voor verlening van verblijfs- en werkvergunningen aan vreemdelingen en van de mogelijkheid om beroep wegens nalatigheid van de autoriteiten in te stellen, beperkt ongetwijfeld de doeltreffendheid van de instrumenten van het migratiebeleid van de Unie. Het negatieve oordeel over deze opschorting is echter niet zo vanzelfsprekend indien in aanmerking wordt genomen dat het recht van de Oekraïense onderdanen om legaal op het grondgebied van de Unie te verblijven en te werken al eerder aan hen in het kader van het asielbeleid van de Unie is toegekend door verlening van tijdelijke bescherming (artikel 78 VWEU).
- 40 Benadrukt dient te worden dat artikel 19, lid 1, van richtlijn 2001/55 aan de lidstaten de bevoegdheid biedt om te bepalen dat gebruikmaking van de tijdelijke bescherming en het genot van de status van asielzoeker niet kunnen worden gecombineerd. Dit betekent dat het recht van een vluchteling die tijdelijke bescherming geniet, om binnen een redelijke termijn een beslissing op zijn asielaanvraag te ontvangen in het licht van dat artikel mag worden opgeschort.

- 41 Tevens moet artikel 17 van richtlijn 2001/55 in aanmerking worden genomen. Hieruit volgt dat personen die tijdelijke bescherming genieten te allen tijde een asielaanvraag moeten kunnen indienen. Het onderzoek van een asielaanvraag die niet voor het einde van de periode van tijdelijke bescherming is behandeld, wordt na het verstrijken van die periode voltooid.
- 42 Bovendien, overeenkomstig artikel 20 van richtlijn 2001/55, is het algemene recht inzake bescherming, binnenkomst en verblijf van vreemdelingen in de lidstaten pas van toepassing wanneer de tijdelijke bescherming eindigt. In het licht van de aangehaalde bepaling is tijdelijke bescherming dus een rechtsinstrument dat – gelet op de bijzondere aard ervan – een gerechtvaardigde grond kan zijn om het algemene recht inzake bescherming van vreemdelingen te beperken of uit te sluiten.
- 43 Het lijkt er dus op dat ook op het niveau van de specifieke bepalingen van het Unierecht de noodzaak wordt onderkend om bij de naleving van de termijnen voor behandeling van aanvragen voor verblijfsvergunningen rekening te houden met de invloed van de massale toestroom van immigranten uit Oekraïne.

Nationale rechtspraak

- 44 In de rechtspraak van de Poolse bestuursrechtelijke instanties worden de uitlegging en toepassing van de artikelen 100c en 100d van de wet op de bijstand aan onderdanen van Oekraïne als omstreden beschouwd ten aanzien van: 1) de personele werkingssfeer van deze bepalingen, en 2) de toepasbaarheid ervan in het licht van de algemene rechtsbeginselen, met name het evenredigheidsbeginsel.
- 45 Met betrekking tot de eerste kwestie heerst het standpunt dat de regeling uit de artikelen 100c en 100d van de wet op de bijstand aan onderdanen van Oekraïne niet van toepassing is op vreemdelingen aan wie geen tijdelijke bescherming is verleend en wier verblijf niet ex lege kan worden geregulariseerd [uitspraken van de Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (bestuursrechter in eerste aanleg Wrocław, Polen): van 14 maart 2023, II SAB/Wr 1411/22; van 18 april 2023, III SAB/Wr 1241/22; van 6 juni 2023, I SAB/Wr 1415/22; uitspraak van de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (bestuursrechter in eerste aanleg Łódź, Polen) van 18 april 2023, III SAB/Łd 16/23; uitspraak van de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (bestuursrechter in eerste aanleg Gdańsk, Polen) van 13 oktober 2022, III SAB/Gd 98/22; en uitspraak van de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (bestuursrechter in eerste aanleg Gliwice, Polen) van 12 april 2024, II SAB/Gl 19/24].
- 46 Er wordt echter ook een tegenstrijdig standpunt ingenomen, namelijk dat de voornoemde regeling op alle vreemdelingen van toepassing is, dus niet alleen op de vreemdelingen wier verblijf in Polen het gevolg is van de oorlog in Oekraïne [uitspraken van de Naczelny Sąd Administracyjny (hoogste bestuursrechter, Polen; hierna: „NSA”): van 13 februari 2024, II OSK 2362/23; en van 27 juni 2024, II OSK 2608/23).

