



Więcej tymczasowości, mniej ochrony

Ksenia Naranovich

Ochrona tymczasowa jest mechanizmem zastosowanym w Unii Europejskiej po raz pierwszy na mocy dyrektywy Rady UE 2001/55/WE z 20 lipca 2001 roku w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami¹. Dyrektywa ta została wprowadzona decyzją wykonawczą Rady UE 2022/382 z 4 marca 2022 roku, stwierdzającą istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującą wprowadzeniem tymczasowej ochrony². W założeniu regulacja ta mogła obowiązywać przez dwa lata, jednak już na mocy decyzji wykonawczej Rady UE 2023/2409 z 19 października 2023 roku, przedłużającej tymczasową ochronę wysiedleńców z Ukrainy wprowadzoną decyzją wykonawczą (UE) 2022/382³, aktualnie ochrona tymczasowa jest przewidziana do 4 marca 2025 roku.

Komentarz dotyczący regulacji zawartych w ustawie o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw.

¹ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0055> (dostępny tu i dalej: 6 czerwca 2024).

² Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 4.03.2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:071:FULL&from=EN>.

³ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 24.10.2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302409&qid=1712879965486.

Polska – jako największy kraj Unii Europejskiej graniczący z Ukrainą (na granicy polsko-ukraińskiej funkcjonuje osiem drogowych i sześć kolejowych przejść granicznych) – już w pierwszych dniach wojny przyjęła znaczną liczbę wysiedleńców. W pierwszym tygodniu trwania wojny polsko-ukraińską granicę przekroczyło 575 tys. osób⁴. W okresie obowiązujących wówczas ograniczeń związanych z pandemią COVID-19 ta liczba zdawała się nieprawdopodobna. Od pierwszych dni pełnoskalowej wojny obserwowaliśmy zryw społeczny: gotowość do niesienia różnorodnych form pomocy, zaangażowania zarówno wielu instytucji społecznych, jak i sektora prywatnego. W obliczu uruchomienia dyrektywy, ustalenia ram prawnych pomocy, po uzyskaniu obrazu statystycznego, włączeniu podmiotów „humanitarnych” w nurt działania na rzecz obywateli Ukrainy, gości, uchodźców wojennych, osób ze statusem UKR – w zależności od potrzeb chwili i afiliacji używano różnych określeń – odbyła się istotna jakościowo zmiana: pojawiły się rozwiązania z zakresu polityki społecznej uwzględniające różnorodne potrzeby wysiedleńców.

W obliczu wojny rosyjsko-ukraińskiej (jak też innych konfliktów zbrojnych na świecie) ważne jest ustalenie praktycznych wniosków, które wynikają z tej dyrektywy dla konkretnego krajowego porządku prawnego, praktyk instytucji oraz mechanizmów zapewniających gwarancje humanitarne.

Sposób wprowadzania dyrektywy i dostosowania krajowego porządku prawnego był odmienny w poszczególnych państwach Unii Europejskiej. Każdy kraj obrał własną strategię zarówno w zakresie podmiotowym (osób objętych ochroną), jak i jeśli chodzi o rozmiar oferowanego im wsparcia oraz dostępnych ścieżek wydawania dokumentów pobytowych. Przy projektowaniu krajowych rozwiązań były brane pod uwagę uwarunkowania wynikające z programów polityki społecznej, poziom życia, obowiązujące procedury dotyczące legalizacji pobytu, uwarunkowania polityki zagranicznej oraz polityk bezpieczeństwa, ale też założenia dotyczące reakcji diaspory ukraińskiej i społeczności międzynarodowej na wojnę⁵.

Uwarunkowania w udzielaniu pomocy obywatelom Ukrainy w 2014 roku, kiedy zaczęły się działania okupacyjne i wojenne na terytorium państwa, oraz w 2022 roku, gdy Ukraina ogłosiła stan wojenny, były zgoła odmienne. Z pewnością znaczenie miały tu istotny rozwój diaspory ukraińskiej w Polsce (co także warto połączyć z początkami działań wojennych w 2014 roku), jak i możliwość korzystania z ruchu bezwizowego (od czerwca 2017). Wobec międzynarodowego uznania wojny na terytorium Ukrainy⁶ Polska wdrożyła ustawę z 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (UoPOU)⁷, która już na etapie prac nad projektem była w znacznym stopniu drogowskazem dla władz polskich przy konstruowaniu krajowych rozwiązań. Ustawa weszła w życie z datą wsteczną od 24 lutego 2022 roku.

Jeśli wziąć pod uwagę możliwość korzystania z ochrony czasowej w innych państwach UE, Polska wypadła dość atrakcyjnie nie tylko dzięki bliskości geograficznej i relatywnie niższym kosztom życia w porównaniu z innymi państwami UE⁸, ale też za sprawą bliskości językowej i kulturowej oraz możliwości uzyskania cyfrowego dokumentu diia.pl. W pierwszych miesiącach trwania wojny udało się ustalić

4 *Ponad 575 tys. osób uciekających przed wojną w Ukrainie przekroczyło polską granicę*, <https://www.gov.pl/web/mswia/ponad-575-tys-osob-uciekajacych-przed-wojna-w-ukrainie-przekroczylo-polska-granice>.

5 *Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine: A Year in Review*, <https://euaa.europa.eu/publications/providing-temporary-protection-displaced-persons-ukraine-year-review>.

6 W dniu 4 marca 2022 roku uruchomiono dyrektywę 2001/55/WE.

7 *Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, Dziennik Ustaw, 2022 poz. 583, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000583>.

8 *Europe: Cost of Living Index by Country 2022*, Numbeo, https://www.numbeo.com/cost-of-living/rankings_by_country.jsp?title=2022®ion=150.

ramy stosunkowo⁹ skutecznego wspomaganie procesu relokacji uchodźców wojennych. Synergia oddziaływania społeczności lokalnej, diaspory, organizacji pozarządowych, podmiotów humanitarnych oraz instytucji publicznych – to wszystko tworzyło obraz sukcesu polskiej *soft power*, co znalazło odzwierciedlenie w rankingach międzynarodowych¹⁰.

Ochrona, mimo że tymczasowa, stała się zarazem podstawą legalnego pobytu oraz korzystania z szerokiego spektrum uprawnień największej (pod względem statusu pobytowego) grupy cudzoziemców w Polsce.

Zanim UoPOU doczekała się szerokich konsultacji społecznych w 2024 roku, ustawa była 21 razy nowelizowana. Projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw¹¹ został przesłany do Rządowego Centrum Legislacji (RCL) 29 marca 2024 roku, zaś opublikowano go i skierowano do opiniowania 5 kwietnia 2024 roku. Na 9 kwietnia 2024 zapowiedziano konsultacje publiczne w siedzibie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Do 12 kwietnia 2024 – poproszono o uwagi. Projektowane zmiany liczyły 57 stron maszynopisu, z czego 44 strony to uzasadnienie, dziewięć stron – ocena skutków regulacji. Osiem resortów, 19 podmiotów publicznych oraz 25 organizacji pozarządowych zgłosiło swoje uwagi do projektu ustawy. Wreszcie 2 maja 2024 roku projekt wpłynął do Sejmu¹², 8 maja odbyło się pierwsze czytanie, a po tygodniu – drugie. Senat nie wniósł poprawek i 23 maja ustawa została przekazana Prezydentowi do podpisu. Ustawa, postulując uszczelnienie dostępu oraz zachęcając do minimalizacji kosztów ochrony tymczasowej, przewiduje obowiązywanie tejże ochrony tymczasowej w Polsce o prawie siedem miesięcy dłużej, niż obowiązuje dyrektywa 2001/55/WE, czyli do 30 września 2025 roku. Można się domyślać, że przy planowaniu tego terminu nie bez znaczenia jest polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej (od 1 stycznia 2025). Zbieg terminów (polskiej prezydencji oraz zakończenia okresu obowiązywania dyrektyw o tymczasowej ochronie w dniu 4 marca 2025) wizerunkowo byłyby trudny do pogodzenia z *humanitarian superpower*¹³, dlatego projekt ustawy, przewidując niekorzystne wizerunkowe efekty zakończenia ochrony tymczasowej, uwzględnia przedłużenie jej trwania do 30 września 2025 roku. W uzasadnieniu projektu ustawy czytamy:

