

USTAWA

z dnia 2026

o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej
Polskiej i niektórych innych ustaw.

Art. 1. W ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

- 1) uchyla się art. 2 pkt 6a) oraz art. 33a-33c;
- 2) art. 88a ust. 3 pkt 3) otrzymuje brzmienie: “

są małoletnimi bez opieki lub osobami niepełnosprawnymi.

“

- 3) uchyla się art. 88a ust. 4.
- 4) art. 109b ust. 3 otrzymuje brzmienie: “

W przypadku wygaśnięcia ochrony czasowej na podstawie ust. 1 pkt 5, cudzoziemiec ponownie korzysta z ochrony czasowej po wydaniu wobec niego decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 1, 20 ust. 1, 21 ust. 1, 22 ust. 1, 38 ust. 4 lub art. 52 ust. 1, począwszy od dnia, w którym ta decyzja stała się ostateczna.

“

- 5) art. 110c ust. 11 otrzymuje brzmienie: “

11. Ustalenie tożsamości cudzoziemca wnioskującego o potwierdzenie profilu zaufanego jest dokonywane podstawie dokumentu podróży, Karty Polaka lub innego dokumentu ze zdjęciem umożliwiającym ustalenie tożsamości, a w przypadku osób, które nie ukończyły 18. roku życia, również dokumentu potwierdzającego urodzenie, i wprowadza dane do rejestru PESEL. Potwierdzenie tożsamości może nastąpić na podstawie dokumentu unieważnionego, jeżeli umożliwia on ustalenie tożsamości osoby.

“

- 6) w art. 110c po ust. 11 dodaje się art. 11a w brzmieniu: “

11a. W przypadku ustalenia tożsamości cudzoziemca na podstawie innego dokumentu, niż ważny dokument podróży, profil zaufany cudzoziemca utraci ważność w ciągu 6 miesięcy od jego potwierdzenia, chyba że cudzoziemiec złoży w tym terminie wniosek o którym mowa w ust. 2, potwierdzając swoją tożsamość ważnym dokumentem podróży.

“

7) art. 112 ust. 1 otrzymuje brzmienie: “

1. Minister właściwy do spraw wewnętrznych w ramach uruchomionych na ten cel środków może zapewnić pomoc beneficjentowi ochrony czasowej polegającą na:

1) zapewnieniu pobytu i wyżywienia, jednak nie dłużej niż przez 60 dni od pierwszego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie obowiązywania decyzji, Rady Unii Europejskiej stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców, poprzez:

a) umieszczenie w obiekcie zbiorowego zakwaterowania lub

b) wypłatę świadczenia pieniężnego na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

“

8) art. 112 ust. 5 otrzymuje brzmienie: “

5. Za osobę należącą do grupy wrażliwej, o której mowa w ust. 3, uznaje się osobę, która spełnia co najmniej jeden z poniższych warunków:

1) posiada orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności umiarkowanym lub znacznym, lub orzeczenie równoważne, o którym mowa w art. 5 pkt 1-2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 913, 1301, 1665 i 1746 oraz z 2026 r. poz. 26), lub jest opiekunem takiej osoby;

2) ukończyła:

a) w przypadku kobiet - 60. rok życia,

b) w przypadku mężczyzn - 65. rok życia

- o ile nie pobiera polskiego świadczenia emerytalnego lub nie uzyskuje wynagrodzenia za pracę, chyba że którekolwiek z nich nie przekracza kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1) i 2) ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;

3) jest kobietą w ciąży lub osobą wychowującą dziecko do 12. miesiąca życia wraz z tym dzieckiem, na podstawie przedstawionych dokumentów;

4) jest osobą samotnie sprawującą opiekę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nad co najmniej dwójką małoletnich dzieci, z których żadne nie ukończyło 13 roku życia;

5) jest małoletnim nad którym sprawowana jest opieka o której mowa w pkt 4);

6) jest osobą z zagranicznej instytucjonalnej pieczy zastępczej lub opiekunem dla takiej osoby;

7) jest osobą bezpośrednio po hospitalizacji finansowanej przez Narodowy Fundusz Zdrowia, trwającej przynajmniej 7 dni, nie dłuższej niż do ustania przyczyny będącej powodem hospitalizacji.

9) Art. 112c ust. 1 uzyskuje brzmienie: “

1. Beneficjenci ochrony czasowej, którzy posiadają numer PESEL ze statusem UKR są uprawnieni na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych na zasadach i w zakresie określonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych przysługujących osobom objętym obowiązkowym i dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym, z wyłączeniem leczenia uzdrowiskowego i rehabilitacji uzdrowiskowej, leczenia niepłodności, zabiegów endoprotezoplastyki i usunięcia zaćmy oraz podania produktów leczniczych wydawanych świadczeniobiorcom w ramach programów polityki zdrowotnej ministra właściwego do spraw zdrowia.

