dr Marcin Oskierko
Państwowa Akademia Nauk Stosowanych w Chełmie
ORCID: 0000-0003-3450-6037

Adrian Łysomirski
Państwowa Akademia Nauk Stosowanych w Chełmie
ORCID: 0009-0005-9997-6648

mgr inż. Daniel Stankowski
ORCID: 0000-0002-4316-1221

mgr inż. Marcin Kołodyński
ORCID: 0009-0007-0044-0769

https://doi.org/10.29316/9788368103205_6

WARUNKI PRAWNE WJAZDU I POBYTU OBYWATELI UKRAINY W POLSCE PO ROZPOCZĘCIU DZIAŁAŃ WOJENNYCH W UKRAINIE

LEGAL CONDITIONS FOR ENTRY AND RESIDENCE OF UKRAINIAN CITIZENS IN POLAND AFTER THE START OF HOSTILITIES IN UKRAINE

Streszczenie

Celem rozdziału jest analiza regulacji prawnych obowiązujących w Polsce po 24 lutego 2022 r., w związku z bezprecedensowym napływem obywateli Ukrainy uciekających przed wojną. Autorzy koncentrują się na omówieniu przepisów tzw. „specustawy”,

Summary

The aim of the chapter is to analyze the legal regulations in force in Poland after February 24, 2022, in connection with the unprecedented influx of Ukrainian citizens fleeing the war. The authors focus on discussing the provisions of the so-called “special act”,

uchwalonej w celu zapewnienia systemowego wsparcia uchodźcom wojennym oraz legalizacji ich pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wobec podjętej tematyki warto postawić następujące pytania badawcze: Jakie przesłanki determinują uznanie pobytu obywatela Ukrainy w Polsce za legalny z mocy prawa? W jaki sposób polska specustawa harmonizuje z regulacjami unijnymi w zakresie ochrony czasowej? Czy obowiązujące rozwiązania prawne można uznać za wystarczające w kontekście skali i zróżnicowania fali migracyjnej? Jakie znaczenie administracyjne i praktyczne ma dokument Diia.pl w systemie legalizacji pobytu cudzoziemców? Hipoteza badawcza zakłada, że wdrożenie specustawy w połączeniu z unijnym mechanizmem ochrony czasowej stanowi skuteczne i elastyczne narzędzie reagowania na masowy napływ uchodźców z Ukrainy. Wprowadzone rozwiązania prawne pozwoliły na szybkie objęcie ochroną setek tysięcy osób uciekających z terytorium ogarniętego konfliktem zbrojnym, gwarantując im dostęp do legalnego pobytu, rynku pracy, edukacji czy opieki zdrowotnej.
Rozdział oparty został na analizie aktów prawnych prawa krajowego i unijnego, komentarzy eksperckich, dokumentów urzędowych oraz danych statystycznych udostępnionych przez instytucje państwowe i organizacje międzynarodowe. Zastosowano metodę egzegezy prawniczej oraz analizę porównawczą.

Słowa kluczowe: specustawa, obywatel Ukrainy, ochrona czasowa, legalizacja pobytu, uchodźcy, cudzoziemcy, wojna w Ukrainie, Diia.pl.

adopted in order to provide systemic support to war refugees and legalize their stay on the territory of the Republic of Poland. In view of the subject matter, it is worth asking the following research questions: What are the prerequisites for recognizing the stay of a Ukrainian citizen in Poland as legal by virtue of law? How does the Polish special act harmonize with EU regulations on temporary protection? Can the existing legal solutions be considered sufficient in the context of the scale and diversity of the migration wave? What is the administrative and practical significance of the Diia.pl document in the system of legalization of the stay of foreigners? The research hypothesis assumes that the implementation of the special act in combination with the EU temporary protection mechanism is an effective and flexible tool for responding to the mass influx of refugees from Ukraine. The introduced legal solutions have made it possible to quickly protect hundreds of thousands of people fleeing the territory engulfed by armed conflict, guaranteeing them access to legal residence, the labor market, education, and health care. The chapter is based on the analysis of legal acts of national and EU law, expert commentaries, official documents, and statistical data made available by state institutions and international organizations. The method of legal exegesis and comparative analysis were used.

Keywords: special act, citizen of Ukraine, temporary protection, legalization of stay, refugees, foreigners, war in Ukraine, Diia.pl.

Wstęp

Dnia 24 lutego 2022 r. doszło do eskalacji trwającej od 2014 r. agresji Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy. W tym dniu rosyjskie siły zbrojne przekroczyły granicę Ukrainy, rozpoczynając pełnoskalową inwazję. Skutkiem tych działań był bezprecedensowy exodus ludności cywilnej – największy w Europie od zakończenia II wojny światowej. Mieszkańcy terenów objętych działaniami militarnymi, masowo opuszczali swoje miejsca zamieszkania. Zgodnie z danymi przedstawionymi przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), do końca czerwca 2022 r. terytorium Ukrainy opuściło blisko 5,5 miliona osób poszukujących ochrony międzynarodowej[1].

Największy odsetek osób opuszczających Ukrainę w wyniku rosyjskiej inwazji kierował się ku granicy z Polską. O wyjątkowej skali tego zjawiska świadczy fakt, iż w ciągu zaledwie dwóch tygodni od rozpoczęcia działań zbrojnych, do Polski przybył pierwszy milion uchodźców i uchodźczyń wojennych. Według szacunków, od 24 lutego do końca czerwca 2022 r., odnotowano ponad 4,3 miliona przekroczeń granicy ukraińsko-polskiej, przy czym warto zaznaczyć, że dane te obejmują również osoby, które mogły przekraczać granicę wielokrotnie. Nie oznacza to jednak, że taka liczba osób pozostała na terytorium Polski. Znacząca część migrantów kontynuowała podróż do innych państw europejskich lub zdecydowała się na powrót do Ukrainy. Wśród powracających znajdowali się m.in. mężczyźni podejmujący decyzję o włączeniu się do działań obronnych oraz osoby, które mimo wcześniejszej ewakuacji, wracały z powodów rodzinnych, osobistych bądź logistycznych – zarówno na krótko, jak i na dłużej[2]. Zgodnie z danymi opublikowanymi przez Unię Metropolii Polskich, na koniec marca 2022 r. liczba obywateli i obywatelek Ukrainy przebywających na terytorium Polski wynosiła około 3,2 miliona osób. Warto jednak zaznaczyć, że nie wszyscy przybyli w związku z eskalacją konfliktu zbrojnego – już na początku stycznia 2022 r. populacja ukraińska w Polsce liczyła około 1,5 miliona. Blisko 70% tej społeczności

[1] Ukraine Refugee Situation, https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine, [dostęp: 12.03.2025].