„Dodatkowym uzasadnieniem dla przedłużenia obowiązywania ustawy do dnia 30 września 2025 r. jest zapewnienie, sprawnego i nieobciążającego dodatkowo organów administracji rządowej, procesu przechodzenia przez obywateli Ukrainy, korzystających obecnie z ochrony czasowej, na pobyt czasowy”¹⁴.

9 *Worldwide/Ukraine: Temporary Protection Status – Country-Specific Updates*, Fragomen, <https://www.fragomen.com/insights/european-unionukraine-temporary-protection-status-country-specific-updates.html>; M. Łysienia, *Following the EU Response to the Russian Invasion of Ukraine? The Implementation of the Temporary Protection Directive in Poland*, „Central and Eastern European Migration Review”, vol. 12, no. 1, 2023, <http://www.ceemr.uw.edu.pl/vol-12-no-1-2023/special-section/following-eu-response-russian-invasion-ukraine-implementation>.

10 *Global Soft Power Index 2024*, <https://static.brandirectory.com/reports/brand-finance-soft-power-index-2024-digital.pdf>.

11 *Projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw*, Rządowe Centrum Legislacji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12383814/katalog/13050432#13050432>.

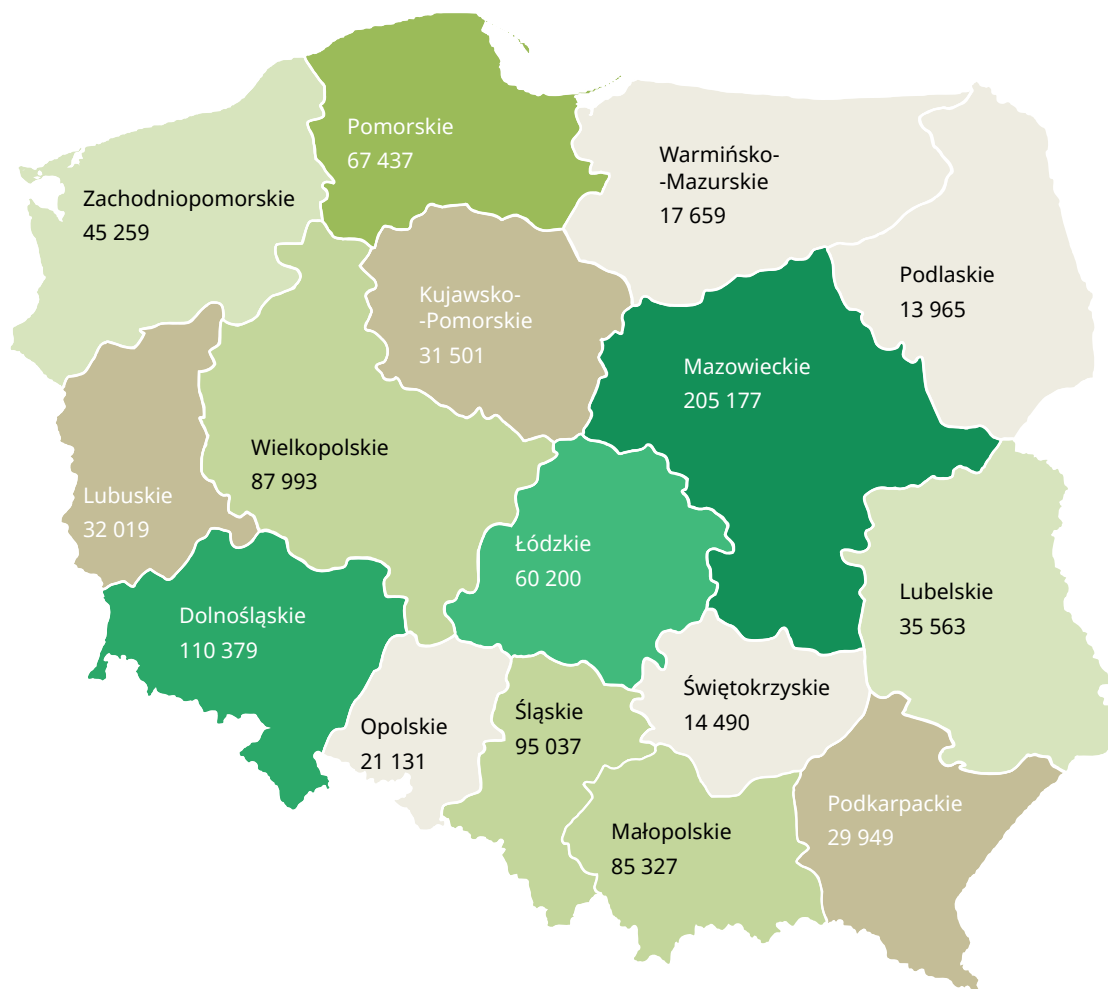
12 *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=342>.

13 *US envoy calls Poland 'humanitarian superpower' for helping Ukraine*, 23 lutego 2023, <https://www.polskieradio.pl/395/7784/Artykul/3124609,us-envoy-calls-poland-%E2%80%98humanitarian-superpower%E2%80%99-for-helping-ukraine>.

14 *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw*, s. 1, zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/12/12383814/13050426/13050427/dokument662629.DOCX>.

W ocenie skutków tej regulacji pojawia się wzmianka o „około 1 mln uchodźców z Ukrainy”¹⁵, ale nie można jednoznacznie stwierdzić, czy wszystkie te osoby przebywały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a już tym bardziej określić, gdzie dokładnie zamieszkiwały na terenie Polski. Wysoce prawdopodobne, że część z nich opuściła terytorium Polski, lecz na skutek braku adnotacji w systemie polskiej Straży Granicznej – w statystykach wciąż występują jako osoby ze statusem UKR.

Osoby zarejestrowane w rejestrze obywateli Ukrainy i członków ich rodzin według stanu na 9 kwietnia 2024



Źródło: Szczegółowe statystyki dotyczące osób zarejestrowanych w rejestrze obywateli Ukrainy i członków ich rodzin, którym nadano status cudzoziemca na podstawie specustawy. Stan na 9 kwietnia 2024, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/2715,zarejestrowane-wnioski-o-nadanie-statusu-ukr/resource/56227/table>.

Brak szczegółowych statystyk publicznych stanowczo utrudnia ocenę sytuacji adresatów proponowanych zmian, jak też skalę możliwych korzyści z walki z potencjalnymi nadużyciami oraz zabiegów mających na celu uszczelnienie systemu. Podważa to jednak sens dotychczas prowadzonych przez

¹⁵ Według stanu na 9 kwietnia 2024 roku status UKR w Polsce posiadało 953 086 osób. Zob. <https://dane.gov.pl/pl/dataset/2715,zarejestrowane-wnioski-o-nadanie-statusu-ukr/resource/56227/table>.

państwo działań pomocowych i niepotrzebnie deprecjonuje adresatów ustawy pomocowej wyłącznie jako beneficjentów świadczeń socjalnych¹⁶.