“

10) uchyla się art. 112c ust. 3;

11) Art. 112c ust. 4. uzyskuje brzmienie: “

W celu uzyskania świadczenia opieki zdrowotnej, beneficjent ochrony czasowej, o którym mowa w ust. 1, jest obowiązany okazać dokument potwierdzający tożsamość i numer PESEL ze statusem UKR.

“

Art. 2. W ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa uchyla się art. 100d.

Art. 3. Art. 5 pkt 2) lit. b) ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej uzyskuje brzmienie: “

b) w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany oraz cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 106 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2025 r. poz. 223, 389, 619, 621 i 1794 oraz z 2026 r. poz. 203) lub przepisów wydanych na podstawie art. 107 ust. 1 tej ustawy – w formie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania, interwencji kryzysowej, zasiłku celowego oraz zasiłku stałego;

“

Art. 4. Do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, do których zastosowanie znajdują przepisy zmieniane niniejszą ustawą, stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu jej ogłoszenia.

UZASADNIENIE

I. Cel regulacji i uwagi ogólne.

Proponowana ustawa ma na celu dostosowanie obowiązujących w Polsce przepisów dotyczących ochrony czasowej, ochrony międzynarodowej oraz biegu terminów na rozpatrzenie sprawy w sprawach związanych z legalizacją pobytu do wymogów wynikających z obowiązujących i wchodzących w życie regulacji unijnych, umów międzynarodowych oraz prawa krajowego.

Dziedzina, jakiej dotyczą proponowane regulacje jest w ostatnim czasie przedmiotem licznych zmian legislacyjnych oraz faktycznych, związanych z dynamiką konfliktu zbrojnego na Ukrainie, a także zmianami w interpretacji przepisów przez organy administracji publicznej (choćby w zakresie udzielania ochrony międzynarodowej obywatelom Ukrainy oraz zakresu faktycznego obowiązywania zawieszenia prawa do azylu na terytorium RP).

Poniżej prezentujemy uzasadnienie dla poszczególnych zmian prawnych. Jednocześnie wskazujemy już na tym etapie, że aby proponowana ustawa osiągnęła zamierzony efekt, powinna ona wejść w życie jak najszybciej, jednakże nie później niż 12 czerwca 2026 r., z powodu wchodzących w życie regulacji w ramach Paktu o migracji i azylu, a także wygaśnięcia możliwości zapewnienia zakwaterowania obywatelom Ukrainy na zasadach obowiązujących przed wejściem w życie ustawy z dnia 26 stycznia 2026 r. o wygaszeniu rozwiązań wynikających z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Rozwiązania prezentowane w projekcie niniejszej ustawy dotyczą minimalnego zakresu zmian, jakich należy dokonać w krajowym systemie prawnym w tym zakresie i nie uwzględniają konieczności dostosowania całości systemu prawnego do wdrażanych rozporządzeń wchodzących w skład Paktu o Azylu i Migracji.

II. Uchylenie art. 33a-33c ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Na granicy polsko-białoruskiej obowiązuje zawieszenie prawa do składania wniosków o ochronę międzynarodową przez cudzoziemców. 27 marca 2025 r. Prezydent RP podpisał ustawę nowelizującą przepisy ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Nowa regulacja upoważniła Radę Ministrów do czasowego i terytorialnego ograniczenia prawa do azylu w drodze rozporządzenia, a rozporządzenia takie wydawane są regularnie do dzisiaj. Obecnie obowiązujące zawieszenie przyjmowania wniosków o ochronę międzynarodową jest niezgodne zarówno z Konstytucją RP, jak i regulacjami unijnymi.

Jednocześnie obecna praktyka organu Straży Granicznej jest niezgodna z literalnym brzmieniem tej ustawy i ogranicza przyjmowanie wniosków na całym terytorium RP wobec

osób ze “śladem białoruskim” tj. od osób, które w okresie obowiązywania ustawy przekroczyły granicę polsko-białorską, niezależnie od miejsca, w którym składają wniosek o udzielenie im ochrony międzynarodowej. Zwrot „na granicy z Białorusią” interpretowany jest obecnie szeroko i obowiązuje de facto w całym kraju.