[2] M. Duszczyk, P. Kaczmarczyk, *Imigranci i uchodźcy wojenni a sytuacja demograficzna Polski,* [w:] *Gościnna Polska 2022+. Jak mądrze wesprzeć Polskę i Polaków w pomocy osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie?*, WiseEuropa, Warszawa 2022, s. 19.

zamieszkiwało dwanaście największych ośrodków miejskich w kraju oraz przyległe do nich obszary metropolitalne, w tym powiaty sąsiadujące z miastami wojewódzkimi[3].

W początkowym okresie konfliktu zbrojnego w Ukrainie struktura demograficzna uchodźców przybywających do Polski wskazywała na znaczący udział dzieci, które stanowiły blisko połowę tej populacji. Należy podkreślić, że przedstawione dane obejmują wyłącznie osoby zarejestrowane w systemie PESEL do końca maja 2022 r., których liczba przekroczyła 1,15 miliona. W grupie dorosłych uchodźców wyraźną przewagę liczebną miały kobiety, stanowiące ponad 90% tej kategorii[4].

Celem rozdziału jest przedstawienie oraz ocena obowiązujących uregulowań prawnych dotyczących wjazdu, pobytu i zakresu ochrony przysługującej obywatelom Ukrainy i wybranym kategoriom cudzoziemców w Polsce po wybuchu wojny, z uwzględnieniem aspektów prawa krajowego i unijnego.

Zasady przekraczania granic strefy Schengen oraz ich zmiany w kontekście wojny w Ukrainie

Ogólne zasady dotyczące przekraczania granic zostały uregulowane w Kodeksie Granicznym Schengen, który stanowi zbiór norm prawnych określających funkcjonowanie przestrzeni pozbawionej kontroli na granicach wewnętrznych, przy jednoczesnym ustanowieniu mechanizmów umożliwiających swobodny przepływ osób w jej obrębie.

Zgodnie z postanowieniami Kodeksu granicznego Schengen, realizacja kontroli granicznej na granicach zewnętrznych, leży nie tylko w interesie państwa członkowskiego bezpośrednio odpowiedzialnego za jej przeprowadzenie, lecz także w interesie wszystkich państw członkowskich, które zdecydowały się na zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych. Ustanowienie wspólnego mechanizmu kontroli granicznej stanowi zatem element ochrony całej przestrzeni Schengen i przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Kontrola graniczna odgrywa kluczową rolę w przeciwdziałaniu zjawiskom nielegalnej migracji oraz handlu ludźmi,

[3] A. Sobestjańska, A. Sopińska, *Miejska gościnność: wielki wzrost, wyzwania i szanse. Raport o uchodźcach z Ukrainy w największych polskich miastach*, Unia Metropolii Polskich im. P. Abramowicza, Warszawa 2022, s. 9.

[4] M. Duszczyk, P. Kaczmarczyk, *Imigranci i uchodźcy wojenni…,* op. cit., s. 21-22.

a także w zapobieganiu potencjalnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, zdrowia publicznego oraz stosunków międzynarodowych państw członkowskich. Zakres tej kontroli nie ogranicza się wyłącznie do formalnej odprawy osób na przejściach granicznych oraz do fizycznej ochrony granicy w jej linii ciągłej, lecz obejmuje również działania analityczne, takie jak ocena ryzyka dla bezpieczeństwa wewnętrznego oraz identyfikacja zagrożeń, które mogą wpływać na integralność i bezpieczeństwo granic zewnętrznych Unii Europejskiej[5].

Przekraczanie granic zewnętrznych dozwolone jest jedynie na przejściach granicznych i w ustalonych godzinach ich otwarcia. Na przejściach granicznych, które nie są czynne całą dobę, udostępnia się widoczne informacje o godzinach ich otwarcia. Na zasadzie odstępstwa można dopuścić wyjątki od obowiązku przekraczania granic zewnętrznych jedynie na przejściach granicznych i w ustalonych godzinach ich otwarcia: dla osób lub grup osób – w przypadku, gdy istnieje szczególny wymóg sporadycznego przekraczania granic zewnętrznych poza przejściami granicznymi lub poza ustalonymi godzinami ich otwarcia – pod warunkiem, że posiadają zezwolenia wymagane na mocy prawa krajowego oraz że nie zachodzi sprzeczność z interesem porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich, dla osób lub grup osób w przypadku nieprzewidzianej sytuacji wyjątkowej oraz zgodnie z przepisami szczególnymi[6] zawartymi w art. 19 i 20 w związku z załącznikami VI i VII. Przekroczenie granicy zewnętrznej Unii Europejskiej w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami – tj. poza wyznaczonymi przejściami granicznymi lub poza godzinami ich funkcjonowania – podlega sankcjonowaniu przez państwa członkowskie. Wprowadzane przez nie środki represyjne powinny cechować się skutecznością, proporcjonalnością oraz charakterem prewencyjnym, tak aby zapewnić realne przeciwdziałanie naruszeniom reżimu granicznego i utrzymać integralność wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa.

Zasady dotyczące wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej pozwalają na wjazd w czasie nieprzekraczającym 90 dni w dowolnym okresie 180 dni. Aby wjazd obywatela państwa trzeciego na terytorium państw członkowskich był uznany za legalny,

[5] *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)*, Dz. Urz. UE L 77/1 z 23.03.2016, pkt.6 i 8 preambuły.

[6] Szerzej zob. *Kodeks graniczny Schengen*, załącznik VI i VII.

konieczne jest spełnienie określonych wymogów wjazdowych, które obejmują następujące warunki: posiadanie ważnego dokumentu podróży uprawniającego posiadacza do przekroczenia granicy i spełniającego kryterium ważności przez przynajmniej trzy miesiące po planowanej dacie wyjazdu z terytorium państw członkowskich oraz został wydany w okresie ostatnich 10 lat. Ponadto podróżni muszą posiadać ważną wizę, jeżeli jest wymagana, chyba, że posiadają ważny dokument pobytowy lub ważną wizę długoterminową. Uzasadnią cel i warunki planowanego pobytu oraz posiadają wystarczające środki utrzymania, zarówno na czas trwania planowanego pobytu, na powrót do ich państwa pochodzenia lub na tranzyt do państwa trzeciego. Ponadto nie są osobami, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w SIS oraz nie są uważani za stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich[7].