Tymczasem społeczno-demograficzne cechy osób ze statusem UKR są zgoła inne od tych, jakie można wskazać w dotychczasowej migracji ukraińskiej: w grupie tej jest zdecydowanie mniej mężczyzn, a więcej dzieci oraz osób starszych i niezdolnych do pracy (czytaj: więcej konsumentów usług społecznych). Wysiedleńcy z Ukrainy, stanowiący nową i ogromnie zróżnicowaną ze względu na potencjał grupę społeczną, od pierwszych dni pobytu zostali właściwie zrównani z obywatelami polskimi w zakresie praktycznych uprawnień. Umożliwiono im pełny dostęp do rynku pracy, prawo do prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej i dostęp do pomocy społecznej, świadczeń 800+, jednak bez jasnej perspektywy kontynuacji pobytu.

Jakie zmiany zatem zapowiada nowelizacja ustawy po 1 lipca 2024 roku?

Zmiana zakresu podmiotowego i weryfikacji uprawnień do uzyskania statusu UKR

Nowelizowana ustawa uznaje małoletnie dziecko obywatela Ukrainy oraz małoletnie dziecko małżonka obywatela Ukrainy (niezależnie od posiadanego obywatelstwa) za osoby zrównane w uprawnieniach z obywatelami Ukrainy w rozumieniu art. 1 ust. 1 UoPOU. Czyli także te osoby po ponad dwóch latach funkcjonowania ustawy zostały uprawnione do korzystania z ochrony na mocy specustawy. Funkcjonowanie ustawy już pokazało, że status UKR jest łatwy zarówno do uzyskania, jak i do utracenia¹⁷: powiadomienie o nadaniu numeru PESEL z adnotacją UKR (potocznie: status UKR) można uzyskać w każdej gminie na terenie kraju, częstokroć nawet bez dokumentów poświadczających fakt posiadania ukraińskiego obywatelstwa. W świetle nowych rozwiązań trzeba będzie to zrobić niezwłocznie, zaś po 1 lipca 2024 roku w celu dokonania zgłoszenia konieczne będzie okazanie ważnego dokumentu podróży. Będzie to zadanie niewykonalne dla sporej części beneficjentów ochrony, w szczególności osób, które przybyły do Polski szlakiem bałtyckim z okupowanych terytoriów, znaczącej grupy mężczyzn, a także ludzi starszych urodzonych na terenach byłego ZSRR itp.

Ograniczenie uprawnień socjalnych przewidzianych na mocy dyrektywy

Ograniczenie kosztów wynikających z zabezpieczenia uprawnień przewidzianych w dyrektywie 2001/55/WE to motyw przewodni nowelizacji ustawy. W pierwszej kolejności zdecydowanym ruchem, bez pozostawiania jakichkolwiek wyjątków dla grup wrażliwych, uchylony został art. 13 ust. 1 (świadczenie pieniężne +40 wypłacane przez maksymalnie 120 dni z tytułu zapewnienia zakwaterowania i żywienia obywatelom Ukrainy). Tym samym zostanie zlikwidowane jedno z droższych świadczeń, które było kluczowe dla zapewnienia podstawowych warunków funkcjonowania na starcie w Polsce. W myśl art. 13 dyrektywy 2001/55/WE¹⁸ od 1 lipca za zagwarantowanie odpowiedniego zakwaterowania

¹⁶ Zob. *Sprawozdanie Stenograficzne z 11. posiedzenia Sejmu w dniu 8 maja*, s. 24–45, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter10.nsf/0/5C5E8620CF0AC49DC1258B1700751E8E/%24File/11_a_ksiazka.pdf oraz: *Sprawozdanie Stenograficzne z 11. posiedzenia Sejmu w dniu 15 maja*, s. 271–286 oraz s. 366–368, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter10.nsf/0/92E9C717C85A0710C1258B1E0078E463/%24File/11_c_ksiazka.pdf.

¹⁷ Pouczenie na stronie Straży Granicznej: <https://www.strazgraniczna.pl/pl/cudzoziemcy/status-ukr-zasady-ochrony/12560,Przywrocenie-statusu-UKR.html>.

¹⁸ W myśl dyrektywy 2001/55/WE (art. 13): „1. Państwa Członkowskie zapewnią osobom korzystającym z tymczasowej ochrony dostęp do odpowiedniego zakwaterowania oraz, gdzie konieczne, niezbędne środki do uzyskania zakwaterowania”.

prawdopodobnie będą odpowiadać jedynie wojewodowie (na mocy art. 12 nowelizowanej ustawy). Oznacza to duże ryzyko dla grup wrażliwych, osób starszych, samotnych i zależnych.

Zrezygnowano także z pomocy w postaci jednorazowego świadczenia pieniężnego w wysokości 300 zł na osobę, przeznaczonego na utrzymanie, w szczególności na pokrycie wydatków na żywność, odzież, obuwie, środki higieny osobistej oraz opłaty mieszkaniowe. Od 1 lipca prawo do świadczeń z pomocy społecznej przysługujące obywatelom Ukrainy, których członkowie rodziny powrócili na terytorium Ukrainy, zostanie uchylone, a w przypadku ubiegania się o pomoc społeczną przez osoby ze statusem UKR będą prowadzone wywiady środowiskowe. Tym samym częściowo odstąpiono także od realizacji art. 13 ust. 2 dyrektywy 2001/55/WE¹⁹.

Wydaje się, że zabezpieczenie społeczne potrzeb wysiedleńców, realizowane w myśl dyrektywy 2001/55/WE metodą zaopatrzeniową oraz metodą pomocy społecznej (z Funduszu Solidarnościowego), będzie stopniowo wygaszane (mimo że zakończenie okresu ochrony czasowej przewidziano na 4 marca 2025 roku).

W praktyce już teraz część faktycznych beneficjentów ustawy jest aktywna na rynku pracy i poza mechanizmami przewidzianymi w dyrektywie 2001/55/WE korzysta z ubezpieczenia (np. usługi NFZ realizuje nie na podstawie regulacji UoPOU, lecz w związku z opłacaną składką zdrowotną z tytułu zgłoszenia do ZUS), tym samym nie obciąża Funduszu, a wręcz przeciwnie – uiszcza daniny i wspiera polski system, odprowadzając podatki, składki do ZUS oraz NFZ²⁰. Zakończenie okresu ochrony oraz wygaśnięcie mechanizmów ochrony tymczasowej spowoduje konieczność położenia nacisku na tzw. metodę ubezpieczeniową (zarówno w ramach systemu publicznego, jak i systemów prywatnych lub gospodarstw domowych) oraz usamodzielnienie się dotychczasowych beneficjentów ochrony. Jednak wygaszanie mechanizmów ochrony przed zakończeniem oficjalnego okresu obowiązywania dyrektywy 2001/55/WE zdaje się próbą wymigania się od obowiązków traktatowych.

Pobyt w Polsce po zakończeniu okresu ochrony

W uzasadnieniu projektu czytamy, iż celem projektu jest „zapewnienie, sprawnego i nieobciążającego dodatkowo organów administracji rządowej, procesu przechodzenia przez obywateli Ukrainy, korzystających obecnie z ochrony czasowej, na pobyt czasowy”. Jednak wobec presji ze strony narracji populistycznej oraz braku dokładnych danych statystycznych powstała propozycja nowelizacji ustawy *de facto* ograniczająca możliwości dalszej legalizacji pobytu w Polsce w trakcie trwania okresu ochrony, odsuwająca tę możliwość na okres po zakończeniu ochrony tymczasowej.