Wprowadzone w 2025 roku przepisy art. 33a-33c ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zwanej dalej “ustawą o udzielaniu cudzoziemcom ochrony” wciąż pozostają niezgodne zarówno z prawem krajowym, w tym Konstytucją RP, jak również aktami prawa międzynarodowego. Świadczą o tym liczne opinie organizacji pozarządowych, organów państwa, samorządów zawodowych oraz Biura Legislacyjnego Senatu RP składane w toku prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 21 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Podkreślić należy, że także Krajowa Izba Radców Prawnych sygnalizowała na tamtym etapie głęboką niezgodność proponowanej ówczeszniej ustawy z innymi regulacjami.

Jak sygnalizowano w wyżej przytaczanych opiniach, z dniem 1 lipca 2026 r. obowiązywać zaczyna rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1359 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i sytuacje spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/1147 (Dz. U. UE. L. z 2024 r. poz. 1359), zwane dalej „rozporządzeniem 2024/1359”.

Rozporządzenie to przewiduje regulacje dotyczące reagowania przez państwa członkowskie na zjawisko instrumentalizacji, o której mowa w art. 33a ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. Jako instrumentalizację, na gruncie rozporządzenia 2024/1359 rozumieć należy sytuację „w której państwo trzecie lub wrogie podmiot niepaństwowy zachęcają obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców do przemieszczania się na granice zewnętrzne lub do państwa członkowskiego, lub ułatwiają im to przemieszczanie, w celu destabilizacji Unii lub państwa członkowskiego, oraz w przypadku gdy takie działania mogą zagrozić podstawowym funkcjom państwa członkowskiego, w tym utrzymaniu prawa i porządku lub ochronie jego bezpieczeństwa narodowego”. Definicja ta pokrywa się zatem w zasadniczej mierze z definicją przyjętą przez polskiego ustawodawcę.

Rozporządzenie 2024/1359 umożliwia państwom członkowskim UE, w przypadku stosowania wobec nich instrumentalizacji, wystąpienie z wnioskiem do Komisji Europejskiej o zezwolenie na zastosowanie odstępstw od standardów procedury ochrony międzynarodowej. Wydanie decyzji wykonawczej przez Radę umożliwia uruchomienie środków takich jak m.in. wydłużenie terminu rejestracji wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej z maksimum pięciu dni do czterech tygodni od daty wystąpienia z wnioskiem, wydłużenie azylowej procedury granicznej o dodatkowy okres sześciu tygodni. **Rozporządzenie 2024/1359 nie przewiduje możliwości odstąpienia od przyjmowania i rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.**

Dodatkowo, uchylane przepisy są także niezgodne z art. 36 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia 2024/1348 w sprawie ustanowienia wspólnej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylenia dyrektywy 2013/32/UE, które stanowią, że wszelkie

decyzje w sprawach wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, w tym o uznaniu ich za niedopuszczalne lub oczywiście bezzasadne, powinny być sporządzane na piśmie i doręczane cudzoziemcowi wraz z uzasadnieniem, w sposób umożliwiający odwołanie się od nich. Przepis art. 33b ust. 1 nie przewiduje natomiast takich wymogów.

Podkreślić należy, że rozporządzenia unijne stosowane są bezpośrednio przez państwa członkowskie i nie wymagają implementacji jako takie. Jednocześnie państwa członkowskie, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie są uprawnione do regulowania zagadnień objętych rozporządzeniem UE w ramach prawa krajowego, chociażby poprzez uzupełnianie ich treści, chyba że rozporządzenia te wprost przewidują taką możliwość. Rozporządzenie 2024/1359 nie przewiduje możliwości stosowania jakichkolwiek innych środków w przypadku stwierdzenia instrumentalizacji przez państwa członkowskie.

W świetle powyższego, obecnie obowiązujące przepisy prawa krajowego dotyczące zawieszenia prawa do azylu w związku z instrumentalizacją, z dniem 1 lipca 2026 r. nie będą mogły być stosowane, ze względu na ich sprzeczność z rozporządzeniem 2024/1359. W związku z tym powinny zostać uchylone najpóźniej tego dnia, choć podkreślić należy także, że z dniem 12 czerwca 2026 r. wejdzie rozporządzenie 2024/1348 w sprawie ustanowienia wspólnej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylenia dyrektywy 2013/32/UE, z którym obecne przepisy także wydają się być sprzeczne.

III. Zmiana brzmienia art. 88a ust. 3 i 4

Najpóźniej do dnia 12 czerwca 2026 r. Polska ma obowiązek implementacji Dyrektywy 2024/1346 w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.