Rozpoczęcie działań wojennych na terytorium Ukrainy zapoczątkowało istotne zmiany w regulacjach dotyczących zasad wjazdu i pobytu obywateli ukraińskich na obszarze Unii Europejskiej. Komisja Europejska w opublikowanym komunikacie ustaliła środki operacyjne dotyczące zarządzania granicami zewnętrznymi w celu ułatwienia przekraczania granicy między UE a Ukrainą[8]. Środki te obejmowały: uproszczenie kontroli granicznych dla niektórych kategorii osób, w tym osób wymagających szczególnego traktowania, takich jak dzieci, oraz innych kategorii, takich jak pracownicy transportu, którzy znaleźli się w Ukrainie podczas wykonywania swoich obowiązków, możliwość organizowania kontroli granicznych poza przejściami granicznymi, szczególne ustalenia dotyczące przekraczania granic przez służby ratownicze, policję, straż pożarną i straż graniczną, jak i marynarzy, niezależnie od ich narodowości, utworzenie uprzywilejowanych korytarzy w celu zapewnienia wjazdu i powrotu organizacjom udzielającym pomocy humanitarnej ludności na terytorium Ukrainy oraz zniesienie ceł i wprowadzenie środków ułatwiających wjazd zwierząt domowych podróżujących ze swoimi właścicielami z Ukrainy.

[7] Ibidem, art. 6.

[8] *Komunikat Komisji zawierający wytyczne operacyjne dotyczące zarządzania granicami zewnętrznymi w celu ułatwienia przekraczania granicy między UE a Ukrainą 2022/C 104 I/01*, Dz. Urz. UE C 104 I z 4.3.2022.

Osoby objęte zakresem ochrony na podstawie przepisów specustawy

W założeniu ustawa miała stanowić odpowiedź na konieczność zorganizowania systemowego wsparcia dla osób zmuszonych do opuszczenia terytorium Ukrainy w związku z trwającymi tam działaniami wojennymi. W swojej obecnej wersji, tzw. specustawa obejmuje regulacjami określone grupy osób, którym przysługuje szczególna pomoc, zgodnie z zapisami zawartymi w kolejnych jej przepisach:

- Grupę objętą pomocą na mocy specustawy stanowią obywatele Ukrainy, którzy przybyli do Polski w związku z prowadzonymi na terytorium ich państwa działaniami wojennymi[9]. W pierwotnym brzmieniu przepisów ustawodawca przewidział, że wsparcie przysługuje wyłącznie osobom, które przekroczyły granicę polsko-ukraińską bezpośrednio z terytorium Ukrainy. Tym samym, z zakresu uprawnień do pomocy wyłączone zostały osoby, które opuściły Ukrainę przez inne państwa sąsiednie – takie jak Słowacja, Węgry, Rumunia czy Mołdawia – i dopiero później przybyły na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zamiarem dłuższego pobytu. Taka redakcja przepisu skutkowała szeregiem niepożądanych konsekwencji, w tym próbami ponownego przekroczenia granicy ukraińsko-polskiej przez niektóre osoby, które w ten sposób usiłowały spełnić formalne warunki niezbędne do uzyskania pomocy. Wymóg dotyczący „bezpośredniego" wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej został zniesiony na mocy pierwszej nowelizacji ustawy z dnia 23 marca 2022 r.[10], także przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce[11]. Chociaż znowelizowane przepisy formalnie weszły w życie z dniem 26 marca 2022 r., zgodnie z ich treścią mają one zastosowanie wstecz, obejmując sytuacje zaistniałe od 24 lutego 2022 r. Celem takiego rozwiązania było umożliwienie objęcia wsparciem również tych obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski przed datą wejścia w życie aktu prawnego, bez konieczności podejmowania przez nich dodatkowych

[9] Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 337).

[10] Ustawa z 23 marca 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. 2022 r. poz. 683).

[11] Ustawa z dnia z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024 r. poz. 1897).

działań migracyjnych oraz bez narażania ich na wykluczenie z systemu pomocy[12].

- Zgodnie z postanowieniami ustawy, uprawnienia do skorzystania z przewidzianych w niej form wsparcia zostały rozszerzone również na małżonków obywateli Ukrainy, którzy sami nie posiadają obywatelstwa ukraińskiego, pod warunkiem, że przybyli do Polski z terytorium Ukrainy i nie są obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej ani żadnego innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Przepis ten zawiera kilka istotnych elementów merytorycznych, warunkujących jego zastosowanie. Po pierwsze, regulacja ta wprowadza wyjątek od podstawowej zasady dotyczącej zakresu podmiotowego specustawy, umożliwiając objęcie jej przepisami określonej grupy cudzoziemców niebędących obywatelami Ukrainy. Mowa tu wyłącznie o małżonkach obywateli tego państwa. Zakres zastosowania przepisu ma charakter wąski – nie dotyczy bowiem innych członków najbliższej rodziny, takich jak dzieci, rodzice czy partnerzy pozostający w nieformalnych związkach, jeżeli nie legitymują się obywatelstwem ukraińskim. Co więcej, uprawnienia wynikające z ustawy nie przysługują byłym małżonkom, którzy utracili status małżonka obywatela Ukrainy wskutek rozwodu. Warto również podkreślić, że skorzystanie z uprawnień nie jest uzależnione od obecności małżonka posiadającego obywatelstwo ukraińskie. Oznacza to, że uprawnieni małżonkowie mogą przebywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej samodzielnie i niezależnie od miejsca pobytu swojego partnera. Ustawa przyznaje im autonomiczne prawo do korzystania z przewidzianych w niej środków pomocowych na takich samych zasadach, jakie dotyczą obywateli Ukrainy. Przepis ten nie wiąże zatem skutków prawnych z sytuacją faktyczną bądź prawną małżonka, lecz wyłącznie z istnieniem formalnego związku małżeńskiego oraz okolicznością opuszczenia Ukrainy z powodu prowadzonych tam działań wojennych.

[12] W obowiązującym stanie prawnym nie istnieje już potrzeba dokumentowania faktu bezpośredniego przekroczenia granicy polsko-ukraińskiej. Decydujące znaczenie przypisuje się natomiast przyczynie opuszczenia terytorium Ukrainy, którą musi być ucieczka przed skutkami działań zbrojnych prowadzonych na obszarze tego państwa. Tym samym, prawo do korzystania z instrumentów wsparcia przewidzianych w ustawie przysługuje każdemu obywatelowi Ukrainy, niezależnie od tego, przez które państwo graniczne opuścił Ukrainę, kierując się do Polski.