Nie jest oczywiste, czy wszystkie osoby z aktywnym statusem UKR faktycznie przebywają w Polsce, czy też znajdują się na terenie innych państw Unii Europejskiej lub opuściły UE. Mobilność pomiędzy Polską i Ukrainą oraz informacje Straży Granicznej są ograniczone rejestracją wjazdów/wyjazdów przez polską granicę zewnętrzną UE (a przecież to nie jedyna granica zewnętrzna strefy Schengen).

¹⁹ W myśl dyrektywy 2001/55/WE (art. 13): „2. Państwa Członkowskie ustanawiają przepisy, mające na celu zapewnienie osobom korzystającym z tymczasowej ochrony niezbędnej pomocy w zakresie pomocy społecznej i uzyskania środków do życia, jeżeli nie posiadają one wystarczających środków, jak również w zakresie opieki medycznej. Bez uszczerbku dla ust. 4 niezbędna pomoc w zakresie opieki medycznej obejmuje przynajmniej opiekę w nagłych wypadkach oraz podstawowe leczenie chorób”.

²⁰ Zob. *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych 2022*, ZUS 2023, https://www.zus.pl/documents/10182/2322024/Cudzoziemcy+w+polskim+systemie+ubezpiecze%C5%84+spo%C5%82ecznych_2022.pdf/b457fe14-91e8-c030-40bc-67c3eb92af17?t=1696931209042.

Jeśli skrupulatnie śledzi się statystyki dotyczące beneficjentów ochrony tymczasowej w poszczególnych państwach UE²¹ oraz praktyczne rozwiązania oferowane beneficjentom ochrony w zakresie przedłużenia pobytu, trudno uznać, aby proponowana nowelizacja ustawy stanowiła zachętę do pozostania w Polsce. Wręcz przeciwnie: ostatnia nowelizacja zdaje się oferować bardziej rygorystyczne warunki legalizacji dalszego pobytu niż pierwotna wersja UoPOU, która weszła w życie 12 marca 2022 roku. Z niejasnych przyczyn autorzy projektu ograniczyli do kilku przesłanek katalog dostępnych podstaw legalizacji pobytu na podstawie ustawy z 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach.

Możliwości przedłużenia pobytu w Polsce w myśl znowelizowanej ustawy w skrócie można ująć tak:

- przez aktywność ekonomiczną²²,
- przez łączenie rodzin²³,
- przez „zasiedzenie się”²⁴,
- przez „zasiedzenie się” matki dziecka urodzonego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁵.

Możliwość pierwsza – przez aktywność ekonomiczną (dostępna od 1 kwietnia 2023 roku) – polega na składaniu wniosków w trybie art. 114 (zezwolenie na pobyt i pracę), art. 127 (zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji) oraz art. 142 (zezwolenie na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej).

Możliwość druga – przez łączenie rodzin – pojawiła się w ostatniej nowelizacji: jako art. 159 (zezwolenie na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną) i dodany po konsultacjach społecznych art. 158 (zezwolenie na pobyt czasowy dla członka rodziny obywatela RP).

Jako istotną zmianę należy uwzględnić wprowadzenie rozwiązań dotyczących możliwości legalizacji pobytu małoletnich (aktualnie ustawa nie daje żadnej możliwości legalizacji pobytu małoletnich ze statusem UKR). Nowelizacja wprowadza istotną zmianę w tym zakresie (zarówno na podstawie art. 42 ust. 13, jak i art. 42d nowelizowanej ustawy). Jest to ważna szansa dla Polski, gdzie udział małoletnich w grupie osób objętych ochroną tymczasową jest znaczący (44%), dużo wyższy niż średnia w Unii Europejskiej (26%). Spora część dzieci przebywa pod opieką opiekunów tymczasowych i nawet po zapowiedzianej zmianie nie będzie mogła aplikować o pobyt czasowy w trybie art. 158 lub 159.

21 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics.

22 Art. 42 ust. 13 pkt 1, 2 i 3.

23 Art. 42 ust. 13 pkt 4 oraz 5.

24 Zgodnie z art. 42c znowelizowanej ustawy:

„Art. 42c. Obywatelowi Ukrainy, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny na podstawie art. 2 ust. 1, wydaje się, na jego wniosek, kartę pobytu, o której mowa w art. 226 pkt 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, jeżeli są spełnione łącznie następujące warunki:

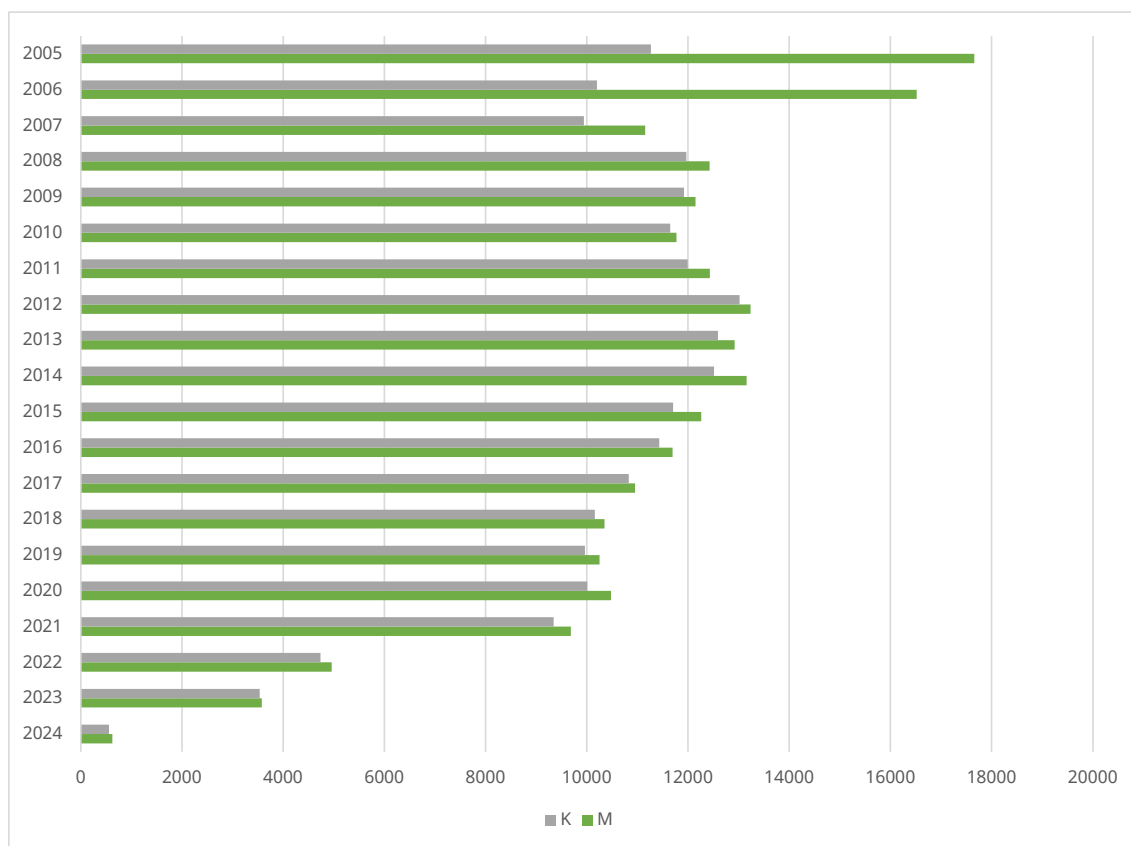
- 1) w dniu 4 marca 2024 r. posiadał status UKR;
- 2) w dniu złożenia wniosku o wydanie karty pobytu posiada status UKR;
- 3) posiadał nieprzerwany status UKR przynajmniej przez 365 dni”.

