

Status prawny obywateli Ukrainy w Polsce - uwagi na tle nowelizacji ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa z dnia 15 maja 2024 roku

dr Joanna Markiewicz-Stanny, UZ

1. Uwagi wprowadzające

Na wstępie należy zauważyć, że zagadnienie statusu prawnego obywateli Ukrainy w Polsce nie ogranicza się wyłącznie do regulacji zawartych w ustawie o udzielaniu pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym (zwana dalej ustawą o pomocy lub u.p.)¹. Jest to bowiem akt prawny, którego regulacje pozostają w ścisłym związku z ustawą o cudzoziemcach (dalej jako u.c.)² a także ustawą o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (dalej jako u.u.c.o.)³ a niekiedy pozostają z nimi w relacji krzyżowej. Ustawa o pomocy jest rozwiązaniem doraźnym i przyjętym wobec konieczności legalizacji pobytu tych osób, które uciekły z terytorium Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym. Ustawa o cudzoziemcach ma w stosunku do tych rozwiązań charakter ogólny, regulując zasady wjazdu i pobytu na terytorium RP cudzoziemców – obywateli państw trzecich. W związku z tym jej przepisy mają zastosowanie do wszystkich tych obywateli Ukrainy, którzy z różnych względów nie zostali objęci ochroną czasową na podstawie ustawy o pomocy. Dotyczy to zwłaszcza osób przebywających na terytorium RP jeszcze przed 24 lutego 2022 roku. Ich sytuacja prawna jest zróżnicowana i obejmuje zarówno bardzo liczne przypadki pobytu w Polsce w celach ekonomicznych czy edukacyjnych⁴ jak i znacznie węższy krąg osób, które wystąpiły o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie u.u.c.o.⁵.

Trzeba też zaznaczyć, że sama ustawa o pomocy zawiera przepisy adresowane do zróżnicowanego kręgu adresatów. Aczkolwiek w art. 1 ust.1 u.p. stanowi się, że reguluje ona szczególne zasady legalizacji pobytu obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium RP w

¹ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz. U. z 2024 r., poz.1222.

² Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach Dz. U. z 2024 r. poz. 769, 1222.

³ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, Dz.U.z 2024 r. poz.854.

⁴ Por. dane publikowane przez UDSC, *Raport na temat obywateli Ukrainy (wg stanu na dzień 31 stycznia 2024 r.)*, www.gov.pl, s. 3-4.

⁵ Na przykład w roku 2021 było to 261 wniosków w stosunku do ogólnej liczby 7438 wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce. por. dane publikowane przez UDSC, *Raport...*, s.1. np. stan faktyczny w sprawie rozpatrywanej przez NSA - wyrok NSA z 5 lipca 2022 II OSK 1753/21.

związku z konfliktem zbrojnym, to jednak uregulowano w niej kwestie odnoszące się do wszystkich obywateli Ukrainy bez względu na datę czy powód ich przybycia do Polski. Wymienić tu trzeba unormowania dotyczące wykonywania pracy zarobkowej bez zezwolenia (art.22), prowadzenia działalności gospodarczej bez zezwolenia (art.23), możliwości uzyskania statusu osoby bezrobotnej lub poszukującej pracy (art.22¹). Jeszcze szerszy zakres podmiotowy mają art. 100c i art. 100d u.p., ponieważ są to rozwiązania dotyczące wszystkich cudzoziemców, niezależnie od ich obywatelstwa⁶. Na uwagę zasługuje tutaj zwłaszcza art. 100d ust. 1, na mocy którego do 30 września 2025 roku wstrzymano bieg terminów na załatwienie spraw dotyczących m. in. udzielenia, zmiany lub cofnięcia pobytu czasowego, stałego lub pobytu rezydenta długoterminowego cudzoziemcom, zezwolenia na pobyt czasowy w postępowaniach prowadzonych przez wojewodę. *Ratio legis* przyjęcia takiego rozwiązania było umożliwienie urzędom wojewódzkim uporania się z problemami wynikającymi z kumulacji spraw administracyjnych związanych ze statusem cudzoziemców w Polsce w ogóle z tymi, które były powiązane z napływem obywateli Ukrainy⁷.