Kluczowym warunkiem pozostaje fakt, że osoby te muszą przybyć na terytorium Polski z Ukrainy. Analogicznie jak w przypadku obywateli Ukrainy, nie wymaga się bezpośredniego przekroczenia granicy ukraińsko-polskiej – możliwy jest tranzyt przez inne państwa. Niemniej jednak wykluczone jest objęcie omawianymi regulacjami osób, które przybyły do Polski z innych krajów, w których uprzednio zamieszkiwały, takich jak Rosja czy Białoruś. Przepis ten znajduje zastosowanie wyłącznie wobec osób, które realnie przebywały na terytorium Ukrainy i uchodziły z niego wskutek konfliktu zbrojnego.

Przepis przewiduje dwa istotne ograniczenia w zakresie podmiotowym, które zostały wprowadzone na mocy kolejnych nowelizacji ustawy – odpowiednio z dnia 8 kwietnia 2022 r.[13] oraz 8 czerwca 2022 r.[14]. Na ich podstawie z zakresu osób uprawnionych do korzystania z pomocy przewidzianej w specustawie wyłączeni zostali obywatele Rzeczypospolitej Polskiej oraz obywatele innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Zdaniem autorów wprowadzenie tych ograniczeń należy uznać za uzasadnione, gdyż osoby te posiadają już dostęp do rozbudowanego systemu wsparcia instytucjonalnego w Polsce. Obywatele polscy korzystają z pełni praw przysługujących im na podstawie przepisów krajowych, w tym prawa do świadczeń z systemu pomocy społecznej, opieki zdrowotnej, edukacji czy zatrudnienia. Z kolei obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem oraz regulacjami unijnymi, mają zapewnioną legalizację pobytu oraz dostęp do szeregu usług publicznych. W związku z tym objęcie ich zakresem regulacji specustawy byłoby niecelowe i prowadziłoby do niepotrzebnego dublowania uprawnień.

- Kolejną kategorią osób objętych zakresem podmiotowym specustawy są obywatele Ukrainy posiadający Kartę Polaka, którzy przybyli do Polski w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy. Ustawodawca ujął tę grupę jako odrębną kategorię beneficjentów, co

[13] Ustawa z 8 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 830).

[14] Ustawa z 8 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1383).

świadczy o intencjonalnym nadaniu jej szczególnego statusu oraz wprowadzeniu odmiennych warunków wjazdu i uzyskania wsparcia. Z formalnego punktu widzenia istotne znaczenie ma tu analiza literalnego brzmienia przepisów odnoszących się do tej grupy w porównaniu z regulacjami dotyczącymi pozostałych obywateli Ukrainy.

- W odniesieniu do osób posiadających Kartę Polaka ustawodawca posłużył się sformułowaniem, zgodnie z którym prawo do pomocy przysługuje im, jeżeli „z powodu działań wojennych przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej". Warto zauważyć, że w tym przypadku pominięto wymóg przybycia „z terytorium Ukrainy", który występuje w przepisach dotyczących pozostałych obywateli Ukrainy. Oznacza to, że ustawodawca dopuszcza możliwość objęcia pomocą również te osoby, które – mimo iż posiadają obywatelstwo ukraińskie – nie przebywały w Ukrainie bezpośrednio przed przyjazdem do Polski, lecz mieszkały w innych państwach, np. w Białorusi, Rosji czy w innym państwie, skąd zmuszone były wyjechać w związku z konfliktem zbrojnym. Powyższe stanowisko znajduje uzasadnienie w specyfice sytuacji osób posiadających Kartę Polaka, które z założenia mają szczególne więzi z państwem polskim i są objęte polityką wsparcia repatriacyjnego lub integracyjnego.
- Kolejnym wyróżnikiem tej grupy jest możliwość objęcia ochroną również ich najbliższej rodziny[15], niezależnie od obywatelstwa jej członków. W praktyce oznacza to, że ze świadczeń przewidzianych w specustawie mogą korzystać również osoby, które nie posiadają obywatelstwa ukraińskiego, pod warunkiem, że są członkami rodziny obywatela Ukrainy posiadającego Kartę Polaka. W tym kontekście należy jednak podkreślić, że omawiane przepisy nie mają zastosowania wobec członków rodziny, którzy posiadają obywatelstwo ukraińskie, ponieważ przysługuje im ono z mocy ustawy jako osobom uprawnionym w sposób bezpośredni.

W kontekście regulacji ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa istotne znaczenie ma treść decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r.[16], która

[15] Polskie prawo nie zna kategorii najbliżej rodziny, posługuje się pojęciem osoby najbliższej. Szerzej zob. Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383), art. 115 § 11, Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1237), art. 446 § 4.

[16] 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

– powołując się na art. 5 dyrektywy 2001/55/WE[17] – potwierdza istnienie masowego napływu osób przemieszczających się z terytorium Ukrainy w wyniku działań wojennych, wprowadzając tymczasową ochronę na terytorium Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 2 ust. 4 decyzji wykonawczej 2022/382, za członków rodziny uznaje się: małżonka lub – w niektórych przypadkach – partnera pozostającego z osobą uciekającą w stałym, nieformalnym związku; małoletnie dzieci, pozostające na utrzymaniu osoby objętej ochroną, w tym także dzieci współmałżonka; a także innych bliskich krewnych, którzy zamieszkiwali wspólnie z osobą uciekającą w ramach jednego gospodarstwa domowego i byli w tamtym czasie w pełni lub częściowo na jej utrzymaniu[18]. Tak szeroka definicja ma na celu objęcie ochroną faktycznych wspólnot rodzinnych, niezależnie od stopnia pokrewieństwa formalnego, w sytuacjach, gdy relacje te miały istotne znaczenie ekonomiczne i społeczne dla funkcjonowania danej osoby.

Niezwykle istotnym aspektem determinującym uprawnienie do korzystania z regulacji zawartych w specustawie jest przyczyna opuszczenia Ukrainy przez daną osobę. Zgodnie z treścią ustawy, uprawnienie to przysługuje wyłącznie osobom, które przybyły do Polski „w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy". W pierwszej kolejności należy zaliczyć do tej grupy osoby bezpośrednio uciekające przed zagrożeniem militarnym – m.in. przed działaniami wojsk rosyjskich, w tym z terytoriów okupowanych lub objętych intensywnymi działaniami bojowymi. Jednak ograniczenie katalogu uprawnionych wyłącznie do osób uchodzących bezpośrednio z obszarów objętych walkami, byłoby sprzeczne z brzmieniem przepisu, ale również niewspółmierne wobec rzeczywistej skali skutków wojny.

