



Warszawa, 27-06-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.540.95.2025.KM

Pan

Maciej Duszczyk

Podsekretarz Stanu

**Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i
Administracji**

dep.prawny@mswia.gov.pl / ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na przekazany pismem DP-WLM.0231.15.2025.MM z dnia 24 czerwca 2025 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (UD249; dalej: „projekt”), działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1264, ze zm.), uprzejmie przedstawiam następujące uwagi, z prośbą o rozpatrzenie i odpowiednie uwzględnienie.

1. Przedłużenie okresu spoczywania terminów załatwiania przez wojewodów określonych spraw administracyjnych do dnia 4 marca 2026 r.

W projekcie przewidziano zmianę w art. 100d ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 337 ze zm.; dalej: „ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy”), polegającą na przedłużeniu do dnia 4 marca 2026 r. okresu, w którym bieg terminów na załatwienie spraw dotyczących udzielenia zezwoleń na pobyt czasowy,

pobyt stały, pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub cofnięcia tych zezwoleń oraz zmiany zezwolenia na pobyt czasowy i pracę lub zmiany zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji w postępowaniach prowadzonych przez wojewodę nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie wyrażałem krytyczne stanowisko wobec tego rozwiązania¹, niezmiennie podkreślając, że pozbawiło ono cudzoziemców możliwości wywarcia wpływu na działania organu i szybkość załatwienia ich sprawy. W mojej ocenie problem związany ze znaczącym wzrostem liczby składanych przez cudzoziemców wniosków o udzielenie zezwoleń na pobyt nie może być rozwiązywany poprzez pozbawienie cudzoziemców przysługujących im dotychczas środków prawnych dotyczących bezczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki.

Wprowadzenie powyższej zmiany i przedłużenie okresu spoczywania terminów do dnia 4 marca 2026 r. oznacza odebranie cudzoziemcom uprawnień związanych z naruszeniem przez organ prowadzący postępowanie terminów załatwiania spraw na niemal cztery lata. W znaczący sposób wpływa to na sytuację prawnopobytową i życiową cudzoziemców, pozostawiając ich w stanie niepewności prawnej i ograniczając prawo do życia rodzinnego czy możliwość rozwoju zawodowego. Tymczasem w uzasadnieniu projektu wskazano, że rezygnacja z mechanizmu zawieszenia terminów na załatwienie spraw wiązałaby się ze składaniem ponagleń, skarg zwykłych, podań oraz skarg do sądów wojewódzkich na bezczynność wojewodów, co paraliżowałoby działania organów administracji. Taka argumentacja budzi poważne wątpliwości – środki prawne przysługujące stronom postępowania administracyjnego nie powinny bowiem być uznawane za zagrożenie dla działania administracji. Stanowią one element prawa do terminowego załatwienia sprawy i umożliwiają reagowanie we właściwym trybie w przypadku braku realizacji przez organ nałożonych na niego obowiązków.

W uzasadnieniu nie przedstawiono danych pozwalających na ocenę, czy dotychczasowe obowiązywanie ww. regulacji przyczyniło się do usprawnienia postępowań administracyjnych prowadzonych przez wojewodów w obszarze legalizacji pobytu. Dostrzegając skalę wyzwań organizacyjnych, z jakimi mierzą się

¹ Wystąpienie z dnia 12 kwietnia 2022 r. do Marszałka Senatu RP, wystąpienie z dnia 27 czerwca 2023 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wystąpienie z dnia 27 września 2024 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

organy administracji, chciałbym ponownie podkreślić, że występujące od wielu lat problemy związane ze zwiększoną liczbą wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt powinny skutkować podjęciem systemowych działań usprawniających funkcjonowanie administracji publicznej, w szczególności przez zwiększenie zasobów kadrowych urzędów wojewódzkich i dostosowanie ich do realnego obciążenia. Konsekwencją wieloletnich zaniedbań organizacyjnych i kadrowych nie powinno być odebranie cudzoziemcom przysługujących im narzędzi prawnych. Takie rozwiązanie prowadzi bowiem do utrwalenia praktyki, w której organ administracji publicznej nie ponosi odpowiedzialności za nieterminowe działanie, a strona postępowania jest pozbawiona możliwości skutecznego dochodzenia rozstrzygnięcia sprawy.

2. Zakończenie możliwości złożenia wniosku o nadanie numeru PESEL oraz pobrania odcisków palców w miejscu pobytu osoby, która ze względu na stan zdrowia lub niepełnosprawność nie jest w stanie osobiście złożyć wniosku w siedzibie organu wykonawczego gminy

Projektowana zmiana w art. 4 ust. 2 i ust. 8 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy likwiduje możliwość złożenia wniosku o nadanie numeru PESEL oraz pobrania odcisków palców w miejscu pobytu osoby, która ze względu na stan zdrowia lub niepełnosprawność nie jest w stanie osobiście złożyć wniosku w siedzibie organu gminy.