2. Ochrona czasowa

Ochrona czasowa jest szczególnym rodzajem ochrony międzynarodowej⁸ udzielanym w związku z masowym napływem cudzoziemców, którzy nie są w stanie powrócić do swojego kraju pochodzenia⁹. Przyznaje się ją w trybie uproszczonym danej grupie cudzoziemców bez zindywidualizowanej oceny okoliczności sprawy, co ma miejsce zawsze w przypadku nadawania statusu uchodźcy czy ochrony uzupełniającej. Zasadą jest, że z ochrony może skorzystać każda osoba przynależąca do grupy uznanej za objętą ochroną. Wyjątkiem są osoby, których sytuacja spełnia przesłanki do odmowy udzielania ochrony czasowej o których mowa w art. 109 ust.1 u.u.c.o oraz art. 28 ust.1 dyrektywy 2001/55/WE, zawierającego podstawy do wyłączenia ochrony.

⁶ Zob. w tym względzie wyroki NSA: z 13 lutego 2024 r. sygn. akt II OSK 2362/23, z 7 maja 2024 r. sygn. akt II OSK 1286/23, z 16 maja 2024 r. sygn. akt II OSK 2424/23, z 8 maja 2024 r. sygn. akt II OSK 1551/23)

⁷ Wyrok NSA z 13 lutego 2024 r. sygn. akt II OSK 2362/23.

⁸ W art. 2 ust. 6 u.p. stanowi się, że obywatela Ukrainy, o którym mowa w ust. 1, uznaje się za osobę korzystającą w Rzeczypospolitej Polskiej z ochrony czasowej w rozumieniu art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

⁹ W art. 106 ust.1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony stanowi się, że chodzi o masowy napływ spowodowany obcą inwazją, wojną, wojną domową, konfliktami etnicznymi lub rażącymi naruszeń praw człowieka. Por. także art. 1 dyrektywy 2001/55/WE

Zanim zostaną poczynione dalsze rozważania trzeba wyjaśnić, że w związku z konfliktem zbrojnym na Ukrainie w Polsce doszło do ukształtowania dwóch odrębnych reżimów prawnych w zakresie ochrony czasowej. Pierwszy z nich jest regulowany ustawą o pomocy, drugi zaś wynika z przepisów UE i regulacji zawartych w u.u.c.o. Zgodnie z art.107 ust.1 u.u.c.o. ochrony czasowej udziela się na podstawie i w granicach decyzji Rady UE. W przypadku omawianej materii chodzi o decyzję Rady Unii Europejskiej z dnia 4 marca 2022 r. w dla osób uciekających przed konfliktem w Ukrainie (dalej jako decyzja 2002/382/UE)¹⁰ na mocy której po raz pierwszy w historii UE znalazły zastosowanie mechanizmy przewidziane w dyrektywie 2001/55/WE a dotyczące uruchomienia tymczasowej ochrony¹¹. Należy na tym tle zauważyć, iż ta sama instytucja prawna jest określana w prawie polskim mianem ochrony czasowej. Z tego względu w tym opracowaniu zostanie zachowana terminologia właściwa prawu polskiemu.

Co istotne uprawnienia wynikające z ochrony czasowej na podstawie decyzji 2002/382/UE i u.u.c.o. nie są tożsame z tymi, które przyjęto w ustawie o pomocy. Polski ustawodawca w sposób zamierzony przyjął tutaj własne rozwiązania prawne, które funkcjonują równolegle w stosunku do przepisów UE. Dla porządku zauważyć trzeba, że krąg osób objętych ochroną czasową na poziomie UE jest inny i szerszy w stosunku do tego w ustawie pomocowej. Przede wszystkim w przeciwieństwie do polskiej ustawy, nie ogranicza ona ochrony czasowej tylko do tych obywateli Ukrainy, którzy przekroczyli granicę legalnie¹². Następnie z tej formy ochrony korzystają również bezpieczeństwa i obywatele państw trzecich innych niż Ukraina, którzy byli objęci ochroną międzynarodową na terytorium Ukrainy i wyjechali z tego państwa po 24 lutego 2022 roku, a także członkowie ich rodzin (art.2 ust.1 lit. b i c decyzji 2002/382/UE). Decyzja ta ma zastosowanie także do bezpieczeństwa i obywateli państw trzecich, którzy przed dniem 24 lutego 2022 r. legalnie przebywali w Ukrainie na podstawie ważnego zezwolenia na pobyt stały (i są w stanie to

¹⁰ 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, Dz.Urz. UE L 71 z 04.03.2022, s. 1–6.

