

Tomasz Bruder

ORCID: 0000-0001-7435-7051

Uniwersytet Wrocławski

tbruder@poczta.onet.pl

Rodzaj artykułu: artykuł przeglądowy

Obywatele Ukrainy przybywający do Polski po 24 lutego 2022 roku — zarys problematyki prawnej

W dniu 24 lutego 2022 roku Federacja Rosyjska dokonała brutalnej i niczym niesprokowanej agresji zbrojnej na terytorium sąsiadującej Ukrainy. Jednakże Putinowe marzenia o wojnie błyskawicznej i szybkim zajęciu Kijowa okazały się niemożliwe do zrealizowania. Bohaterska obrona Ukraińców trwa i bez względu na wszystko naród ukraiński już zwyciężył mentalnie, moralnie i miejmy nadzieję, że wkrótce również militarnie.

Państwo polskie w imię dobrosąsiedzkich relacji podjęło, nie pierwszy już raz¹, decyzję polityczną o bezgranicznym wsparciu dla Ukrainy i jej obywateli bez względu na wszelkie przeciwności. W dniu 7 marca 2022 roku Rada Ministrów przygotowała projekt specjalnej ustawy, która została uchwalona 12 marca 2022 roku, o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa². Jest to ustawa szczególnego rodzaju z wielu powodów. Po pierwsze, powstała w olbrzymim pośpiechu w związku z bezprecedensowym atakiem kraju, który

¹ W dniu 24 sierpnia 1991 r. Polska jako pierwszy kraj na świecie uznała niepodległość Ukrainy. W dniu 18 maja 1992 r. podpisano między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą traktat o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, który wszedł w życie 30 grudnia 1992 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 125 poz. 573, <https://www.gov.pl/web/ukraina/relacje-dwustronne> (dostęp: 25.04.2022).

² Dz.U. z 2022 r. poz. 583 ze zm.

jeszcze do niedawna mienił się bratnim narodem narodu ukraińskiego. Po drugie, obowiązuje z mocą wsteczną od dnia 24 lutego 2022 roku. Warto tu przytoczyć stanowisko Sądu Najwyższego:

zasada nie retroakcji wyrażona w art. 3 k.c. oznacza, że nowego prawa nie stosuje się do oceny zdarzeń prawnych i ich skutków, jeżeli miały miejsce i skończyły się przed jego wejściem w życie. Wyjątek od tej zasady musi wynikać z brzmienia nowego prawa, lub — jak stanowi art. 3 k.c. — z jego celu³.

W tym konkretnym przypadku wsteczne działanie ma swoje uzasadnienie w tym akcie prawnym i ma on na celu udzielenie wsparcia i ochrony ukraińskiej ludności cywilnej. Po trzecie, ustawa została przyjęta bez żadnych konsultacji społecznych i w krótkim okresie obowiązywania doczekała się już kilku nowelizacji i była powodem zmiany 23 innych aktów rangi ustawowej.

Istotne dla zrozumienia znaczenia i przeznaczenia ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa jest ustalenie, do kogo jest adresowana. Już z samego jej tytułu można wywnioskować, że ustawa ta dotyczy obywateli Ukrainy, którzy przybywają do Polski ze względu na trwające działania wojenne w ich ojczyźnie. Zakres podmiotowy został uregulowany w art. 1 ust. 1 i 2 oraz art. 2 ust. 1 i 2. Z tych przepisów prawa można wyszczególnić trzy grupy adresatów ustawy. Do pierwszej należą obywatele Ukrainy. Do drugiej — współmałżonek obywatela Ukrainy i to nawet ten, który nie jest obywatelem Ukrainy. Do trzeciej — członkowie najbliższej rodziny i to nawet ci, którzy nie są obywatelami Ukrainy — jeżeli obywatel Ukrainy ma Kartę Polaka. Ewidentnie ustawodawca w sposób uprzywilejowany traktuje obywateli Ukrainy mających Kartę Polaka oraz członków ich rodzin. Wszystkim grupom docelowym muszą przyświecać dwa zamiary, mianowicie chęć ucieczki przed działaniami wojennymi prowadzonymi na terenie Ukrainy oraz chęć pozostania na terytorium państwa polskiego.