25 Zgodnie z art. 42d znowelizowanej ustawy:

„Art. 42d. Kartę pobytu, o której mowa w art. 226 pkt 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, wydaje się również dziecku urodzonemu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez matkę, która jest osobą, o której mowa w art. 2 ust. 1 zdanie pierwsze, jeżeli są spełnione łącznie następujące warunki:

- 1) pobyt tego dziecka na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 zdanie drugie;
- 2) w dniu złożenia wniosku o wydanie karty pobytu dziecko to posiada status UKR;
- 3) matce tego dziecka wydano kartę pobytu w przypadku, o którym mowa w art. 42c”.

Niepełnoletni ze statusem UKR według roku urodzenia i płci



Źródło: Szczegółowe statystyki dotyczące osób zarejestrowanych w rejestrze obywateli Ukrainy i członków ich rodzin, którym nadano status cudzoziemca na podstawie specustawy. Stan na 9 kwietnia 2024, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/2715,zarejestrowane-wnioski-o-nadanie-statusu-ukr/resource/56227/table>.

Nowelizacja ustawy uwzględnia także możliwość legalizacji pobytu członków rodziny cudzoziemca (rozumianego także jako obywatela Ukrainy)²⁶ w związku z łączeniem rodzin z innym cudzoziemcem zamieszkującym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

- na podstawie zezwolenia na pobyt stały,
- na podstawie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE,
- w związku z nadaniem mu statusu uchodźcy,
- w związku z udzieleniem mu ochrony uzupełniającej,
- co najmniej przez okres dwóch lat na podstawie kolejnych zezwoleń na pobyt czasowy, w tym bezpośrednio przed złożeniem wniosku o udzielenie mu zezwolenia na pobyt czasowy dla członka rodziny – na podstawie zezwolenia udzielonego mu na okres pobytu nie krótszy niż jeden rok,
- na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 151 ust. 1, lub wizy krajowej w celu prowadzenia badań naukowych albo prac rozwojowych,

²⁶ W świetle art. 159 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach za członka rodziny uważa się:

„1) osobę pozostającą z cudzoziemcem w uznawanym przez prawo Rzeczypospolitej Polskiej związku małżeńskim;
2) małoletnie dziecko cudzoziemca i osoby pozostającej z nim w uznawanym przez prawo Rzeczypospolitej Polskiej związku małżeńskim, w tym także dziecko przysposobione;
3) małoletnie dziecko cudzoziemca, w tym także dziecko przysposobione, pozostające na jego utrzymaniu, nad którym cudzoziemiec sprawuje faktycznie władzę rodzicielską;
4) małoletnie dziecko osoby, o której mowa w pkt 1, w tym także dziecko przysposobione, pozostające na jej utrzymaniu, nad którym sprawuje ona faktycznie władzę rodzicielską”.

- na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 151b ust. 1,
- na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji,
- na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w celu wykonywania pracy w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa,
- na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w celu mobilności długoterminowej pracownika kadry kierowniczej, specjalisty lub pracownika odbywającego staż, w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa,
- na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 186 ust. 1 pkt 7,
- na podstawie prawa pobytu lub prawa stałego pobytu obywatela Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. b i d umowy wystąpienia,
- w związku z udzieleniem zgody na pobyt ze względów humanitarnych.

Istotne, że przy łączeniu rodzin będzie wymagane udokumentowanie dochodu, aczkolwiek ważnym posunięciem jest odstępnie od badania okresu i podstawy pobytu w przypadku art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. e, co umożliwi legalizację pobytu małoletnim (jeżeli rodzic wykonuje pracę), jak też małżonkom (o ile jeden z nich ma wystarczający dochód). W tym miejscu należy podkreślić, iż w proponowanym rozwiązaniu nie uwzględniono małoletnich znajdujących się pod opieką opiekuna tymczasowego ani wstępnych (np. rodziców lub dziadków cudzoziemców).

Na etapie konsultacji projektu uwzględniono w nowelizowanej ustawie możliwości łączenia osób ze statusem UKR jako członków rodzin obywateli polskich. Rozwiązanie obejmie zarówno rodziny powstałe po wojnie z urodzonymi obywatelami RP, jak i rodziny osób, które zdobyły polskie obywatelstwo w trybie naturalizacji (wówczas podstawę legalizacji pobytu warto by było rozszerzyć także o art. 158, art. 160 oraz art. 161 ustawy o cudzoziemcach).

Trudno znaleźć logiczne uzasadnienie dla wykluczenia z grona aplikujących o pobyt czasowy młodych pełnoletnich osób ze statusem UKR, które mogłyby legalizować swój pobyt np. na podstawie studiów w Polsce (art. 144), ale też jednej z najbardziej popularnych przesłanek – innych okoliczności (art. 187 pkt 8).

Trzecia i czwarta możliwość – przez „zasiedzenie się” – jest przewidziana z myślą o posiadaczach statusu UKR „zdeteminowanych, aby pozostać na tym terytorium na dłużej”. To ogólne sformułowanie nie gwarantuje dalszej legalizacji pobytu wszystkim beneficjentom ochrony, jednak części daje taką możliwość przy spełnieniu ustawowych warunków. Dla uzyskania karty pobytu konieczne będzie spełnienie warunku posiadania statusu UKR według stanu na 4 marca 2024 roku oraz w dniu złożenia wniosku, a także nieprzerwanego posiadania statusu UKR przynajmniej przez 365 dni. Postawienie tych warunków uniemożliwia płynne przejście z ochrony czasowej w inną formę legalizacji pobytu, np. wyklucza osoby, które nie były jeszcze w Polsce według stanu na 4 marca 2024 roku lub też nie miały możliwości aktualizacji danych w rejestrze PESEL. Ustawa nie doprecyzowuje, czym jest „nieprzerwany status UKR”, więc w tym zakresie można spodziewać się kolejnych perypetii i różnic interpretacyjnych na poziomie poszczególnych województw.

W zaproponowanych rozwiązaniach kluczowe znaczenie będzie miał fakt pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej 4 marca 2024 roku oraz w dniu złożenia wniosku. W założeniach MSWiA te warunki okażą się kluczowe dla pozytywnego rozpatrzenia wniosków, bowiem będą potwierdzały fakt zakorzenienia się w Polsce oraz powagę zamiarów odnośnie dalszego pobytu. Dzięki kontrolnej dacie 4 marca 2024 roku ustawodawca ma nadzieję wyeliminować z grona beneficjentów dobrodziejstw

ustawy „tych, którzy przybyli tu w szczególności w pierwszym okresie masowego napływu wysiedleńców po ataku rosyjskim w dniu 24 lutego 2022 roku i nie zdecydowali się tutaj pozostać, tylko udali się na terytoria innych państw członkowskich Unii Europejskiej, do państw trzecich albo powrócili na terytorium Ukrainy. Jednocześnie zabieg w postaci związania uprawnienia do uzyskania karty pobytu (i w konsekwencji zezwolenia na pobyt czasowy) z posiadaniem statusu «UKR» w dacie przeszłej względem daty uchwalenia ustawy i jej wejścia w życie powinien z założenia pozwolić na uniknięcie ewentualnego napływu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nowych osób, motywowanych chęcią uzyskania karty pobytu”²⁷.