¹¹Dyrektywa 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 (Dz. Urz. UE L 212 z 07.08.2001, s. 12.

¹² Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 ustawy pomocowej wyraźnie stanowi, że za legalny do dnia 30 września uznaje się pobyt tego obywatela Ukrainy, który przybył na terytorium RP po 24 lutego legalnie.

udowodnić), a którzy nie są w stanie w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić do swojego kraju lub regionu pochodzenia (art.2 ust.2 decyzji 2002/382/UE)¹³. Natomiast sam katalog uprawnień związanych z ochroną czasową na podstawie ustawy o pomocy jest znacznie szerszy.

Nie wchodząc w dalsze szczegóły, które przekraczałyby granice niniejszego opracowania, trzeba stwierdzić, że obecnie w polskim porządku prawnym funkcjonują trzy prawne możliwości uzyskania ochrony międzynarodowej przez obywateli Ukrainy: ochrony czasowej na podstawie decyzji Rady UE i regulowanej u.u.c.o.; ubiegania się o udzielenie innych form ochrony międzynarodowej na zasadach ogólnych, takich jak status uchodźcy czy ochrona uzupełniająca o których mowa w u.u.c.o.; korzystania ochrony czasowej na zasadach przewidzianych ustawą pomocową. W tym ostatnim przypadku na podstawie art.2 ust.8 u.p. wyłączone jest stosowanie wobec obywateli Ukrainy przepisów rozdziału 3 działu III u.u.c.o., a więc tych dotyczących ochrony czasowej. Rozumieć przez to należy, że ochrona czasowa na podstawie ustawy pomocowej oraz ta oparta na przepisach europejskich mają charakter alternatywny i nie można z nich korzystać jednocześnie.

3. Nowelizacja

3.1. Uwagi ogólne

Zakres przedmiotowy ustawy o pomocy jest stosunkowo szeroki, dlatego też niniejsze opracowanie będzie skoncentrowane przede wszystkim na tych elementach nowelizacji, które dotyczą poszerzenia katalogu osób objętych ochroną czasową, nowych reguł w zakresie nabywania i utraty statusu UKR, a także nowych form legalizacji pobytu.

Pierwszą i najistotniejszą kwestią uregulowaną w nowelizacji o której trzeba wspomnieć jest przedłużenie legalności pobytu osób objętych ustawą do 30 września 2025 r., co poniekąd zostało skorelowane z czasem trwania roku szkolnego. W tym zakresie polskie rozwiązania idą w parze z przedłużeniem ochrony czasowej na poziomie UE do dnia 4 marca 2026 roku, które nastąpiło na podstawie decyzji wykonawczej 2024/1836/UE Rady UE¹⁴.

¹³ Zob. szerzej. W. Klaus (red.), R. Cieślak, M. Górski, M. Jaźwińska i inni, *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, Wolters Kluwer Polska 2022, s.26-29.

¹⁴ Decyzja wykonawcza 2024/1836 w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382, 25.06.2024, Dz.Urz.UE.L.2024.1836.

Równocześnie na mocy ustawy o pomocy do 30 września 2025 r. przedłużeniu uległ okres legalnego pobytu obywateli Ukrainy przebywających w Polsce, a którzy nie korzystają z ochrony czasowej. W art.42 u.p. z mocy prawa przedłużono między innymi okres pobytu i ważności wiz krajowych, okres pobytu krótkoterminowego, zezwoleń na pobyt czasowy, okresy ważności kart pobytu, polskich dokumentów tożsamości cudzoziemca oraz dokumentów „zgoda na pobyt tolerowany” wydanych obywatelom Ukrainy. Ustawodawca przedłużył również terminy na opuszczenie przez obywateli Ukrainy terytorium RP¹⁵, terminy dobrowolnego wyjazdu określone w decyzjach o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu¹⁶. Dopuszczalne stało się nie wszczynanie oraz umarzanie postępowań zobowiązania do powrotu wobec obywatela Ukrainy jeżeli przemawia za tym ważny interes tego obywatela (art.42 b u.p.).