Dyrektywa odnosi się do detencji małoletnich w art. 13 ust. 2, wskazując że :

“Co do zasady małoletnich nie umieszcza się w detencji. Małoletnich umieszcza się w odpowiednich miejscach zakwaterowania zgodnie z art. 26 i 27.

Zgodnie z zasadą jedności rodziny, w przypadku rodzin z małoletnimi co do zasady stosuje się odpowiednie środki alternatywne do detencji. Takie rodziny umieszcza się w odpowiednich dla nich miejscach zakwaterowania.

W wyjątkowych okolicznościach i tylko w ostateczności oraz po ustaleniu, że nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków alternatywnych, a także po dokonaniu oceny, że detencja jest w ich interesie zgodnie z art. 26, małoletnich można umieścić w detencji:

- a) w przypadku małoletniego bez opieki - gdy rodzica lub opiekuna małoletniego umieszczono w detencji; lub
- b) w przypadku małoletniego bez opieki - gdy detencja ma na celu jego ochronę.

Taka detencja musi trwać możliwie najkrócej. Małoletnich nigdy nie umieszcza się w detencji w więzieniu lub innym ośrodku wykorzystywanym do celów ścigania przestępstw.

Podejmuje się wszelkie starania zmierzające do zwolnienia małoletnich z detencji oraz umieszczenia ich w miejscach zakwaterowania odpowiednich dla małoletnich.

Najlepszy interes dziecka, o którym mowa w art. 26, musi być dla państw członkowskich kwestią nadrzędną.”

W świetle powyższej regulacji niemożliwa do utrzymania jest obecna treść art. 88a które traktują małoletnich w taki sam sposób jak wszystkich pozostałych cudzoziemców. Zachodzi zatem potrzeba dostosowania brzmienia ustawy do treści dyrektywy. Podkreślić należy, że obecna treść dyrektywy stanowi wyłącznie o minimalnych rozwiązaniach koniecznych do przyjęcia przez państwa członkowskie, w związku z czym możliwe jest powrót do poprzedniego, pożądanego z perspektywy dobra dziecka, całkowitego zakazu detencji małoletnich bez opieki.

IV. Zmiana brzmienia art. 109b ust. 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

Art. 109b ust. 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony zawiera istotną lukę systemową, powodującą jego niezgodność z art. 19 ust. 2 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 (zwanej dalej dyrektywą w sprawie minimalnych standardów przyznawania ochrony czasowej lub dyrektywą 2001/55/WE). Zgodnie z brzmieniem tego przepisu:

“W przypadku gdy po rozpatrzeniu wniosku o azyl osobie kwalifikującej się lub korzystającej z tymczasowej ochrony nie zostanie przyznany status uchodźcy lub inny rodzaj ochrony, Państwa Członkowskie, bez uszczerbku dla art. 28, umożliwiają takiej osobie rozpoczęcie lub kontynuację korzystania z tymczasowej ochrony przez okres do końca trwania tymczasowej ochrony.”

Obecna regulacja art. 109b ust. 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony czasowej, przewiduje możliwość ponownego korzystania z ochrony czasowej jedynie w przypadku umorzenia postępowania lub uznania wniosku o ochronę międzynarodową za niedopuszczalny. W związku z tym istnieje potrzeba nowelizacji tego przepisu w taki sposób, aby obejmował on także decyzje o odmowie udzielenia ochrony międzynarodowej lub jej pozbawienia. Tylko w takiej sytuacji przepis ten będzie zgodny z wyżej wymienioną dyrektywą.

Jednocześnie takie rozwiązanie będzie stanowiło adekwatną odpowiedź na obecne trendy w orzecznictwie Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, który w przeważającej większości odmawia obecnie obywatelom Ukrainy ochrony międzynarodowej. W obecnej sytuacji osoba, która otrzymała decyzję odmowną nie jest uprawniona do powrotu do statusu beneficjenta ochrony czasowej.

V. Zmiana brzmienia art. 110c ust. 11 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony oraz dodanie ust. 11a.

Obecna regulacja zakłada obowiązek przedstawiania przez obywateli Ukrainy ważnych dokumentów podróży w celu rejestracji PESELu ze statusem UKR oraz możliwość zniesienia tego wymogu przez Ministra do Spraw Wewnętrznych w przypadku ponownego dużego napływu cudzoziemców objętych ochroną czasową.