W związku z tym należy przyjąć szerszą interpretację, zgodnie z którą prawo do korzystania ze wsparcia przysługuje również tym osobom, które – choć nie były narażone bezpośrednio na działania militarne – uciekły z powodu skutków wojny o charakterze ekonomicznym, społecznym lub rodzinnym. Oznacza to objęcie ochroną m.in. osób, które utraciły źródła utrzymania, zostały

i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony, Dz. Urz. UE L 71/1 z 4.03.2022.

[17] 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, Dz. Urz. UE L 212/12 z 7.08.2001.

[18] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie…, op. cit.

zmuszone do opuszczenia miejsca zamieszkania z powodów bezpieczeństwa lub których sytuacja rodzinna uległa destabilizacji w wyniku wojny np. śmierć lub mobilizacja członka rodziny, zniszczenie infrastruktury cywilnej, zamknięcie instytucji publicznych itp.

Autorzy rozdziału podkreślają, że zakres zastosowania specustawy wykracza poza osoby, które przekroczyły granicę Polski po 24 lutego 2022 r., czyli po rozpoczęciu przez Federację Rosyjską pełnoskalowych działań wojennych na terytorium Ukrainy. W ustawie zawarto bowiem również przepisy odnoszące się do obywateli Ukrainy, którzy przebywali w Polsce już wcześniej, tj. przed wybuchem wojny. Przepisy te przewidują szereg uprawnień mających na celu stabilizację ich sytuacji prawnej i ekonomicznej w warunkach kryzysu humanitarnego. Zgodnie z art. 22 specustawy, osoby te uzyskały prawo do podejmowania zatrudnienia bez konieczności uzyskiwania zezwolenia na pracę, co znacząco uprościło ich sytuację na rynku pracy. Ponadto, art. 23 umożliwia im prowadzenie działalności gospodarczej na terytorium Polski, zrównując ich w tym zakresie z obywatelami RP. Wreszcie, art. 42 przewiduje mechanizmy automatycznego przedłużenia ważności dokumentów pobytowych, takich jak wizy czy karty pobytu, w sytuacji, gdy przedłużenie na dotychczasowych zasadach nie jest możliwe – np. z uwagi na brak możliwości powrotu do Ukrainy lub ograniczenia funkcjonowania tamtejszych instytucji administracyjnych[19].

Specustawa zakłada udzielanie pomocy i wsparcia wyłącznie osobom z obywatelstwem ukraińskim. Nie obejmuje obywateli innych państw, którzy uciekli z Ukrainy przed działaniami wojennymi, choćby mieszkali tam przez długi czas. Tymczasem imigranci i imigrantki stanowili w Ukrainie wysoki odsetek ogółu ludności, przekraczający 10% populacji tego kraju i sięgający 4,8 mln osób[20]. W tej grupie było prawie 80 tys. studentów i studentek zagranicznych z ponad 150 krajów – w większości odległych, takich jak Indie, Maroko czy Nigeria[21]. Dla osób pochodzących z państw oddalonych geograficznie od Polski przewidziany okres piętnastu dni na podstawie zezwolenia udzielonego przez komendanta placówki Straży Granicznej wydanego

[19] Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku…, art. 22, art. 23, art. 42.

[20] Ukraine Immigration Statistics 1990-2025, https://www.macrotrends.net/countries/UKR/ukraine/i mmigration-statistics, [dostęp: 12.03.2025].

[21] *International students in Ukraine*, Ministry of Education and Science of Ukraine, https://studyinukraine.gov.ua/statistic/, [dostęp: 10.04.2025].

w trybie art. 32 ust. 1 ustawy z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach[22].Bardzo często okres 15 dni okazywał się niewystarczający do podjęcia skutecznych działań organizacyjnych umożliwiających powrót do państwa pochodzenia, często w związku z trudnościami wizowymi oraz kosztami transportu. Dodatkowo, wśród tej grupy znajdowały się osoby, które nie posiadały realnej możliwości powrotu do kraju pochodzenia, ponieważ Ukraina była ich miejscem długotrwałego, a często także stałego pobytu.

Komplementarność rozwiązań specustawy i dyrektywy 2001/55/WE w kontekście kryzysu uchodźczego

Rosyjska inwazja na Ukrainę w lutym 2022 r. wywołała zdecydowaną reakcję społeczności międzynarodowej, czego przejawem było uruchomienie mechanizmów zawartych w dyrektywie Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r., ustanawiającej minimalne standardy przyznawania tymczasowej ochrony w przypadku masowego napływu wysiedleńców oraz zasady solidarności i podziału odpowiedzialności pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej[23]. Było to pierwsze w historii zastosowanie tego aktu prawnego, który od ponad dwóch dekad stanowił potencjalne narzędzie reagowania na kryzysy humanitarne w skali kontynentalnej. Zgodnie z założeniami dyrektywy 2001/55/WE, tymczasowa ochrona ma charakter zbiorowy i uproszczony – przysługuje ona wszystkim osobom spełniającym kryteria wynikające z decyzji Rady, bez konieczności prowadzenia indywidualnych postępowań administracyjnych weryfikujących przesłanki przyznania ochrony, jak ma to miejsce w przypadku procedury azylowej. Ochrona ta jest z założenia czasowa, z możliwością obowiązywania do maksymalnie dwóch lat, w zależności od dalszego rozwoju sytuacji geopolitycznej oraz decyzji instytucji unijnych.

Dyrektywa nakłada na państwa członkowskie UE szereg obowiązków względem osób objętych tymczasową ochroną, w szczególności w zakresie zapewnienia: zakwaterowania oraz odpowiednich warunków bytowych, dostępu do systemów opieki zdrowotnej i pomocy społecznej, prawa do podejmowania pracy lub prowadzenia działalności gospodarczej, czy prawa

[22] Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2021 r. poz. 2354 ze zm.).

[23] Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców… op. cit.

do nauki dla dzieci i młodzieży[24]. Implementacja tych zobowiązań przez państwa członkowskie, w tym Polskę, stanowiła kluczowy element efektywnej odpowiedzi na kryzys uchodźczy, wywołany działaniami wojennymi w Ukrainie. W praktyce przyczyniło się to do znacznego odciążenia krajowych systemów azylowych, umożliwiając szybkie objęcie ochroną dużej liczby osób w potrzebie.

W efekcie okazało się, że w Polsce funkcjonują równolegle trzy różne systemy prawne, z których osoba uciekająca z Ukrainy może skorzystać:

- złożenie w placówce Straży Granicznej wniosku o nadanie statusu uchodźcy i wejście w regularną procedurę wynikającą z przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP;
- złożenie do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców wniosku o wydanie zaświadczenia o korzystaniu z ochrony czasowej[25] zgodnej z dyrektywą 2001/55/WE oraz decyzją wykonawczą 2022/382;
- skorzystanie z przepisów specustawy i przewidzianych w niej uprawnień.