3.2. Rozszerzenie zakresu podmiotowego ochrony czasowej

Zgodnie z jej art.1 ust.1 ustawa o pomocy określa szczególne zasady zalegalizowania pobytu wskazanych w wyliczeniu osób. Przed nowelizacją byli to po pierwsze obywatele Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy¹⁷ w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa oraz ich małżonkowie. Po drugie chodziło o obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu tych działań wojennych przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸. Drugim elementem niezbędnym dla objęcia ustawą jest, aby osoby te deklarowały zamiar pozostania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art.2 ust.1 u.p.). W obu przypadkach przybycie na terytorium RP powinno nastąpić po 24 lutego 2022 roku.

Katalog ten został przez ustawodawcę słusznie rozszerzony o małoletnie dzieci obywateli Ukrainy, nieposiadające ukraińskiego obywatelstwa (art.1 ust.2 pkt 2 u.p.), oraz małoletnie dzieci małżonków obywateli Ukrainy, nieposiadające ukraińskiego obywatelstwa

¹⁵ Chodzi o opuszczenie terytorium RP o którym mowa w art. 299 ust.6 ustawy o cudzoziemcach.

¹⁶ Przesłanki wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu przewiduje art. 315 ustawy o cudzoziemcach

¹⁷ Pierwotnie przepis ten zawierał wymóg, aby przekroczenie nastąpiło bezpośrednio z terytorium Ukrainy, ale został usunięty ustawą z 23.03.2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2022 r., poz. 682.

¹⁸ Szczegółowy komentarz w zakresie rozróżnienia uprawnień obywateli Ukrainy i obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka zob. W. Klaus, *Ustawa...*, s.24 - 25.

(art.1 ust.2 pkt 3 u.p.). W obu przypadkach ma zastosowanie warunek, aby osoby te przybyły na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa i nie są obywatelami polskimi ani obywatelami innych niż Rzeczpospolita Polska państw członkowskich Unii Europejskiej. Nabycie statusu UKR nie następuje tu z mocy prawa, lecz poprzez rejestrację.

Dokonując takiego rozszerzenia ustawodawca wyeliminował obserwowany w praktyce specyficzny dualizm sytuacji prawnej w obrębie tych samych rodzin, wynikający z faktu, że co prawda małoletnie dzieci obywateli Ukrainy, które same nie miały obywatelstwa ukraińskiego nie były objęte regulacjami ustawy pomocowej, ale najczęściej korzystały z ochrony czasowej na podstawie u.u.c.o.¹⁹. Należy nadmienić, że na podstawie art. 106 ust.7 u.u.c.o. jedynym dowodem korzystania przez daną osobę korzystania z ochrony czasowej na terytorium RP jest zaświadczenie wydawane na jej wniosek przez Szefa Urzędu d.s. Cudzoziemców (art.106 ust.5 u.u.o.c.). Zaświadczenie to pełni również funkcję dokumentu pobytowego w rozumieniu art.8 ust.1 dyrektywy 2001/55/WE. Zaświadczenia te Szef Urzędu ds. Cudzoziemców unieważnia zaświadczenie o korzystaniu z ochrony w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie Ustawy.

Zmianie uległo także zdanie drugie w art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy. Zgodnie z jego nowym brzmieniem za legalny uznaje się również pobyt dziecka urodzonego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. przez matki, które posiadają uprawnienie pobytowe wynikające z art. 2 ust. 1 zdanie pierwsze (obywatelki Ukrainy lub żony obywateli Ukrainy) z zastrzeżeniem wyłączenia dziecka o obywatelstwie polskim lub obywatelstwie innego państwa UE.

3.2. Zmiany w zakresie statusu UKR

W komentowanej ustawie wprowadzono szczególne zasady nabywania numeru PESEL, którego posiadanie powiązane jest z dostępem do świadczeń i uprawnień wynikających z u.p. Trzeba jednak zauważyć, że nie jest to bezwzględna reguła, czego przykładem jest 32 u.p. gwarantujący prawo do bezpłatnej pomocy psychologicznej niezależnie od tego czy dana osoba ma nadany PESEL ze statusem UKR.