W praktyce regulacja ta powoduje zasadnicze problemy praktyczne, wprowadza dualizm prawny oraz umożliwia Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji decydowanie o prawach i obowiązkach osób w drodze rozporządzenia. **Zgodnie z brzmieniem polskiej ustawy oraz przepisów unijnych, osoby przybywające z Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym są objęte ochroną czasową z mocy prawa.** Pomimo tego, aby uzyskać zasadniczą część uprawnień związanych z tą ochroną (np. dostęp do zakwaterowania, opieki medycznej), muszą one uzyskać PESEL ze statusem UKR, na podstawie ważnego dokumentu podróży. Pomimo tego, że konflikt zbrojny w Ukrainie trwa już ponad cztery lata, wciąż zdarzają się przypadki obywateli Ukrainy, którzy nie posiadają i nie są w stanie uzyskać od razu ważnych dokumentów podróży. W tym przypadku chodzi głównie o osoby uciekające z terytoriów okupowanych przez Federację Rosyjską. Osoby na tych terytoriach najczęściej są zmuszane do niszczenia lub ukrywania swoich ukraińskich dokumentów i w celu ucieczki muszą uzyskać dokumenty rosyjskie. W ten sposób są w stanie dostać się do Polski, najczęściej podróżując przez Białoruś. Wyrobinie nowych ukraińskich dokumentów podróży w Polsce jest procesem czasochłonnym, zajmującym nierzadko nawet pół roku, podczas którego beneficjenci ochrony czasowej pozostają faktycznie bez żadnego wsparcia systemowego.

Obecne przepisy pozostają zatem niezgodne z treścią 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, która nie przewiduje możliwości ograniczenia praw beneficjentów ochrony czasowej ze względu na brak ważnych dokumentów podróży. W związku z tym, rozumiejąc także potrzebę uszczelnienia systemu przed nadużyciami ze strony beneficjentów, proponujemy wprowadzenie wymogu przedstawienia aktualnego dokumentu podróży, ale w okresie 6 miesięcy od wjazdu na terytorium RP.

VI. Zmiana brzmienia art. 112 ust. 1 i ust. 5 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

Art. 112 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, w obecnym brzmieniu zakłada możliwość zakwaterowania i wsparcia socjalnego dla wszystkich beneficjentów ochrony czasowej przez 60 dni od przyjazdu, ale jedynie w okresie 12 miesięcy od rozpoczęcia zdarzenia stanowiącego przyczynę wdrożenia ochrony czasowej, które już upłynęły. Wydaje się, że to ograniczenie ma charakter arbitralny, ponieważ konflikt wciąż trwa, nowe osoby są zmuszane do opuszczania Ukrainy, chociażby ze względu na zmiany linii frontu i ciągłe stosowanie przemocy wobec ludności cywilnej w Ukrainie.

Jednocześnie w ramach ustawy z dnia 26 stycznia 2026 r. o wygaszeniu rozwiązań

wynikających z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, ustawodawca zmienił brzmienie art. 112 ust. 5 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, ponownie zawężając katalog osób uprawnionych do zamieszkania w ośrodkach zakwaterowania zbiorowego. Obecnie osoby nowo przybyłe z Ukrainy nie mają możliwości zakwaterowania w tych ośrodkach, chyba że spełniają następujące kryteria:

- 1) posiadają orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności umiarkowanym lub znacznym, lub orzeczenie równoważne, lub są opiekunami takiej osoby i nie pobierają świadczenia pielęgnacyjnego;
- 2) ukończyły:
 - a) w przypadku kobiet – 60. rok życia,
 - b) w przypadku mężczyzn – 65. rok życia– o ile nie pobierają polskiego świadczenia emerytalnego, nie pracują i nie posiadają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pełnoletnich zstępnych, którzy podlegają obowiązkowi alimentacyjnemu;
- 3) są kobietami w ciąży lub osobami wychowującymi dziecko do 12. miesiąca życia wraz z tym dzieckiem, na podstawie przedstawionych dokumentów;
- 4) są osobami z zagranicznej instytucjonalnej pieczy zastępczej;
- 5) są osobami bezpośrednio po hospitalizacji finansowanej przez Narodowy Fundusz Zdrowia, trwającej przynajmniej 7 dni, nie dłuższej niż do ustania przyczyny będącej powodem hospitalizacji.
- 6) są osobami, które zostały przetransportowane do Polski w celu leczenia obrażeń doznanych w toku działań wojennych.