Ponadto nie bez znaczenia jest termin wyjazdu z Ukrainy i wjazdu do Polski, a także sposób przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej. W pełni mogą skorzystać z uprawnień wynikających z omawianej ustawy cudzoziemcy (a co do zasady obywatele Ukrainy z nielicznymi wyjątkami wskazanymi wcześniej), którzy przybyli legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od 24 lutego 2022 roku do dnia określonego w przepisach wydanych przez Radę Ministrów w formie rozporządzenia⁴. W tym miejscu precyzyjnie określono termin początkowy, mianowicie dzień

³ Wyrok SN z dnia 18 września 2014 r., V CSK 557/13, LEX nr 1523369.

⁴ Do dnia napisania niniejszego artykułu takie rozporządzenie nie zostało uchwalone, ale zapewne taki dzień nadejdzie, gdyż zgodnie z delegacją ustawową art. 2 ust. 4 ustawy Rada Ministrów określi, w rozporządzeniu, datę stanowiącą ostatni dzień okresu, w którym legalny wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy obywatela Ukrainy deklarującego zamiar pozostania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej skutkuje tym, że jego pobyt na tym terytorium jest uznawany za legalny, zważywszy na liczbę cudzoziemców napływających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, sytuację ludności cywilnej i perspektywę zakończenia działań wojennych na terytorium Ukrainy oraz względy obronności, bezpieczeństwa państwa, względy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej, to jest 24 lutego 2022 roku, i dni następne, co *ex lege* pozwala obywatelom Ukrainy pozostać zgodnie z prawem w Polsce przez osiemnaście miesięcy liczonych od 24 lutego 2022 roku, a więc maksymalnie do 24 sierpnia 2023 roku bez konieczności legitymowania się stosowną wizą, kartą pobytu lub innym dokumentem pobytowym. Jak już wskazano na wstępie, ustawa będzie miała zastosowanie do obywateli Ukrainy tylko wtedy, gdy przekroczyli polską granicę legalnie⁵. Od tego warunku zależy możliwość skorzystania z uprawnień ustawowych i jakiegokolwiek niekontrolowane przez polską straż graniczną przekroczenie granicy polskiej przez obywatela Ukrainy będzie wykluczało go z kręgu adresatów ustawy pomocowej. Katalog przesłanek negatywnych jest dłuższy. Ustawy pomocowej nie stosuje się do obywateli Ukrainy

1. mających:

- a) zezwolenie na pobyt stały,
- b) zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej,
- c) zezwolenie na pobyt czasowy,
- d) status uchodźcy,
- e) ochronę uzupełniającą,
- f) zgodę na pobyt tolerowany,
- g) zgodę na pobyt ze względów humanitarnych;

2. którzy:

a) złożyli w Rzeczypospolitej Polskiej wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej lub w których imieniu takie wnioski zostały złożone,

b) zadeklarowali zamiar złożenia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 28 ust. 1 lub art. 61 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁶ lub których takie deklaracje zamiaru dotyczą (art. 2 ust. 3),

3. którzy wyjechali z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na okres powyżej jednego miesiąca.

Oznacza to, że obywatele Ukrainy legitymujący się tytułem pobytowym innym niż wiza nie podlegają regulacjom ustawy pomocowej. To samo dotyczy obywateli Ukrainy, którzy zawnioskowali lub deklarują chęć złożenia wniosku o: nadanie statusu uchodźcy, udzielenie ochrony uzupełniającej, azylu lub ochrony czasowej. Jeżeli obywatel Ukrainy wyjechał jednorazowo na okres stosunkowo krótki, bo powyżej jednego miesiąca z Polski, to również przestaje być adresatem ustawy pomocowej. To samo dotyczy obywateli Ukrainy, którzy wjechali do Polski lub przebywają w Polsce z innych względów niż działania wojenne w ich ojczyźnie. Jednakowo należy traktować obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski, ale nie zadeklarowali chęci pozostania na terytorium państwa polskiego.