¹⁹ Por. Druk nr 342, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw, Uzasadnienie, publikowany <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=342>, s.5-6 .

Należy odnotować, że wprowadzono zmianę terminu, w którym obywatel Ukrainy powinien zarejestrować się w celu nabycia numeru PESEL ze statusem UKR. Dotychczas było to 30 dni – obecnie taka rejestracja powinna się odbyć niezwłocznie po przybyciu do Polski (art.4 ust.2 u.p.). Niezwłoczność jest pojęciem niedookreślonym, którego nie należy identyfikować z kryterium natychmiastowości. Jego interpretacja będzie wymagała uwzględnienia indywidualnej sytuacji danej osoby i tego czy ewentualnie nie doszło do zbędnej zwłoki w stawieniu się przed organem gminy w celu rejestracji. Natomiast trzeba zauważyć, iż prawodawca nie wiąże z brakiem zachowania tego terminu żadnego skutku, co powoduje, że należy przyjąć, iż jest to termin instrukcyjny. Brak jego dotrzymania nie może stanowić przesłanki do odmowy rejestracji, gdyż te – w liczbie dwóch - zostały w sposób enumeratywny wyliczone w art.4 ust.16 u.p. Zgodnie z tym przepisem podstawą odmowy nadania PESEL UKR jest sytuacja gdy załączona fotografia nie spełnia wymagań określonych w ustawie o dowodach osobistych (art.4 ust.16 pkt 1 u.p.) oraz przypadek, kiedy nie zostały pobrane odciski palców (art.4 ust.16 pkt 2 u.p.). W kontekście drugiej wymienionej przesłanki na uwagę zasługuje wprowadzenie zmiany dolnej granicy wieku obowiązku złożenia odcisków palców przy rejestracji wniosku o nadanie PESEL. Zamiast dotychczasowej granicy 12 lat wprowadzono taki wymóg wobec każdej osoby, która ukończyła 6 rok życia (art.4 ust.9 pkt 1). Wydaje się, że tak ukształtowana granica wieku ściśle koresponduje z granicą sześciu lat ustaloną dla pobierania odcisków palców w nowym Rozporządzeniu EURODAC²⁰

Na uwagę zasługuje, że w wyniku omawianej nowelizacji nadanie statusu UKR będzie możliwe wyłącznie na podstawie ważnego dokumentu podróży (art.4 ust.13a u.p.). Jest to bardzo istotna zmiana, zważywszy, że w dotychczasowym stanie prawnym potwierdzania tożsamości było możliwe na podstawie Karty Polaka czy prawa jazdy, nieważnych paszportów czy innych dokumentów ze zdjęciem czy poprzez złożenie oświadczenia. Z kolei osoby, które przed 1 lipca 2024 r. przybyły do Polski i nabyły PESEL na podstawie dokumentu innego, niż paszport zagraniczny, są obowiązane do aktualizacji tych danych w

²⁰ Por. art. 14 ust. 1 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1358 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania danych biometrycznych w celu skutecznego stosowania rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351 i (UE) 2024/1350 i dyrektywy Rady 2001/55/WE oraz w celu identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców, w sprawie występowania z wnioskami o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, w sprawie zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/818 oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013, Dz.Urz. UE L, 2024/1358, 22.05.2024.

ciągu 60 dni od dnia otrzymania paszportu zagranicznego (art.1 pkt 3 lit. h). W ustawie zmieniającej nie wskazano żadnych konsekwencji niedotrzymania tego terminu. Niewątpliwie nie może on skutkować pozbawieniem statusu UKR. Warto jednak zauważyć, że brak potwierdzenia tożsamości w oparciu o ważny dokument podróży będzie skutkował wyłączeniem możliwości ubiegania się o kartę pobytu. Z tego mianowicie względu, że w art.42f ust.1 pkt 16 u.p. wymaga się bowiem wskazania we wniosku danych dotyczących dokumentu podróży.