Powyższe kryteria wyłączają bardzo wiele osób z grup wrażliwych lub powodują rzeczywiste trudności w dostępie do takiego zakwaterowania. W pierwszej kolejności wypada wskazać na to, że uzyskanie orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności jest procesem czasochłonnym, podczas którego osoba nie posiada dostępu do zakwaterowania. Po drugie wypada wskazać na wyłączenie opiekunów małoletnich z instytucjonalnej pieczy zastępczej z kręgu grup wrażliwych, co prowadzi do absurdu – małoletni mogą zamieszkiwać w ośrodkach zakwaterowania zbiorowego, ale jedynie bez opiekunów. Po trzecie z kręgu grup wrażliwych wyłączono samotnych rodziców i ich dzieci, którzy ze względu na sytuację majątkową i konieczność opieki nad dziećmi nie są w stanie podjąć zatrudnienia. Po czwarte, obecne przepisy przewidują pozbawienie prawa do zakwaterowania emerytów, którzy otrzymują polską emeryturę w niskiej wysokości (np. 30 zł miesięcznie) albo w wysokości świadczenia minimalnego, lub tych którzy choć posiadają pełnoletnich zstępnych w Polsce, to jednak ich zstępni nie są w stanie ich obecnie utrzymać (np. ponieważ sami studiują i mieszkają w akademiku, nie mając możliwości dokwaterowania rodziców).

Wyżej opisane regulacje pozostają w całkowitej sprzeczności z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2001/55/WE, zgodnie z którym Państwa Członkowskie zapewnią osobom korzystającym z tymczasowej ochrony dostęp do odpowiedniego zakwaterowania oraz, gdzie konieczne, niezbędne środki do uzyskania zakwaterowania, bez jakichkolwiek wyjątków i ograniczeń. W ocenie autorów niniejszego projektu, literalne brzmienie wyżej przywołanego przepisu dyrektywy nie pozwala na ograniczanie prawa do zakwaterowania dla beneficjentów ochrony

czasowej. Rozumiejąc jednak, że interpretacja powyższych przepisów powinna także bazować na założeniach wykładni systemowej i funkcjonalnej, wskazujemy, że rozwiązaniem kompromisowym, także ze względu na wygaszenie przepisów o ochronie czasowej, może być poszerzenie katalogu grup wrażliwych, a także umożliwienie zakwaterowania wszystkich beneficjentów ochrony czasowej w kluczowym okresie 60 dni od czasu ich pierwszego przybycia do Polski po rozpoczęciu pełnoskalowej inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę.

VI. Zmiana brzmienia art. 112c ust. 1 i ust. 4 oraz uchylenie art. 112c ust. 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

Ustawodawca obecnie zawęził katalog osób uprawnionych do korzystania z nieodpłatnej pomocy medycznej wyłącznie do osób mieszkających w ośrodkach zakwaterowania zbiorowego, do małoletnich, osób w okresie ciąży, porodu lub połogu, osób które były ofiarami tortur, gwałtu oraz osób przetransportowanych do Polski w celu leczenia obrażeń doznanych w wyniku konfliktu zbrojnego w Ukrainie. Dodatkowo osoby objęte ochroną czasową mogą bezpłatnie korzystać z opieki zdrowotnej w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego.

Powyższe zawężenie jest niezgodne z dyrektywą 2001/55/WE, która w art. 13 ust. 2 wymaga zapewnienia opieki medycznej obejmującej przynajmniej opiekę w nagłych wypadkach oraz **podstawowe leczenie chorób**, niezależnie od przynależności do grupy wrażliwej.

W związku z tym, należy rozszerzyć zakres gwarantowanej opieki zdrowotnej w taki sposób aby była dostępna dla wszystkich beneficjentów ochrony czasowej w podstawowym zakresie. Stąd też w proponowanych zmianach przewidziano wyłączenie leczenia uzdrowiskowego i rehabilitacji uzdrowiskowej, leczenia niepłodności, zabiegów endoprotezoplastyki i usunięcia zaćmy oraz podania produktów leczniczych wydawanych świadczeniobiorcom w ramach programów polityki zdrowotnej ministra właściwego do spraw zdrowia. Te kategorie świadczeń leczniczych zostały ujęte także w obecnym brzmieniu zmienionego art. 112c ust. 1, w związku z czym pozostają spójne z dotychczasowym stanowiskiem ustawodawcy.

Podkreślić należy, że proponowana zmiana w żaden sposób nie gwarantuje obywatelom Ukrainy pierwszeństwa dostępu do świadczeń zdrowotnych, wbrew niektórym wcześniejszym wypowiedziom obecnym w sferze publicznej w przeszłości.