Zgodnie z danymi opublikowanymi przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, w 2022 roku o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ubiegało się łącznie 9,9 tys. cudzoziemców. Najliczniejszą grupę wnioskodawców stanowili obywatele Białorusi – 3,1 tys. osób. Kolejne miejsca zajmowali: obywatele Federacji Rosyjskiej (2,2 tys. osób), Ukrainy (1,8 tys. osób), Iraku (0,6 tys. osób) oraz Afganistanu (0,4 tys. osób)[26].

Do form ochrony międzynarodowej zaliczamy status uchodźcy oraz ochronę uzupełniającą, natomiast wśród form ochrony krajowej wyróżniamy azyl oraz ochronę czasową.

[24] Ibidem, art. 12-14.

[25] Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2025 r. poz. 389), art. 110 ust 5.

[26] *Ochrona międzynarodowa w 2022 r.,* Urząd do Spraw Cudzoziemców, https://www.gov.pl/web/udsc/ochrona-miedzynarodowa-w-2022-r, [dostęp: 08.03.2025].

Tabela 1. Główne formy ochrony cudzoziemców w Polsce

Formy ochrony międzynarodowej		
Forma ochrony	**Kryteria przyznawania**	**Organ przyznający**
Status uchodźcy w RP	Nadawany jest na wniosek cudzoziemca, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju.	Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców
Ochrona uzupełniająca	Przyznawana jest cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, a powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji, tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie, a także poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego.	Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców
Formy ochrony krajowej		
Forma ochrony	**Kryteria przyznawania**	**Organ przyznający**
Azyl	Może być udzielony na wniosek cudzoziemca, gdy jest to niezbędne do zapewnienia mu ochrony oraz gdy przemawia za tym ważny interes RP.	Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych
Ochrona czasowa	Przyznawana jest cudzoziemcom masowo przybywającym do RP, którzy opuścili swój kraj pochodzenia lub określony obszar geograficzny, z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka, bez względu na to, czy ich przybycie miało charakter spontaniczny, czy też było wynikiem pomocy udzielonej im przez RP lub społeczność międzynarodową.	Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców

Źródło: opracowanie własne.

Osoba, która chce złożyć wniosek do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o udzielenie ochrony międzynarodowej w trakcie wjazdu na terytorium Polski podczas kontroli granicznej musi poinformować funkcjonariusza Straży Granicznej o chęci wystąpienia z wnioskiem uchodźczym, a także

zgłosić się do oddziału lub placówki Straży Granicznej. Podczas składania wniosku osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej musi okazać wszystkie posiadane dokumenty (w tym dokumenty tożsamości i podróży) oraz wszystkie posiadane dowody, które mogą potwierdzać sytuację danej osoby. Zasada ta dotyczy zarówno wnioskodawcy, jak też wszystkich osób, których dotyczyć ma wniosek. Wniosek o nadanie statusu uchodźcy jest wypełniany w języku polskim na specjalnym formularzu w oparciu o informacje uzyskane podczas rozmowy cudzoziemca z funkcjonariuszem SG. W tej rozmowie uczestniczy tłumacz języka, w którym porozumiewa się dana osoba. W stosunku do osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej podczas składania wniosku towarzyszą procedury obowiązkowego fotografowania, a dla osób powyżej 14. roku życia obligatoryjne jest pobieranie odcisków palców. Poza tym przeprowadzane zostają badania lekarskie i zabiegi sanitarne, zaś w przypadkach uzasadnionych względami bezpieczeństwa i porządku dokonuje się szczegółowego sprawdzenia osoby. Przeprowadzana zostaje też indywidualna rozmowa na temat okoliczności wskazujących, które państwo będzie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej[27].

Podstawy uznania legalności pobytu obywateli Ukrainy i członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w świetle przepisów prawa

Przedmiotowa regulacja określa przesłanki, których spełnienie skutkuje uznaniem legalności pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej określonych kategorii obywateli Ukrainy, w tym osób posiadających Kartę Polaka[28], a także członków ich najbliższej rodziny. Nabycie prawa do legalnego pobytu ma charakter ex lege, nie wymaga wydania decyzji administracyjnej potwierdzającej ten status. Zakres podmiotowy regulacji obejmuje:

- obywateli Ukrainy, którzy po 24 lutego 2022 r. przybyli z terytorium Ukrainy na terytorium Polski w związku z działaniami wojennymi, a także ich małżonków nieposiadających obywatelstwa ukraińskiego,

[27] *Załatwiaj sprawy urzędowe przez Internet, bezpiecznie i wygodnie!*, Portal gov.pl, https://www.gov.pl/web/udsc/w-jaki-sposob-zlozyc-wniosek-o-udzielenie-ochrony-miedzynarodowej, [dostęp: 04.01.2025].

[28] Ustawa z ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz.U. z 2019 r. poz. 1598 ze zm.).

pod warunkiem, że również przybyli z terytorium Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym i nie są obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej;

- dzieci urodzone w Polsce, jeżeli ich matki – obywatelki Ukrainy – przybyły do Polski po 24 lutego 2022 r. z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi;
  – obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy opuścili Ukrainę po 24 lutego 2022 r. z powodu toczącej się wojny i przybyli do Polski, a także ich najbliższych członków rodziny.

Aby pobyt osób z wymienionych kategorii został uznany za legalny z mocy prawa, konieczne jest łączne spełnienie następujących warunków:

- Przyjazd do Polski od dnia 24 lutego 2022 r. (włącznie) do momentu, który zostanie określony w rozporządzeniu Rady Ministrów[29].
- Związek przybycia z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy. Z przepisu wyłączone są zatem osoby, które – choć przybyły do Polski po 24 lutego 2022 r. – nie opuściły Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym, na przykład dlatego, że wcześniej zamieszkiwały w innym państwie i z niego wjechały do Polski.
- Legalność wjazdu na terytorium Polski, która może być rozumiana dwojako:– jako spełnienie warunków m.in. posiadanie ważnego dokumentu podróży, wizy, ubezpieczenia zdrowotnego, środków finansowych na utrzymanie i uzasadnienie celu pobytu[30], – albo jako przyjazd na podstawie indywidualnej zgody wydanej przez komendanta placówki Straży Granicznej z uwagi na względy humanitarne, interes państwa lub zobowiązania międzynarodowe – mimo niespełnienia ogólnych warunków wjazdu[31]. Za nielegalny uznaje się natomiast wjazd z naruszeniem przepisów dotyczących przekraczania granicy zewnętrznej strefy Schengen (art. 5 kodeksu granicznego Schengen).
- Zadeklarowanie zamiaru pozostania w Polsce. Najbardziej jednoznacznym sposobem potwierdzenia zamiaru pozostania jest złożenie wniosku o nadanie numeru PESEL, co skutkuje wpisem do rejestru obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski z terytorium Ukrainy w związku

[29] Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku…, art. 2 ust. 4.
[30] Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach…, art. 23,25.
[31] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad…, art. 6 ust. 5 lit. c.

z wojną[32]. Brak takiego wpisu nie wyklucza prawa do legalnego pobytu, jeżeli pozostałe przesłanki zostały spełnione.