Powyższe może prowadzić do ograniczenia dostępu do procedury nadania numeru PESEL obywatelom Ukrainy, którzy ze względu na stan zdrowia lub niepełnosprawność mogą mieć trudności w osobistym stawiennictwie w siedzibie organu gminy. Dla tej grupy osób dotychczasowa możliwość złożenia ww. wniosku w miejscu pobytu mogła stanowić jedyne rozwiązanie pozwalające na uzyskanie numeru PESEL UKR, warunkującego legalność ich pobytu w Polsce, dostęp do świadczeń oraz realizację szeregu uprawnień przewidzianych w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy. Należy ponadto zauważyć, że zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, wniosek o nadanie numeru PESEL obywatel Ukrainy składa osobiście niezwłocznie po przybyciu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wymóg niezwłocznego złożenia wniosku, w powiązaniu z likwidacją mobilnej obsługi, może stanowić dodatkową barierę dla osób, których stan zdrowia lub niepełnosprawność uniemożliwiają lub utrudniają terminowe i osobiste dopełnienie tej formalności. W związku z tym zasadne wydaje się zachowanie dotychczasowego rozwiązania umożliwiającego mobilną obsługę w szczególnie uzasadnionych przypadkach.

3. Zmiany w sposobie zapewniania przez wojewodę pomocy w zakresie zakwaterowania zbiorowego

Przewidywana zmiana art. 12 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, określająca termin zakończenia przyjmowania nowych osób do Ośrodków Zbiorowego Zakwaterowania (OZZ) na 31 października 2025 r., poza grupami wrażliwymi wskazanymi w projekcie, skutkuje ograniczeniem wsparcia dla obywateli Ukrainy, którzy nadal mogą mieć trudności w usamodzielnieniu się. Osoby z doświadczeniem przemocy, w kryzysie zdrowia psychicznego, znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej czy życiowej lub osoby pracujące, ale nieposiadające wystarczających środków na komercyjny najem mieszkania, mogą w dalszym ciągu wymagać pomocy w zakwaterowaniu, tymczasem projekt nie przewiduje mechanizmów dokonania indywidualnej oceny sytuacji danej osoby.

Powyższa zmiana oznacza także, że w przypadku nagłego pogorszenia sytuacji w Ukrainie, system wsparcia w postaci OZZ nie będzie elastyczny i gotowy na przyjęcie nowych uchodźców. Ograniczenie dostępu do pomocy w zakwaterowaniu wyłącznie do osób należących do grup wrażliwych, spełniających zamknięty katalog przesłanek, nie uwzględnia zróżnicowanych potrzeb osób uciekających przed wojną. W obecnym kształcie projekt nie przewiduje też zapewnienia zakwaterowania m.in. dla osób z niepełnosprawnościami w okresie ich pobytu w Polsce przed uzyskaniem odpowiedniego orzeczenia potwierdzającego niepełnosprawność.

W kontekście projektowanych zmian w zakresie ograniczenia pomocy wojewody w zapewnieniu zakwaterowania zbiorowego warto przywołać treść art. 13 ust. 1 dyrektywy Rady UE 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. U. UE. L. z 2001 r. Nr 212, str. 12), zgodnie z którym Państwa Członkowskie zapewnią osobom korzystającym z tymczasowej ochrony dostęp do odpowiedniego zakwaterowania oraz, gdzie konieczne, niezbędne środki do uzyskania zakwaterowania.

Należy także zauważyć, że zmiana polegająca na zwiększeniu z 10 do 20 minimalnej liczby osób, które muszą zamieszkiwać w obiekcie, aby można było go uznać za OZZ prowadzi do likwidacji mniejszych placówek, czego konsekwencją może być ograniczenie dostępności zakwaterowania w mniejszych miejscowościach,

lokalizacjach oddalonych od dużych ośrodków miejskich czy regionach z mniejszą obecnością ukraińskich uchodźców. Dla niektórych obywateli Ukrainy konieczność opuszczenia dotychczasowego miejsca zamieszkania i przeniesienie się do większego OZZ może wiązać się z negatywnymi konsekwencjami, takimi jak zwiększenie odległości do miejsca zatrudnienia czy szkoły. Warto również wskazać, że mniejsze placówki mogą w sposób bardziej elastyczny i indywidualny odpowiadać na potrzeby mieszkańców.

4. Ograniczenie możliwości udzielenia zezwolenia, o którym mowa w art. 42a ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, do jednorazowego zastosowania

W projekcie przewidziano możliwość udzielenia obywatelowi Ukrainy zezwolenia, o którym mowa w art. 42a ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, tylko raz. W uzasadnieniu projektu wskazano, że taki mechanizm powinien być zastosowany jedynie jednorazowo z uwagi na jego specyficzny charakter.