Niewątpliwie przepisy te są sygnałem, iż prawodawca postrzega sytuację w Ukrainie jako na tyle stabilną, że uzyskanie paszportu zagranicznego jest możliwe dla wszystkich jej obywateli przebywających w Polsce²¹. Niemniej jednak problem braku takiego dokumentu według danych UNHCR z 2023 roku nie jest marginalny i dotyczy przynajmniej jednej osoby z 20 procent gospodarstw domowych obywateli Ukrainy przebywających w Polsce. Jednocześnie zaś zauważono, że paszport biometryczny jest dokumentem, najrzadziej posiadanym²². Warto na tym tle odnotować, że zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązek przedstawienia ważnego dokumentu podróży może okazać się niemożliwy do spełnienia, w szczególności przez osoby należące do grup ryzyka, jak osoby z niepełnosprawnościami, osoby w starszym wieku, osoby z ograniczoną mobilnością lub chore²³. Ponadto pewną obiektywnie istniejącą okolicznością są praktyczne trudności w uzyskaniu dokumentów tożsamości przez osoby pochodzące z terytoriów okupowanych, a zwłaszcza dzieci urodzone na tych terytoriach po 2014 roku²⁴.

Zmianie uległ katalog podstaw do przywrócenia statusu UKR. W dotychczasowym stanie prawnym przywrócenie statusu było możliwe tylko na podstawie deklaracji o braku wyjazdu z Polski na okres powyżej 30 dni. Obecnie, zgodnie z art. 4 ust.17 b ustawy o pomocy przywrócenie statusu stosuje się również jeśli nie zaszła inna okoliczność uzasadniająca jego automatyczną utratę. Między innymi może to być wcześniejsza rezygnacja z ochrony czasowej w innym państwie UE, cofnięcie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w

²¹ Por. w tym względzie uzasadnienie projektu ustawy, s. 7.

²² Por. UNHCR, *Protection Monitoring Brief #3 (December 2022 to March 2023)*, 31.03.2023, <https://data.unhcr.org/fr/documents/download/102103>, [dostęp: 16.12.2024], s. 2.

²³ Por. RPO, *Uwagi RPO dla MSWiA ws. zmian ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy*, 15.04.2024, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/202404/Do_MSWiA_Ukraina_uchodzczy_projekt_opinia_15_04_2024.pdf, [dostęp: 10.11.2024], s. 2-3.

²⁴ Głównie chodzi tu o region Ługańska, Doniecka i Krym por. UNHCR, *Protection...*, s. 4.

Polsce. W przypadku automatycznej zmiany statusu, o której mowa art.4 w ust. 17a, jeżeli osoba, której nadano numer PESEL, potwierdzi, że jej pobyt poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej nie trwał dłużej niż okres 30 dni, o którym mowa w art. 11 ust. 2 .u.p., lub nie zaszła inna okoliczność uzasadniająca utratę statusu UKR, dokonuje się jego przywrócenia w rejestrze PESEL. Tak jak to było dotychczas datą przywrócenia statusu UKR jest data jego utraty.

Istotnym na tym tle wydaje się odróżnienie przywrócenie statusu UKR od ponownego jego nadania. W przypadku, gdy osoba z Ukrainy, korzystająca z ochrony w Polsce, opuściła Polskę na okres dłuższy niż 30 dni – w związku z czym utraciła status UKR na podstawie art.4 ust.17f u.p.- i chciałaby ponownie tu wrócić w celu schronienia przed działaniami wojennymi w Ukrainie, możliwe jest ponowne nadanie statusu UKR. Zgodnie z art. 4 ust. 17h ustawy o pomocy takie nadanie następuje na skutek ponownego złożenia wniosku. Ustawodawca wskazał, że w takich przypadkach danych obywatele Ukrainy nie wprowadza się ponownie do rejestru. Wyjątek stanowią sytuacje, kiedy nie pobrano odcisków palców przy nadaniu numeru pesel oraz fotografie w przypadkach zmiany wizerunku osoby, która utrudnia ustalenie tożsamości. Zgodnie ze zmianą, datą ponownego nadania statusu UKR jest data ponownego wjazdu na terytorium RP.