⁵ Pierwotny tekst ustawy przewidywał zasadę bezpośredniości przekroczenia granicy, co oznaczało uznanie przez władze polskie za legalny pobyt obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski bezpośrednio z Ukrainy, nie na przykład ze Słowacji czy z Czech. W wyniku nowelizacji ustawy 23 marca 2022 r. w usunięto z mocą wsteczną wymóg bezpośredniości.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1108 i 1918 ze zm.

Innym istotnym wymogiem formalnym, od którego spełnienia zależy zdolność do skorzystania przez obywatela Ukrainy z ustawy pomocowej, jest dokonanie stosownej rejestracji w systemie prowadzonym przez Komendanta Głównego Straży Granicznej. Najpierw ewidencji dokonuje komendant placówki Straży Granicznej podczas przekraczania przez obywatela Ukrainy granicy Rzeczypospolitej Polskiej. Jeżeli jednak rejestracja na granicy była z jakichkolwiek powodów niemożliwa⁷, to obywatel Ukrainy ma 90 dni⁸ od dnia wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na złożenie wniosku w dowolnym organie wykonawczym gminy o nadanie numeru PESEL. Wniosek składa się osobiście, na piśmie utrwalonym w postaci papierowej, opatrzonym własnoręcznym czytelnym podpisem. Wniosek ten, poza danymi osobowymi wnioskodawcy, powinien zawierać datę wjazdu na terytorium Polski, fotografię oraz oświadczenie o przybyciu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa. Dodatkowo od wnioskodawcy pobierane są odciski linii papilarnych.

W wyniku wejścia w życie ustawy pomocowej cudzoziemcy rejestrujący numer PESEL mogą uzyskać jeden z czterech statusów administracyjnoprawnych. Status cudzoziemca oznaczony jako:

a) UE — odnosi się do cudzoziemca będącego obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, obywatelem państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) — strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub obywatelem Konfederacji Szwajcarskiej,

b) CUE — dotyczy cudzoziemca będącego członkiem rodziny cudzoziemca, o którym mowa w lit. a), niebędącego obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, obywatelem państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) — strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub obywatelem Konfederacji Szwajcarskiej,

c) NUE — występuje w wypadku cudzoziemca niewymienionego w lit. a i b,

d) UKR — występuje w wypadku osoby, której nadano numer PESEL na podstawie art. 4 ustawy z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Można przyjąć, że jeżeli obywatel Ukrainy nie zadeklarował przybycia do Polski w związku z działaniami wojennymi na Ukrainie lub nie złożył wniosku o nadanie numeru PESEL z dopiskiem UKR w terminie 90 dni od przyjazdu do Polski, to nie

⁷ W ciągu dwu miesięcy od 24 lutego 2022 r. polską granicę przekroczyło około 3 mln ludzi. Często osoby te nie miały żadnych dokumentów, dlatego polska Straż Graniczna nie mogła w pełni zarejestrować wszystkich cudzoziemców. Zob. *Ilu uchodźców z Ukrainy jest w Polsce?*, <https://forsal.pl/swiat/aktualnosci/artykuly/8366607,ukraina-liczba-uchodzcow-w-polsce-najnowsze-dane.html> (dostęp: 28.04.2022).

⁸ W wyniku nowelizacji ustawy z 8 kwietnia 2022 r. termin został wydłużony z 60 do 90 dni.

podlega ustawie pomocowej. W takiej sytuacji jedyną szansę legalnego pobytu i pracy w Polsce daje mu wyłącznie ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach⁹.

Weryfikacja tożsamości osób wpisywanych do rejestru PESEL z dopiskiem UKR odbywa się w sposób dotąd niespotykany. Organ gminy potwierdza tożsamość wnioskodawcy nie tylko na podstawie dokumentu podróży, Karty Polaka lub innego dokumentu ze zdjęciem umożliwiającemu ustalenie tożsamości, ale w wypadku osób, które nie ukończyły osiemnastego roku życia, również dokumentu potwierdzającego urodzenie. Na podstawie aktów stanu cywilnego, które nie są dokumentami tożsamości, potwierdza się tożsamość. Ponadto nowe prawo umożliwia potwierdzenie tożsamości na podstawie dokumentu unieważnionego, jeżeli dzięki niemu da się ustalić tożsamość osoby. W skrajnych przypadkach, gdy brakuje jakichkolwiek ważnych lub nieważnych dokumentów, potwierdzenie tożsamości następuje na podstawie oświadczenia. Z jednej strony ustawodawca wykazuje się daleko posuniętym zrozumieniem tragizmu sytuacji, w jakiej znalazł się naród ukraiński, ale z drugiej strony nie można zapominać, że rejestr PESEL jest sercem wszystkich rejestrów publicznych w Polsce. PESEL jest centralnym zbiorem danych i musi być zapewniona ich integralność.