W okresie wojny mobilność transgraniczna wysiedleńców okazała się wręcz wyższa od tej, która charakteryzowała obywateli Ukrainy przebywających w Polsce od dłuższego czasu. Długotrwałe, a często przewlekłe postępowania w zakresie legalizacji pobytu okazały się skuteczną kotwicą wymuszającą wstrzymanie się od wyjazdów na Ukrainę (w związku z wydłużeniem się przeciętnego okresu trwania postępowania o udzielenie zezwoleń pobytowych opisanych w raporcie NIK²⁸) wśród osób aplikujących w Polsce o kolejne zezwolenia pobytowe i planujących aplikowanie o status rezydenta długoterminowego. Tymczasem osoby objęte ochroną czasową na mocy UoPOU miały przywilej swobodnego podróŜowania i aktywnie z niego korzystały. Wyjazdy z terytorium Polski bez okazania dokumentu diia.pl oraz powroty bez tegoŜ dokumentu były głównymi powodami cofnięcia statusu UKR²⁹, co miało swoje konsekwencje dla spełnienia przesłanek kwalifikacji do świadczeń przysługujących na mocy ustawy (takich jak 800+, korzystanie z NFZ, zakwaterowanie). Cofnięcie statusu UKR nie eliminowało moŜliwości jego przywrócenia lub ponownego złoŜenia wniosku o przyznanie statusu UKR.

Legalizacja pobytu małoletnich urodzonych w Polsce w trybie art. 42d będzie moŜliwa tylko pod warunkiem, Ŝe matka uzyska kartę pobytu na podstawie art. 42c, a dziecko urodzone w Polsce w dniu złoŜenia wniosku posiada status UKR.

Novum proponowanego rozwiązanego dotyczącego legalizacji czasowego pobytu polega na tym, Ŝe zgodnie z załoŜeniem ustawodawcy wnioski o takie zezwolenie mają być przyjmowane wyłączenie w postaci elektronicznej, z wykorzystaniem usługi online w systemie teleinformatycznym prowadzonym przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. W myśl projektu ustawy wnioski złoŜone w inny sposób wojewoda miałby pozostawić bez rozpoznania. Jednak karty pobytu (mimo sukcesu rozwiązanego diia.pl³⁰) mają być wydawane w wersji analogowej, i to wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu obywatela Ukrainy w chwili złoŜenia wniosku o wydanie karty pobytu wydaje kartę lub odmawia jej wydania. Paradoksalnie cyfrowy tryb składania wniosków współwystępuje w projekcie ustawy z tradycyjną ścieŜką wydawania kart pobytu (tym razem nie cyfrowego, tylko analogowego, fizycznego dokumentu). Co więcej, w myśl art. 42o nowelizowanej ustawy, w przypadku dwukrotnego niestawiennictwa w terminie okreœlonym przez urząd wojewódzki w celu odebrania karty pobytu

27 *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw*, s. 20, zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12383814/13050426/13050427/dokument662629.DOCX>.

28 Delegatura NIK w Łodzi, *Obsługa obywateli polskich i cudzoziemców w jednostkach administracji publicznej*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,28951,vp,31783.pdf>.

29 Interwencje RPO w tej sprawie: *Uchodźcy z Ukrainy są błędnie pozbawiani statusu uprawniającego do opieki medycznej i pomocy. Ponowne pismo RPO*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-pelnomocnik-uchodzcy-ukraina-status-ukr-utrata-wyjazd-ponowne;Uchodźcy z Ukrainy tracą status UKR, a wraz z nim – prawo do świadczeń wychowawczych. Wyjaśnienia ZUS>, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ukraina-uchodzcy-swiadczenie-wychowawcze-utrata-mswia-zus-odpowiedz>.

30 COI odebrało szereg prestiŜowych nagród za opracowanie pierwszego cyfrowego dokumentu pobytowego – diia.pl (<https://info.mobywatel.gov.pl/dokumenty/diia>), w tym m.in. Garden Eye Innovation Awards 2022, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/kierownictwo-coi-odebralo-prestizowa-nagrade-gartner-eye-on-innovation-awards-2022-za-projekt-coi-dla-ukrainy>.

(niewykluczone, że trzeba się stawić na innym krańcu Polski) zezwolenie na pobyt czasowy zostaje wygaszone³¹ (tym samym osoba pozostaje w kraju bez podstawy legalnego pobytu). Opłata za wydanie zezwolenia (340 zł) oraz karty pobytu (100 zł) w związku z art. 42c ma być uiszczona najpóźniej w dniu złożenia wniosku. W myśl założeń ustawy złożenie wniosku o kartę pobytu na podstawie art. 42c skutkuje umorzeniem postępowania wszczętego na podstawie art. 42 ust. 13.

W praktyce nowelizacja ustawy oznacza wdrożenie nowego systemu i testowanie na bezprecedensową skalę cyfrowego trybu obsługi klientów wydziałów spraw cudzoziemców urzędów wojewódzkich. Urzędy wojewódzkie dość ostrożnie, a wręcz krytycznie odniosły się do propozycji wdrożenia cyfrowego trybu obsługi klientów, zaproponowanego przy okazji projektowanych zmian w ustawie o cudzoziemcach³². Warto podkreślić, iż próby częściowej cyfryzacji usług świadczonych na rzecz cudzoziemców były podejmowane zarówno na poziomie urzędów wojewódzkich (np. inpol.mazowieckie.pl), jak i przez Urząd do Spraw Cudzoziemców (mos.cudzoziemcy.gov.pl), jednak obydwa te systemy wymagają udoskonalenia.

W 2022 roku w Polsce powstał unikatowy na skalę Unii Europejskiej cyfrowy dokument pobytowy i kraj ten miał szansę zrobić krok dalej – przeprowadzić postępowanie o udzielenie zezwolenia na pobyt w cyfrowym trybie od początku do końca, bazując na rejestrach publicznych (w tym m.in. rejestrze PESEL, rejestrze obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na obszarze tego państwa oraz na krajowym zbiorze rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców), jednak projekt nie uwzględnia tej możliwości. Moment wdrożenia nowego systemu nie został określony w projekcie ustawy, ale Minister Cyfryzacji³³ powinien za pośrednictwem systemu teleinformatycznego zapewnić możliwość weryfikacji, czy dane obywatela Ukrainy zawarte w rejestrze obywateli Ukrainy, którym nadano numer PESEL, są kompletne i pochodzą z ważnego dokumentu podróży. To organ gminy potwierdza tożsamość na podstawie ważnego dokumentu podróży i wprowadza dane do rejestru PESEL. Oznacza to w praktyce włączenie gmin na terenie całego kraju do trybu weryfikacji dokumentów obywateli Ukrainy, a więc w znacznym stopniu – przełożenie zadań z zakresu legalizacji pobytu cudzoziemców z urzędów wojewódzkich na gminy. Co więcej, zgodnie z założeniami projektu ustawy, do rejestru spraw dotyczących zezwoleń na pobyt czasowy (art. 428 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o cudzoziemcach) za pośrednictwem systemu teleinformatycznego przekazywane będą także odciski palców oraz odwzorowania własnoręcznych podpisów obywateli Ukrainy.