VII. Uchylenie art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Od 28 stycznia 2023 r., a więc już przez ponad trzy lata, obowiązuje art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, który przewiduje zawieszenie biegu terminów administracyjnych w sprawach:

1) udzielenia cudzoziemcowi:

a) zezwolenia na pobyt czasowy,

- b) zezwolenia na pobyt stały,
 - c) zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej,
- 2) zmiany:
- a) zezwolenia na pobyt czasowy i pracę,
 - b) zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji,
- 3) cofnięcia cudzoziemcowi:
- a) zezwolenia na pobyt czasowy,
 - b) zezwolenia na pobyt stały,
 - c) zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej

Zgodnie z wyżej przytoczonym fragmentem ustawy, zawieszono stosowanie przepisów dotyczących bezczynności organu lub przewlekłości postępowania. W praktyce wiąże się to z tym, że wiele Urzędów Wojewódzkich prowadzi te postępowania przez kilka lat, zamiast ustawowych 60 dni. W okresie oczekiwania na decyzję, choć pobyt osoby jest legalny, strona funkcjonuje w stanie niepewności prawnej, nie może opuszczać Polski (chyba że uzyska wizę na powrót). Jednocześnie pozbawiono profesjonalnych pełnomocników narzędzi do wpływu na organy administracyjne w tym zakresie lub odszkodowań z tego tytułu.

Taki stan prawny pozostaje niezgodny z art. 6 oraz art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który, zgodnie z wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 października 2000 r. w sprawie Kudła p-ko Polsce (30210/96) wymaga aby państwa-strony Konwencji przewidziały w swoim ustawodawstwie środki odwoławcze z pomocą których mogłyby wyegzekwować rozpoznanie danej sprawy w rozsądnym terminie. Utrzymanie w mocy art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy naraża Polskę na wypłatę kolejnych odszkodowań w związku z pozbawieniem stron skutecznego środka zaradczego w sytuacji przewlekłości sprawy lub bezczynności organu.

Uchylenie tego przepisu jest konieczne także ze względu na uruchomienie możliwości składania przez obywateli Ukrainy wniosków elektronicznych o wydanie karty pobytu "CUKR" w oparciu o obecne przepisy ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. W przeciwnym wypadku brak będzie jakiegokolwiek gwarancji dotrzymania przez organ 180-dniowego terminu wydania tego dokumentu, co może pozostawić beneficjentów ochrony czasowej bez jakiegokolwiek pewnego tytułu pobytowego po wygaśnięciu tej ochrony w marcu 2027 r. Podkreślić bowiem należy, że art. 108 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach znajduje zastosowanie do wniosków o wydanie zezwolenia na pobyt czasowy, a nie o wydanie karty pobytu, która jest po jej wydaniu traktowana jak zezwolenie na pobyt czasowy.

Podkreślić też należy, że Naczelny Sąd Administracyjny – w wyroku z 13 czerwca 2025 r. wydanym w sprawie prowadzonej pod sygn. akt: II OSK 2939/24 przyjął, że ograniczenie biegu terminów administracyjnych na okres po 30 czerwca 2024 r. nastąpiło z oczywistym naruszeniem zasady proporcjonalności i nie uzasadniało ograniczenia prawa do sądu w przypadkach bezczynności lub przewlekłości postępowania. NSA wskazał, że napływ obywateli Ukrainy miał charakter przejściowy i zakończył się najpóźniej w dniu uchwalenia nowelizacji ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na

terytorium tego państwa z 15 maja 2024 r. Sąd ten zwrócił uwagę, że administracja miała ponad dwa lata na dostosowanie potencjału kadrowego, by zapewnić sprawne rozpatrywanie wniosków dotyczących legalizacji pobytu.

VIII. Zmiana brzmienia art. 5 pkt 2) lit. b) ustawy o pomocy społecznej.

Ostatnią proponowaną zmianą jest ta dotycząca art. 5 pkt 2) lit. b) ustawy o pomocy społecznej, poszerzająca katalog świadczeń dla osób objętych ochroną czasową o interwencję kryzysową i zasiłek stały

Obecnie beneficjenci ochrony czasowej mają prawo do pomocy socjalnej jedynie w formie: schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego.

Podkreślić należy także, że obecne przepisy pozostają sprzeczne z dyrektywą 2001/55/WE w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony. Zgodnie z brzmieniem art. 13 ust. 2 tej dyrektywy 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.

Ograniczenie świadczeń pomocy społecznej wyłącznie do zasiłku celowego, schronienia, posiłku i ubrania uderza w grupy wrażliwe: seniorów i osoby z niepełnosprawnościami, zatem w tym zakresie zasadnym wydaje się przywrócenie prawa do zasiłku stałego dla beneficjentów ochrony czasowej. Stanowi to formę zabezpieczenia minimum bytowego dla osób najstarszych, które nie mogą wrócić do Ukrainy, a ze względu na stan zdrowia i wiek nie są w stanie podjąć pracy zarobkowej. Jednocześnie osoby te często otrzymują ukraińskie emerytury w kwotach uniemożliwiających godne życie w Polsce, wynoszących, w przeliczeniu na złotówki często 300-400 zł miesięcznie.