3.3. Zezwolenia pobytowe

Jeszcze w 2023 roku ustawodawca wprowadził możliwość ubiegania się o legalizację pobytu osób objętych ochroną czasową w formach innych niż ta podstawowa wynikająca z ustawy o pomocy. Dopuszczalnie stało się wnioskowanie o udzielenie zezwoleń na pobyt czasowy w celu podejmowania pracy (art.42 ust.13 pkt 1 i 2) lub prowadzenia działalności gospodarczej (art.42 ust.13 pkt.3). Są to wyjątki od zasady, iż osoba korzystająca z ochrony czasowej nie może ubiegać się o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, ponieważ jest to podstawa do odmowy wszczęcia postępowania zgodnie z art. 99 ust. 1 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach. Wprowadzając te możliwości ustawodawca słusznie założył, że osoby o ustabilizowanej sytuacji w Polsce mogą chcieć skorzystać z innych niż ochrona czasowa form legalizacji swojego pobytu. Opisywana nowelizacja jeszcze poszerza katalog dopuszczalnych wyjątków od art. 99 ust.1 pkt 4 u.c. i umożliwia ubieganie się o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy

dla członka rodziny obywatela Rzeczypospolitej Polskiej (art.42 ust.13 pkt. 4 u.p.)²⁵ oraz zezwolenie na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną (art.42 ust.13 pkt 5 u.p.)²⁶. Jak stwierdzono w uzasadnieniu projektu, *zmiany te mają być istotnym instrumentem przyczyniającym się do wzmocnienia poczucia stabilizacji sytuacji i perspektyw pobytowych całych rodzin, w których niektórzy członkowie (aktywni ekonomicznie) podjęli już próbę uzyskania jednego z aktualnie dopuszczalnych zezwoleń na pobyt czasowy*²⁷.

Zmianą, która zasługuje na uwagę jest wprowadzenie nowej ścieżki legalizacji pobytu obywateli Ukrainy objętych ochroną czasową w postaci karty pobytu (art.42 c art.226 pkt 1 u.c.) ważnej przez okres trzech lat od daty jej wydania (art. 42 p ust.1 u.p.). Zważywszy, że przepisy o ochronie czasowej obejmują zazwyczaj okres krótszy jest to rozwiązanie pozwalające na większą stabilizację sytuacji życiowej cudzoziemców. Karta pobytu jest dokumentem przewidzianym już w art.226 pkt. 1 ustawy o cudzoziemcach. Na zasadach ogólnych jest ona wydawana dopiero w wyniku przeprowadzenia postępowania o zezwolenie na pobyt czasowy. Tymczasem w przypadku postępowania o którym mowa w ustawie o pomocy karta ta jest wydawana z pominięciem tego etapu. Dopiero jej wydanie będzie skutkowało przekształceniem z mocy prawa dotychczasowego tytułu pobytowego wynikającego z art.2 ust. 1 u.p. w zezwolenie na pobyt czasowy. Ustawodawca uzależnił skorzystanie z tej możliwości od łącznego spełnienia trzech warunków powiązanych posiadaniem statusu UKR: dana osoba musiała posiadać taki status w dniu 4 marca 2024 roku status UKR, korzystać z niego w dniu złożenia wniosku, jednocześnie zaś status ten musi być nieprzerwany przynajmniej przez 365 dni (art.42 c pkt 1-3 u.p.). Można zatem powiedzieć, że jest to rozwiązanie adresowane do osób w sposób stały i długotrwały korzystających ze statusu UKR w Polsce. Jednocześnie jednak uzyskanie karty pobytu wiąże się z utratą ochrony czasowej i całego szeregu świadczeń z nią związanych. Wydaje się zatem, że ta forma legalizacji pobytu może być atrakcyjna dla tych obywateli Ukrainy, których sytuacja życiowa w Polsce jest ustabilizowana i dobra pod względem ekonomicznym.

²⁵ Jest to zezwolenie o którym mowa w art. 158 ust.1 u.c. i obejmuje osobę pozostającą w uznawanym przez RP związku małżeńskim z obywatelem RP oraz małoletnie dziecko małżonka obywatela RP.

²⁶ Jest to zezwolenie o którym mowa w art.159 ust.1 u.c. – przy czym na mocy art. 42 ust.13a u.p. wyłączono występujący w tym przepisie wymóg (art.159 ust.1 pkt 1e u.c.), aby cudzoziemiec przebywał co najmniej przez okres 2 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 1 rok.