Praktycznym wyzwaniem, z jakim muszą w międzyczasie zmierzyć się obywatele Ukrainy, będzie uzyskanie ważnego dokumentu podróży (paszportu), niezbędnego do aktualizacji danych. Zadania wydawania paszportów na terenie RP podjęło się ukraińskie Państwowe Przedsiębiorstwo Dokument – Serwis Paszportowy³⁴, które w Polsce otworzyło swoje filie w Gdańsku, Krakowie, Warszawie i Wrocławiu. Koszt wyrobienia paszportu to minimum 150 zł, a okres oczekiwania – od siedmiu dni³⁵. Trudności z uzyskaniem paszportów będą mieli mężczyźni w wieku poborowym, którzy nie zaktualizowali swoich

31 Tu na organ narzuca się konieczność skierowania karty do personalizacji w Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych, dwukrotnego wezwania do odbioru oraz zapewnienia dyżuru inspektora odpowiedzialnego za realizację weryfikacji odcisków linii papilarnych, wręczenia karty, a w przypadku braku odbioru – ewentualnego wygaszenia karty czasowego pobytu.

32 Zob. stanowiska urzędów wojewódzkich w ramach konsultacji publicznych *Projekt ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw* – na które przewidziano 6 381 700 mln zł, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12381805/katalog/13036044#13036044>.

33 Lista kluczowych rejestrów publicznych: <https://www.gov.pl/web/ia/kuczowe-rejestry-publiczne-lista>.

34 Центри ДП «Документ» у регіонах та Європі, Паспортний сервіс ДП, <https://passport.org.ua/centers>.

35 Закордонний паспорт, Паспортний сервіс ДП, <https://passport.org.ua/services/passport>.

danych w ukraińskim rejestrze poborowych, oraz niezależnie od płci – osoby, którym udało się wyjechać z okupowanych terytoriów.

Mimo że nowelizacja stwarza dodatkowy tryb legalizacji pobytu dla beneficjentów ochrony czasowej, to należy podkreślić, iż ustawodawca w sztuczny sposób zawęży spektrum wyboru oraz uniemożliwia wyjście z ochrony czasowej w trakcie jej trwania³⁶. W sposób nieuzasadniony beneficjenci ochrony znaleźli się w gorszej sytuacji niż inne grupy cudzoziemców przebywających w Polsce. Uzależnienie dalszej perspektywy pobytu grupy osób objętych ochroną tymczasową na mocy dyrektywy 2001/55/WE od tak wielu przesłanek zdaje się sprzeczne nie tylko z logiką działań humanitarnych, ale też z zasadą równości, o której mowa w art. 32 ustawy zasadniczej.

Wszystkie zabiegi legislacyjne pozornie ograniczające dostępność zezwoleń pobytowych dla osób ze statusem UKR w praktyce wywołują realne negatywne skutki w postaci obciążenia organów pierwszej instancji (urzędy wojewódzkie) oraz drugiej instancji (Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców). W bieżących warunkach ich koszty są niewspółmiernie wysokie i wydają się nieuzasadnione wobec istotnych braków kadrowych oraz niskich wynagrodzeń w tych instytucjach³⁷: „W urzędach wojewódzkich z naruszeniem obowiązujących przepisów, procedowanych było aż 60% skontrolowanych spraw cudzoziemców. Stwierdzono nieprawidłowości dotyczące bezczynności tych jednostek i niekiedy rażąco przewlekłość postępowania w sprawach dotyczących cudzoziemców”.

Wielość czynności administracyjnych (które na poziomie konstruowania ustawodawstwa można mnożyć bez ograniczeń) na poziomie realizacji zapisów ustawy zamieni się w kolejne roboczogodziny, a więc i w realne koszty realizacji ustawy (tradycyjnie nieprzewidziane w OSR³⁸).

W raporcie NIK czytamy, iż szanse na zmianę aktualnego stanu rzeczy w wydziałach spraw cudzoziemców w urzędach wojewódzkich są ograniczone z powodu bieżących braków kadrowych i niskiej atrakcyjności ofert pracy w tych urzędach³⁹: „NIK zwraca uwagę, że jedynie ok. 60% naborów zakończyło się zatrudnieniem na wolne stanowiska pracy”.

³⁶ Propozycja zawarta w nowelizacji jest znacznie mniej inkluzywna niż pierwotne brzmienie art. 38 ustawy z 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa:

„Art. 38. 1. Obywatelowi Ukrainy, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest lub był uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1, udziela się, na jego wniosek, zezwolenia na pobyt czasowy.

2. W zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie do zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w ust. 1, stosuje się przepisy ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

3. Zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w ust. 1, udziela się jednorazowo na okres 3 lat, licząc od dnia wydania decyzji. Do określenia okresu, na jaki udziela się zezwolenia, stosuje się art. 57 § 3a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

4. Obywatelowi Ukrainy odmawia się udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w ust. 1, w przypadku gdy:

1) wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa, lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego;

2) obowiązuje wpis danych obywatela Ukrainy do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany;

3) obywatel Ukrainy złożył wniosek o udzielenie tego zezwolenia z uchybieniem terminu maksymalnego, o którym mowa w ust. 7.

5. W postępowaniu w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w ust. 1, nie rozpatruje się innych okoliczności niż te określone w ust. 1 i 4”.

Dodatkowe komplikacje wprowadza art. 42i nowelizowanej ustawy:

„Art. 42i. Jeżeli obywatel Ukrainy złożył wniosek o wydanie karty pobytu w przypadku, o którym mowa w art. 42c, postępowanie w sprawie, o której mowa w art. 42 ust. 13, wszczęte na podstawie wniosku tego obywatela Ukrainy i niezakończone przed dniem złożenia przez niego wniosku o wydanie karty pobytu, umarza się”.

³⁷ Delegatura NIK w Łodzi, *Obsługa obywateli polskich i cudzoziemców w jednostkach administracji publicznej*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,28951,vp,31783.pdf>, s. 12.

³⁸ Zob. ocenę skutków regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12383814/13050426/13050427/dokument662630.DOCX>.

³⁹ Tamże.

Proponowane regulacje w ich populistycznym dążeniu do „zawężenia dostępu” zdają się tym bardziej pozorowaniem stawiania warunków wobec braku możliwości zahamowania wjazdu do Polski obywateli Ukrainy na podstawie paszportów biometrycznych oraz ich uprawnienia do składania wniosków o zezwolenia na pobyt czasowy w trybie ogólnym już od następnego dnia po zakończeniu okresu tymczasowej ochrony.

Ciekawe jest też to, że w nowelizacji UoPOU współwystępują ambicja przyspieszenia postępowań dotyczących spraw obywateli Ukrainy objętych ochroną tymczasową (mają być załatwiane w terminie 90 dni⁴⁰) oraz przyzwolenie na przewlekłe postępowania, rzekomo spowodowane obciążeniem administracji wojewódzkiej w sprawach dotyczących pozostałych cudzoziemców⁴¹.

Tymczasem w świetle Kodeksu granicznego Schengen⁴² po okresie pobytu na podstawie ochrony (czyli w związku z posiadanym dokumentem pobytowym diia.pl) obywatele Ukrainy posiadający paszporty biometryczne będą uprawnieni do kolejnych 90 dni pobytu w ruchu bezwizowym, więc w tym okresie będą mieli także możliwość składania wniosków o zezwolenia na pobyt czasowy na ogólnych zasadach przewidzianych w ustawie o cudzoziemcach (czyli korzystania ze wszystkich możliwych przesłanek).