Spełnienie powyższych warunków skutkuje automatycznym uznaniem pobytu za legalny na okres 18 miesięcy, liczonych od dnia 24 lutego 2022 r. Zgodnie z zasadami obliczania terminów, określonymi w art. 57 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, oznacza to, że legalność pobytu obowiązuje do dnia 24 sierpnia 2023 r.

Z zakresu regulacji wyłączone zostały osoby posiadające zezwolenie na pobyt czasowy na pobyt stały, zgodę na pobyt ze względów humanitarnych, zgodę na pobyt tolerowany[33], zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zezwolenie, status uchodźcy, ochronę uzupełniającą[34]oraz które złożyły wnioski lub zadeklarowały zamiar złożenia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bądź w imieniu których takie wnioski zostały złożone lub zamiar złożenia wniosku zadeklarowany[35], chyba że wniosek lub deklaracja zostaną wycofane. Uznanie pobytu za legalny następuje z momentem wycofania wniosku lub deklaracji, a zatem przed formalnym zakończeniem postępowania w drodze decyzji o umorzeniu postępowania[36].

Diia.pl – elektroniczny dokument dla uchodźców wojennych z Ukrainy

W związku z napływem uchodźców wojennych z Ukrainy, będącym skutkiem agresji Federacji Rosyjskiej na to państwo, Polska wdrożyła szereg rozwiązań legislacyjnych i administracyjnych mających na celu zapewnienie efektywnej ochrony i integracji osób objętych działaniami specustawy. Jednym z kluczowych instrumentów potwierdzających legalność pobytu obywateli Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz umożliwiających im korzystanie z prawa przemieszczania się w ramach Unii Europejskiej jest elektroniczny dokument Diia.pl.

[32] Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku…, op. cit., art. 4 ust. 1.

[33] Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach…, art. 98, art. 195, art. 211, art. 348, art. 351.

[34] Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony…, op. cit., art. 13, art. 15.

[35] Ibidem, art. 13, art. 15, art. 28 ust. 1, art. 61 ust. 1

[36] Ibidem, art. 40.

W dniu 12 lipca 2022 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji dokonało oficjalnej notyfikacji dokumentu Diia.pl Komisji Europejskiej, zgłaszając jego tymczasowe wykorzystanie jako elektronicznego potwierdzenia legalnego pobytu osób objętych przepisami ustawy z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy. Zgłoszenie to miało na celu uregulowanie kwestii związanych z przekraczaniem granic zewnętrznych Unii Europejskiej oraz przemieszczaniem się w obrębie strefy Schengen przez osoby korzystające z ochrony czasowej na terytorium Polski[37]. Równolegle informacje o dokumencie zostały przekazane do wszystkich państw członkowskich UE oraz państw stowarzyszonych strefy Schengen.

Diia.pl stanowi instrument dokumentujący legalność pobytu, a po spełnieniu warunku posiadania ważnego dokumentu podróży, umożliwia również przekraczanie granicy zewnętrznej UE. Dodatkowo dokument ten daje jego posiadaczowi prawo do przemieszczania się w obrębie strefy Schengen przez okres 90 dni w każdym 180-dniowym okresie[38].

Diia.pl dostępna jest za pośrednictwem aplikacji mobilnej mObywatel, kompatybilnej z systemami Android oraz iOS, co stanowi przykład nowoczesnego podejścia do cyfryzacji usług publicznych i ułatwienia kontaktu obywateli z administracją publiczną. Rozwiązanie to jest istotnym elementem budowania zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego, opartego na narzędziach cyfrowych[39]. Dzięki aplikacji mObywatel obywatel Ukrainy, którego pobyt w Polsce jest uznawany za legalny, po uwierzytelnieniu może: pobrać, przechowywać i przedstawić dokument elektroniczny zawierający dane pobrane z rejestru obywateli Ukrainy, którym nadano numer PESEL, a także zweryfikować integralność i pochodzenie dokumentu elektronicznego[40]. Analogiczne zasady mają zastosowanie w przypadku danych dzieci pozostających pod

[37] A. Szachoń-Pszenny, *Wojna w Ukrainie jako czynnik zmiany zasad przekraczania granicy zewnętrznej UE*, Wschodni Rocznik Humanistyczny, Tom XX (2023), No 4, s. 139.

[38] 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 Received, Vol. 12, No. 1, 2023, s.189.

[39] *Diia.pl – elektroniczny dokument dla uchodźców wojennych z Ukrainy*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, https://www.gov.pl/web/mswia/diiapl--elektroniczny-dokument-dla-uchodzcow-wojennych-z-ukrainy, [dostęp: 18.04.2025].

[40] J. Matusiak, A. Narożniak, *Diia.pl: Navigating legal, technological and human rights dimensions of an electronic document for Ukrainian citizens in Poland*, Smart Cities and Regional Development Journal, V9. I2. 2025, s.22.

władzą rodzicielską. Obywatel Ukrainy ma prawo uzyskać elektroniczną wersję dokumentu dziecka, jeżeli jego numer PESEL został powiązany z numerem PESEL dziecka w rejestrze. W przypadku braku takiego powiązania, właściwy urząd miejski może – po przedstawieniu stosownej dokumentacji potwierdzającej status rodzicielski – dokonać odpowiedniego uzupełnienia danych. Warunkiem pobrania dokumentu elektronicznego dziecka jest wówczas złożenie przez obywatela Ukrainy oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej, że dziecko znajduje się pod jego opieką rodzicielską[41].

Równolegle, w celu ujednolicenia praktyk w zakresie przemieszczania się osób korzystających z ochrony czasowej, ale nieposiadających obywatelstwa ukraińskiego, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zgłosiło do Komisji Europejskiej także zaświadczenie o korzystaniu z ochrony czasowej, które wydawane jest przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Dokument ten, analogicznie jak Diia.pl, pełni funkcję dokumentu pobytowego umożliwiającego przekraczanie granic i przemieszczanie się w ramach Unii Europejskiej.