²⁷ Por. Uzasadnienie projektu..., s. 23.

Procedura wnioskowania o kartę pobytu będzie przebiegała wyłącznie w formie elektronicznej. Wymaga to uruchomienia całego systemu online - co ma nastąpić w 2025 roku - w związku z czym możliwość wnioskowania o kartę pobytu została odsunięta w czasie. Jej wydawanie ma być maksymalnie zautomatyzowane i uproszczone. Biorąc pod uwagę kryterium dostępności i prostoty postępowania trzeba tu zgłosić istotne zastrzeżenia. Po pierwsze prawodawca wykluczył możliwość składania wniosków w formie papierowej wskazując w art. 42 f ust. 1 ustawy, że składa się je wyłącznie elektronicznie. Należy zgodzić się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że wyłącznie elektroniczna forma procedury może skutkować ograniczeniem jej realnej dostępności zwłaszcza dla osób starszych niezależnie od tego czy spełniają przesłanki do uzyskania tego typu zezwolenia. Po drugie ryzyko to jest tym większe, że złożenie wniosku wymaga kwalifikowanego podpisu elektronicznego lub podpisu zaufanego (art.42g ust.1 pkt 2 .u.p.), a jeśli wniosek jest składany w imieniu osób nieposiadających zdolności do czynności prawnych lub o ograniczonej zdolności możliwe jest także złożenie podpisu osobistego²⁸. Całkowitą rację ma również RPO, iż już w obecnym czasie urzędy wojewódzkie zmagają się z brakami kadrowymi przy jednoczesnym wzroście liczby wniosków o legalizację pobytu, co skutkuje znacznymi opóźnieniami w załatwianiu spraw. Nowelizacja spowoduje, że nastąpi wzrost zleceń personalizacji kart pobytu a cały system zostanie jeszcze bardziej obciążony. W związku z tym warunkiem efektywności przyjętych regulacji jest zwiększenie zasobów kadrowych w administracji ²⁹. Zgodnie z art. 4 ust. 13d ustawy o pomocy status UKR ulega automatycznej zmianie na status CUKR z dniem odbioru karty pobytu.

4. Uwagi końcowe

Komentowane zmiany do ustawy o pomocy świadczą o przekonaniu ustawodawcy, iż z jednej strony sytuacja obywateli Ukrainy w Polsce stabilizuje się - działania doraźne i ekstraordynaryjne nie są już niezbędne, a z drugiej strony konflikt zbrojny, który jest przyczyną pobytu Ukraińców w Polsce będzie się przedłużał. Oba te czynniki wymagają stopniowego przywracania zwykłych mechanizmów mających zastosowanie do wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP przy zachowaniu elastyczności właściwej i

²⁸ Por. RPO, *Uwagi*..., s. 7.

²⁹ Por. RPO, *Uwagi*..., s. 8.

niezbędnej w przypadku reagowania na sytuacje związane z masowością napływu wysiedleńców. Wydaje się, że coraz większe znaczenie będą miały rozwiązania prawne sprzyjające stabilizacji sytuacji ekonomicznej oraz życia rodzinnego obywateli Ukrainy w Polsce, zatem idea rozszerzania katalogu zezwoleń pobytowych zasługuje na poparcie. Wydaje się jednak, że wciąż trzeba mieć na uwadze sytuację osób szczególnie wrażliwych, a więc niepełnosprawnych, w podeszłym wieku czy po prostu strauumatyzowanych konfliktem. Dodatkowo niepokój budzi kwestia praktycznej dostępności paszportów biometrycznych dla osób pochodzących z terenów okupowanych. W związku z tym z pewną ostrożnością należy oceniać powrót do zasady, iż podstawową formą potwierdzania tożsamości jest paszport – dokument podróży. Równocześnie wobec rosnącego przeciążenia urzędów wojewódzkich liczbą spraw cudzoziemskich – zarówno tych dotyczących Ukraińców jak i obywateli innych państw trzecich - jako wręcz niezbędne należy postrzegać poszerzenie zasobów kadrowych.