Poza zakresem regulacji ustawy zostały kwestie dotyczące dalszego pobytu na terytorium RP osób objętych ochroną międzynarodową na podstawie art. 106 ustawy z 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP – czyli cudzoziemcom, którzy posiadali stały pobyt lub status uchodźcy na terytorium Ukrainy: dla nich ochrona skończy się wraz z terminem obowiązywania dyrektywy 2001/55/WE. Zdaje się, że szczególnie w przypadku rodzin o mieszanym statusie migracyjnym ważne jest umożliwienie posiadaczom zaświadczeń o korzystaniu z ochrony czasowej aplikowania o pobyt czasowy w Polsce. Część z nich (np. obywatele Białorusi i Rosji) nie planuje powrotu do swoich krajów pochodzenia i nie będą oni mogli skorzystać z trybu przewidzianego w UoPOU.

40 Porównaj brzmienie art. 42l nowelizowanej ustawy:

„Art. 42l. Kartę pobytu w przypadku, o którym mowa w art. 42c lub art. 42d, wydaje się lub odmawia się jej wydania w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie tej karty spełniającego wymogi określone w art. 42g ust. 1 i 2”.

41 Oraz art. 100d ust. 1 nowelizowanej ustawy:

„Art. 100d.

1. W okresie do dnia 30 września 2025 r. bieg terminów na załatwienie spraw dotyczących:

1) udzielenia cudzoziemcovi:

a) zezwolenia na pobyt czasowy,
b) zezwolenia na pobyt stały,
c) zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej,

2) zmiany:

a) zezwolenia na pobyt czasowy i pracę,
b) zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji,
3) cofnięcia cudzoziemcovi:

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”.

42 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady RADY (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399>.

*

Od początku wojny mieliśmy okazję obserwować zarówno zryw społeczny, jak i zmniejszanie się zapłału do niesienia pomocy wśród lokalnych aktywistów. Śledziliśmy publiczne kanały w mediach społecznościowych, wyraźnie sygnalizujące solidarność z Ukrainą, ale też przedstawiciele administracji publicznych bezpośrednio wyrażających nadzieję na rychły koniec wojny oraz możliwość powrotu wysiedleńców do kraju. Byliśmy świadkami nagłego pojawienia się podmiotów humanitarnych zaangażowanych w niesienie pomocy wysiedleńcom z Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak i kurczenia się środków pomocowych na skutek kryzysów humanitarnych gdzie indziej na świecie oraz szybkiej relokacji personelu tych instytucji. Przyglądaliśmy się powracającym na terytorium Ukrainy wysiedleńcom, skłonny do szukania schronienia u siebie w kraju i zniechęconym wizją pozostania w Polsce, lecz także – osobom zwabionym perspektywą lepszego jutra w innym państwie UE⁴³. Niezależnie od powyższego, w Polsce układały sobie życie setki tysięcy osób, które nie planowały przeprowadzki do Polski przed początkiem wojny – jednak w obliczu wszystkich za i przeciw zdecydowały się na pozostanie tutaj.

Brak możliwości pogodzenia doniosłych haseł humanitarnych z ograniczonym budżetem, nieznaną skalą migracji, nieprzewidywalną perspektywą czasową wojny, jak i toczącym się tu i teraz życiem na terytorium RP – to wszystko spowodowało, że w projekcie nowelizacji symbolicznie splątały się dylematy dominujące w dyskursie publicznym wokół społeczności ukraińskiej. Pojawiają się pierwsze próby myślenia o UoPOU z perspektywy nie tylko humanitarnej, ale też – bezpieczeństwa. Nowelizacja w sposób niekonsekwentny łączy próby obniżenia kosztów ochrony (skasowanie świadczeń o charakterze zaopatrzeniowym, mających fakultatywne znaczenie z punktu widzenia dyrektywy 2001/55/WE, oraz ich uzależnienie od szerszej integracji społecznej wysiedleńców, m.in. włączenia się małoletnich ze statusem UKR do polskiego systemu oświaty), rozciągnięcia okresu tymczasowości i niepewności zarówno osób ze statusem UKR, jak i – zupełnie bezzasadnie – innych grup. Resort spraw wewnętrznych nie zaproponował rozwiązań, które można by uznać za rewolucyjne lub niespodziewane z punktu widzenia deklarowanego celu (według uzasadnienia ustawy: „zapewnienia, sprawnego i nieobciążającego dodatkowo organów administracji rządowej, procesu przechodzenia przez obywateli Ukrainy, korzystających obecnie z ochrony czasowej, na pobyt czasowy”), jednak poniekąd dał przyzwolenie na dalsze rozwarstwienie statusów pobytowych cudzoziemców przebywających w Polsce. Głos organizacji pozarządowych na etapie konsultacji społecznych nie był w satysfakcjonujący sposób wzięty pod uwagę i nie przełożył się znacząco na kształt projektowanych zapisów, z kolei prace nad projektem w Sejmie w bardzo ograniczonym stopniu miały charakter merytoryczny, a przy głosowaniu nad poprawkami wyraźnie ujawnił się klucz partyjny.

W obliczu trwającej wojny, mając na uwadze liczne problemy napotkane przez wysiedleńców z Ukrainy, należy spojrzeć na nich nie tylko jako na tymczasowych beneficjentów specustawy lub dyrektywy, tylko jak na osoby, które częstokroć nie mają do czego wracać i szukają alternatywnych rozwiązań. Spojrzenie na perspektywę przedłużającej się tymczasowości w warunkach kurczącej się ochrony rodzi wiele myśli o rozbieżności założeń programów pomocowych w różnych państwach Unii Europejskiej. Z całą pewnością w najbliższym czasie Polska będzie doświadczała więcej turbulencji wpływających na sytuację migracyjną niż inne państwa obszaru Schengen, dlatego też planowanie działań w zakresie zarządzania migracjami wymaga uwzględnienia obok skali potencjalnych wniosków o pobyt składanych w Polsce także realiów funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za ich rozpatrzenie, terminów i warunków ich pracy. W przeciwnym razie nakłady towarzyszące zarządzaniu migracjami będą

43 *Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>.

nieefektywne, a skutki polityk mogą okazać się wręcz przeciwne od zamierzonych. Mimo nowelizacji Polska wciąż będzie potrzebowała stworzenia warunków do wyjścia z tymczasowych rozwiązań dla wszystkich beneficjentów ochrony. Nowelizacja stanowczo wyodrębnia zapotrzebowanie na ochronę, jak i przedłuża poczucie tymczasowości. Tymczasowości ochrony, widzianej z perspektywy czasu trwania wojny oraz długofalowych planów odbudowy Ukrainy, nie należy rozpatrywać wyłącznie przez pryzmat formalnych zobowiązań państwa wobec posiadaczy wymienionych wyżej statusów pobytowych, lecz szerzej – także jako zobowiązanie wobec społeczności międzynarodowej na podstawie solidarnie przyjętych zobowiązań.

Źródła prawa:

- *Dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=PL>,
- *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20031281176>,
- *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20130001650>,
- *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399>,
- *Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=W-DU20220000583>,
- *Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302409&qid=1712879965486.

Ksenia Naranovich – socjolożka, specjalistka ds. polityki społecznej i polityki migracyjnej. Autorka i koordynatorka licznych projektów społecznych. Współpracowała z organizacjami międzynarodowymi, wieloma instytucjami publicznymi i prywatnymi w zakresie opracowania rozwiązań sprzyjających integracji cudzoziemców w Polsce. Współzałożycielka oraz prezeska zarządu Fundacji Rozwoju „Oprócz Granic”.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2024
ISBN 978-83-68235-03-6