Zasadnym wydaje się też przywrócenie możliwości korzystania z ośrodków interwencji kryzysowej dla osób doświadczających przemocy domowej. Ograniczenie to szczególnie uderza w samotnych rodziców z dziećmi, dla których często ośrodek interwencji kryzysowej stanowi jedyną realną możliwość bezpiecznego zakwaterowania i odizolowania od sprawcy przemocy domowej. Nie mogą oni bowiem zamieszkiwać z nim dalej w ośrodku zakwaterowania zbiorowego. Obecne przepisy nie przewidują żadnego zabezpieczenia socjalnego dla osób doświadczających przemocy domowej przebywających w Polsce na podstawie ochrony czasowej.

IX. Przepisy końcowe.

Przewidujemy konieczność wejścia w życie proponowanej ustawy jak najszybciej w celu w celu implementacji dyrektywy 2024/1346 oraz w związku z obowiązywaniem rozporządzenia 2024/1359. Najpóźniejszy możliwy termin w tym zakresie to 12 czerwca 2026 r., który wynika z konieczności implementacji wyżej wskazanej dyrektywy. Z kolei po dniu 1 lipca

2026 r. stosowanie art. 33a-33c ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony stanie się niemożliwe, ze względu na sprzeczność tych przepisów z obowiązującym rozporządzeniem, które będzie miało pierwszeństwo przed regulacją ustawową. W związku z tym, że ze względu na przewidywaną długość prac legislacyjnych oba te terminy wydają się nierealistyczne, przestano na najszybszym możliwym - w ciągu dnia od ogłoszenia tej ustawy. Jednocześnie wszystkie przepisy ustawy poprawiają sytuację jednostek i nie wymagają długotrwałego *vacatio legis*.

X. Pozostałe uwagi.

Odnosnie przywrócenia na rzecz beneficjentów ochrony czasowej świadczeń w postaci zakwaterowania, opieki medycznej, świadczeń z zakresu pomocy społecznej, wskazać należy, że takie rozwiązanie nie tylko stanowi wymóg dostosowania przepisów do treści aktów prawa Unii Europejskiej. Podkreślić należy, że obywatele Ukrainy, zgodnie z obecnie dostępnymi raportami, w dalszym ciągu wnoszą do budżetu więcej środków niż jest wydatkowane na świadczenia dla nich¹. W związku z powyższym w budżecie powinny znajdować się środki pozwalające na realizację świadczeń ujętych w niniejszym projekcie ustawy.

Odnosnie kwestii uchylecia art. 33a-33c ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, wskazujemy, że pełna treść uwag dotyczących brzmienia tych przepisów została ujęta w opinii Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Izby Radców Prawnych z dnia 16.01.2025 r.²

Sporządził:

r. pr. Filip Rakoczy

¹ zob.:

“Analysis of the impact of refugees from Ukraine on the economy of Poland” Deloitte 2025, <https://www.deloitte.com/pl/pl/services/consulting/research/raport-analiza-wplywu-uchodzczo-w-z-Ukrainy-na-gospodarke-Polski.html>, dostęp na dzień: 04.05.2026 r.

“Wpływ napływu migrantów z Ukrainy na polską gospodarkę. Podsumowanie stanu wiedzy” Bank Gospodarstwa Krajowego 2025

https://www.bgk.pl/files/public/Raporty/20250310_Wp%C5%82yw_imigrant%C3%B3w_z_Ukrainy_na_polsk%C4%85_gospodark%C4%99_FINAL.pdf, dostęp: 04.05.2026 r.

“Ukraińcy w Polsce. Są wsparciem czy obciążeniem dla budżetu?” Demagog 2025 https://demagog.org.pl/analizy_i_raporty/ukraincy-w-polsce-sa-wsparciem-czy-obciazeniem-dla-budzetu/#:~:text=Zgodnie%20z%20nimi%20wp%C5%82ywy%20z%20podatk%C3%B3w%20PIT,w%20Polsce%20wynios%C5%82y%20ok.%201%2C5%20mld%20z%C5%82, dostęp: 04.05.2026 r.

²

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/3A4D1256002BE44DC1258C1A004F8859/%24File/924-002.pdf>, dostęp: 04.05.2026 r.