Należy zauważyć, że ograniczenie możliwości udzielenia ww. zezwolenia do jednorazowego zastosowania nie uwzględnia dynamicznego charakteru sytuacji migracyjnej obywateli Ukrainy, których okoliczności życiowe lub cele pobytu w Polsce mogą ulegać zmianom. Dotychczasowe brzmienie art. 42a ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy zapewniało im stabilność pobytu w Polsce i ochronę prawną, co jest szczególnie istotne w kontekście trwającego konfliktu zbrojnego. Utrzymanie dotychczasowego rozwiązania jest kluczowe dla dalszego zapobiegania ryzyku nielegalnego pobytu obywateli Ukrainy na terytorium RP.

5. Wprowadzenie spoczywania terminów na załatwienie przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców spraw udzielenia ochrony międzynarodowej do dnia 4 marca 2026 r.

Projektowane rozwiązania, przewidujące czasowe spoczywanie terminów na załatwienie przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców spraw dotyczących udzielenia ochrony międzynarodowej, budzą poważne zastrzeżenia z perspektywy obowiązujących standardów prawnych. Terminowe rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej stanowi jeden z podstawowych elementów gwarancji proceduralnych, mających na celu skuteczną ochronę praw wnioskodawców.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. e dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony

międzynarodowej (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 180, str. 60; dalej: „dyrektywa”), państwa członkowskie zapewniają, aby wnioskodawcom udzielano gwarancji otrzymania w rozsądnym terminie zawiadomienia o decyzji organu rozstrzygającego w sprawie ich wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Przepis art. 31 ust. 2 dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie zapewniają, aby procedura rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej została zakończona w najkrótszym możliwym terminie, bez uszczerbku dla odpowiedniego i pełnego rozpatrzenia. Zgodnie z dyrektywą procedura rozpatrywania wniosku powinna co do zasady zostać zakończona w ciągu sześciu miesięcy od złożenia wniosku (art. 31 ust. 3 dyrektywy), a termin ten może zostać przedłużony, w każdym jednak wypadku państwa członkowskie kończą procedurę rozpatrywania wniosku w maksymalnym terminie 21 miesięcy od złożenia wniosku (art. 31 ust. 5 dyrektywy). Projektowane rozwiązanie przewidujące czasowe spoczywanie terminów pozostaje niezgodne z powyższymi wymogami dyrektywy, przewidującymi gwarancje terminowego rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Stanowisko przedstawione w uzasadnieniu projektu, zgodnie z którym ustawodawca krajowy może czasowo wyłączyć występowanie określonych, ogólnych konsekwencji niedochowania terminów ustanowionych w prawie krajowym w zgodzie z dyrektywą, w ramach pewnej swobody w kształtowaniu skutków niedochowania terminów określonych w art. 31 ust. 3 dyrektywy – którą to swobodę wywiedziono z tego, że w dyrektywie nie przewidziano wprost skutków uchybienia terminom – należy uznać za błędne. Brak określonych wprost w dyrektywie sankcji za przekroczenie terminów określonych w art. 31 dyrektywy nie oznacza, że państwa członkowskie mogą zrezygnować z przestrzegania tych terminów. Terminowe rozpatrzenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej stanowi element efektywnego dostępu do ochrony międzynarodowej, a celem ww. przepisów jest ochrona wnioskodawców przed arbitralnością i przewlekłością ze strony organów państwa.

Wyłączenie stosowania przepisów dotyczących bezczynności organu, przewlekłości prowadzenia postępowania oraz ograniczenie możliwości dochodzenia roszczeń wobec organów administracyjnych podważa zasadę odpowiedzialności organów państwowych za terminowe i prawidłowe prowadzenie postępowań administracyjnych. Co więcej, powyższe rozwiązania nie tylko nie przewidują jakiegokolwiek formy nadzoru nad organami administracji w okresie spoczywania terminów, lecz wyłączają także możliwość kontroli sądowej. Brak możliwości efektywnego zaskarżenia przez cudzoziemców stanów przewlekłości i bezczynności w postępowaniach dotyczących udzielenia ochrony międzynarodowej na terytorium RP

budzi wątpliwości w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, zakazującym ustawowego zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. Prawo do skutecznej ochrony prawnej przewidziane jest także w art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2016 r. Nr 202, str. 389), który w pierwszym zdaniu przewiduje, że „Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule”.

Trudności organizacyjne Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców i nadzwyczajna sytuacja migracyjna nie mogą stanowić podstawy do obniżenia standardów proceduralnych dla osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Projektowane rozwiązanie prowadzi do poważnych konsekwencji dla sytuacji prawnej i faktycznej wnioskodawców, którzy powinni korzystać ze szczególnej ochrony, a brak możliwości podjęcia skutecznych środków prawnych w sytuacji przedłużającego się braku decyzji w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej osłabia skuteczność systemu ochrony międzynarodowej w Polsce.

Mając na względzie, że powyższe rozwiązania przewidziane w projekcie mogą powodować negatywne skutki dla ochrony praw cudzoziemców, uprzejmie proszę o uwzględnienie przekazanych uwag w toku prowadzonych aktualnie prac legislacyjnych.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/