- 47 Met betrekking tot de tweede kwestie heerst het standpunt dat de voornoemde bepalingen niet in strijd zijn met de Poolse grondwet, het Unierecht, waaronder het Handvest, of de artikelen 6 en 13 EVRM (arresten van de NSA: van 23 oktober 2024, II OSK 801/24; en van 30 oktober 2024, II OSK 1303/24). Er wordt daarbij benadrukt dat het recht op behoorlijk bestuur en het recht op toegang tot de rechter (zie de artikelen 41 en 47 van het Handvest) kunnen worden beperkt indien dit noodzakelijk is met het oog op de bescherming van onder andere het maatschappelijk belang, hetgeen uit artikel 52, lid 1, van het Handvest volgt (uitspraak van de NSA van 23 oktober 2024, II OSK 801/24). Voorts wordt opgemerkt dat uit de door de regering gegeven toelichting bij de wetswijziging waarbij de werking van de artikelen 100c en 100d van de wet op de bijstand aan onderdanen van Oekraïne is verlengd, volgt dat de wetgever tot doel had een effectieve procedure – die niet extra belastend is voor de overheidsinstanties – in gang te zetten in het kader waarvan de Oekraïense onderdanen die nu nog van tijdelijke bescherming genieten, tijdelijke verblijfsvergunningen kunnen ontvangen (uitspraak van de NSA van 20 februari 2025, II OSK 1961/24).
- 48 Er wordt echter ook gesteld dat de artikelen 100c en 100d van de voornoemde wet helemaal niet kunnen worden toegepast, aangezien zij het recht op toegang tot de rechter schenden [uitspraak van de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (bestuursrechter in eerste aanleg Poznań, Polen) van 8 november 2023, II SAB/Po 105/23]. Bovendien wordt erop gewezen dat het keer op keer verlengen door de nationale wetgever van de werking van artikel 100d van de voornoemde wet in strijd is met de vereisten van het evenredigheidsbeginsel. Bij de beoordeling of er in zaken betreffende verlening van verblijfs- en werkvergunningen sprake is van nalatigheid of buitensporig lange duur van de procedure, moet daarom rekening worden gehouden met de gebeurtenissen die vanaf 1 juli 2024 hebben plaatsgevonden, en dus moet het voornoemde artikel 100d buiten beschouwing worden gelaten (uitspraken van de NSA: van 12 juni 2025, II OSK 3096/24; van 13 juni 2025, II OSK 2940/24; en van 5 augustus 2025, II OSK 2719/24).

Slotopmerkingen en voorgesteld antwoord

- 49 De verwijzende rechter wijst erop dat de nationale wetgever aan Oekraïense onderdanen die tijdelijke bescherming genieten, de mogelijkheid biedt om tijdelijke vergunningen aan te vragen. Deze aanvragen worden in behandeling genomen, maar de vergunningen worden in de meeste gevallen pas na het verstrijken van de in het nationaal recht voorgeschreven termijnen en de in de verblijfsrichtlijnen bepaalde maximumtermijnen verleend.
- 50 Naar het oordeel van de verwijzende rechter is deze situatie voornamelijk te wijten aan de massale toestroom van immigranten als gevolg van de oorlog in Oekraïne, en dus aan objectieve en buitengewone omstandigheden, hetgeen in aanmerking moet worden genomen bij de uitlegging van zowel de bepalingen van het Unierecht als die van het nationaal recht.

- 51 Tegelijkertijd moet worden benadrukt dat de bestuursrechters in de meeste gevallen wel overgaan tot inhoudelijke behandeling van de door vreemdelingen ingestelde beroepen wegens nalatigheid van de autoriteiten of een buitensporig lange duur van de procedures inzake verlening van verblijfsvergunningen, waarbij zij steeds rekening houden met de individuele omstandigheden van het geval. De NSA benadrukt consequent dat beroepen wegens nalatigheid of buitensporig lange duur van de procedure in de zaken als bedoeld in artikel 100c, lid 1, en artikel 100d, lid 1, van de wet op de bijstand aan onderdanen van Oekraïne, overeenkomstig de bepalingen van de wet op bestuursrechtelijke procedures toelaatbaar zijn (arresten van de NSA: van 13 februari 2024, II OSK 2362/23; van 25 september 2025, II OSK 2646/24; en van 1 oktober 2025, II OSK 2732/24).
- 52 Rekening houdend met de buitengewone situatie als gevolg van de oorlog in Oekraïne en de hierboven omschreven gehele strekking van de wettelijke regeling – die onder meer bedoeld was om de negatieve gevolgen van de overbelasting van de administratieve stelsels van de lidstaten te voorkomen – verzoekt de verwijzende rechter dat het Hof oordeelt dat de in de prejudiciële vraag bedoelde beginselen niet in de weg staan aan de mogelijkheid om de in het nationaal recht voorgeschreven termijnen tijdelijk op te schorten.