Powyższe działania wpisują się w szerszy kontekst harmonizacji środków ochrony stosowanych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej wobec osób uciekających przed skutkami konfliktu zbrojnego, wskazując jednocześnie na rolę innowacji technologicznych w zwiększaniu dostępności i efektywności usług publicznych w warunkach kryzysu migracyjnego[42].

Podsumowanie

Według autorów rozdziału, przedstawione powyżej informacje odzwierciedlają kształt regulacji zawartych w komentowanej ustawie, która była opracowywana równolegle z dynamicznie rozwijającą się sytuacją migracyjną. Ustawodawcy dążyli do bieżącego reagowania na wyzwania wynikające z masowego napływu ludności, co wymagało rozwiązań dotyczących przekraczania granicy, procesów rejestracji oraz legalizacji pobytu uchodźców. Konieczne było również wsparcie zarówno osób prywatnych udzielających schronienia, jak i jednostek samorządu terytorialnego, które musiały sprostać

[41] Ibidem, s. 22.

[42] *Diia.pl – elektroniczny dokument dla uchodźców wojennych z Ukrainy,* Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Portal gov.pl, https://www.gov.pl/web/mswia/diiapl--elektroniczny-dokument-dla-uchodzcow-wojennych-z-ukrainy, [dostęp: 18.04.2025].

niespodziewanemu wzrostowi liczby mieszkańców, zapewniając im miejsca w systemie oświaty oraz dostęp do usług publicznych. Należy ponadto zauważyć, że potrzeby i oczekiwania osób przybywających do Polski ulegały zmianom w czasie, co wymagało od twórców przepisów stałego dostosowywania rozwiązań prawnych.

Rozdział stanowi kompleksową analizę rozwiązań prawnych wdrożonych w Polsce po 24 lutego 2022 r. w odpowiedzi na masowy napływ obywateli Ukrainy uciekających przed skutkami agresji zbrojnej Rosji. Autorzy skupiają się na kluczowych aspektach tzw. specustawy z 12 marca 2022 r., która ustanowiła uproszczony i szybki tryb legalizacji pobytu uchodźców wojennych oraz przyznawania im uprawnień społecznych i administracyjnych. W rozdziale wyodrębniono poszczególne kategorie osób objętych ochroną, w tym: obywateli Ukrainy, ich małżonków, dzieci urodzone w Polsce, osoby posiadające Kartę Polaka oraz najbliższych członków ich rodzin. Warunkiem uzyskania legalnego pobytu na terytorium Polski z mocy prawa (ex lege) jest spełnienie kilku przesłanek, takich jak: przyjazd po 24 lutego 2022 r., związek przybycia z wojną, legalność wjazdu oraz deklaracja zamiaru pozostania w Polsce.

W rozdziale wskazano także, że specustawa funkcjonuje równolegle z unijnym mechanizmem ochrony czasowej na mocy dyrektywy 2001/55/WE, wdrożonej decyzją Rady UE 2022/382. Współistnienie tych mechanizmów wraz z klasyczną procedurą azylową pozwoliło na zbudowanie trójtorowego systemu ochrony cudzoziemców, co znacznie zwiększyło elastyczność reagowania państwa na kryzys uchodźczy.

Autorzy rozdziału dokonali analizy roli elektronicznego dokumentu Diia.pl, który jako pierwszy w pełni cyfrowy dokument pobytowy w UE, został notyfikowany Komisji Europejskiej i umożliwia obywatelom Ukrainy nie tylko potwierdzenie legalności pobytu, ale także swobodne przemieszczanie się po strefie Schengen.

Literatura

1. 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 71/1 z 4.3.2022.
2. *Diia.pl – elektroniczny dokument dla uchodźców wojennych z Ukrainy*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, https://www.gov.pl/web/mswia/diiapl--elektroniczny-dokument-dla-uchodzcow-wojennych-z-ukrainy

3. Duszczyk M., Kaczmarczyk P., *Imigranci i uchodźcy wojenni a sytuacja demograficzna Polski,* [w:] *Gościnna Polska 2022+. Jak mądrze wesprzeć Polskę i Polaków w pomocy osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie?*, Warszawa 2022.
4. *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*, Dz. Urz. UE L 212/12 z 7.8.2001.
5. *International students in Ukraine*, Ministry of Education and Science of Ukraine, https://studyinukraine.gov.ua/statistic/.
6. Komunikat Komisji zawierający wytyczne operacyjne dotyczące zarządzania granicami zewnętrznymi w celu ułatwienia przekraczania granicy między UE a Ukrainą 2022/C 104 I/01, Dz. Urz. UE C 104 I z 4.3.2022.
7. Łysienia M., 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 Received, Vol. 12, No. 1, 189, 2023.
8. Matusiak J., Narożniak A., *Diia.pl: Navigating legal, technological and human rights dimensions of an electronic document for Ukrainian citizens in Poland*, Smart Cities and Regional Development Journal, V9. I2. 2025.
9. *Ochrona międzynarodowa w 2022 r.,* Urząd do Spraw Cudzoziemców, https://www.gov.pl/web/udsc/ochrona-miedzynarodowa-w-2022-r.
10. 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), Dz. Urz. UE L 77/1
11. Sobestjańska A., Sopińska A., *Miejska gościnność: wielki wzrost, wyzwania i szanse. Raport o uchodźcach z Ukrainy w największych polskich miastach*, Unia Metropolii Polskich im. P. Abramowicza, Warszawa 2022.
12. Szachoń-Pszenny A., *Wojna w Ukrainie jako czynnik zmiany zasad przekraczania granicy zewnętrznej UE*, Wschodni Rocznik Humanistyczny, Tom XX, No 4, 2023.
13. Ukraine Refugee Situation, https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine
14. *Ukraine Immigration Statistics 1990-2025,* https://www.macrotrends.net/countries/UKR/ukraine/imigration-statistics.
15. Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. z 2021 r. poz. 2354 ze zm.
16. Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 2024 r. poz. 1237.
17. Ustawa z 23 marca 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz. U. 2022 poz. 683.
18. Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. z 2025 r. poz. 383.
19. Ustawa z 8 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1383.
20. Ustawa z 8 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 830.

21. Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz. U. z 2025 r. poz. 337.
22. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2025 r., poz. 389.
23. Ustawa z dnia z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz. U. z 2024 poz. 1897.
24. Ustawa z ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, Dz.U. z 2019 r., poz. 1598 ze zm.