Warto z całą mocą podkreślić, iż nie każdy obywatel Ukrainy ucieka przed wojną, wielu z nich związanych jest od lat z Polską. Przybywają tu z powodów zawodowych, biznesowych, edukacyjnych, naukowych lub rodzinnych. Trzeba pamiętać, że wszystkie te postępowania są wnioskowe i warto uszanować wybór dokonany przez wnioskodawcę. Można taką tezę postawić, opierając się na zdroworoządkowych zasadach współżycia społecznego lub zasadach ogólnych wyartykułowanych w kodeksie postępowania administracyjnego. Dodatkowo naród ukraiński udowodnił, że chce mieć prawo wyboru i prawo samostanowienia. Taką możliwość daje obywatelom Ukrainy wprost ustawa pomocowa, a w szczególności jej art. 11 ust. 1, zgodnie z którym uprawnienie, o którym mowa w art. 2 ust. 1, jest niezależne od innych uprawnień do wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z przepisów prawa. Ustawa pomocowa nie zamyka obywatelom Ukrainy możliwości skorzystania z niezależnych uprawnień do wjazdu i pobytu w Polsce wynikających z ustawy o cudzoziemcach. Ustawa ta nadal obowiązuje w polskim porządku prawnym. Sama ustawa pomocowa stanowi wprost w art. 38 ust. 2, że w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie do zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w ust. 1, stosuje się przepisy ustawy o cudzoziemcach. Natomiast zagadnienia uregulowane w ustawie pomocowej mają zastosowanie wyłącznie do obywateli Ukrainy¹⁰, którzy przybywają do Polski ze względu na działania wojenne rozgrywające się na terenie Ukrainy.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2354 ze zm.

¹⁰ Wyjątek od zasady ukraińskości to: współmałżonek obywatela Ukrainy mający inne niż ukraińskie obywatelstwo lub najbliżsi członkowie rodziny obywatela Ukrainy posiadacza Karty Polaka mający inne niż ukraińskie obywatelstwo.

Jednak każdy obywatel Ukrainy, który przybywa do Polski po 24 lutego 2022 roku z Ukrainy, przekraczając polską granicę legalnie i wyłącznie z powodu działań wojennych prowadzonych na Ukrainie, po zarejestrowaniu numeru PESEL z dopiskiem UKR ma prawo skorzystać z uprawnień gwarantowanych w ustawie pomocowej. Wśród nich wyliczyć należy:

1. prawo do legalnego pobytu bez wizey, karty pobytu lub innego tytułu pobytowego, przez osiemnaście miesięcy, liczonych 24 lutego 2022 roku (art. 2 ust. 1);

2. prawo do legalnej pracy bez oświadczenia o powierzeniu pracy lub zezwolenia na pracę, po powiadomieniu złożonym przez pracodawcę do powiatowego urzędu pracy, z pośrednictwem systemu teleinformatycznego praca.gov.pl, w ciągu czterdziestu dni od dnia podjęcia zatrudnienia przez obywatela Ukrainy (art. 22 ust. 1, art. 39);

3. pomoc o charakterze socjalnym ze strony wojewody: zakwaterowanie, zapewnienie całodziennego wyżywienia zbiorowego, transportu do miejsc zakwaterowania, finansowanie przejazdów środkami transportu publicznego oraz specjalistycznego transportu umożliwiającego transport osób leżących lub przeznaczonego dla osób z niepełnosprawnością, zapewnienie środków czystości i higieny osobistej oraz innych produktów, organizacja miejsc udzielania doraźnej pomocy medycznej, zapewnienie personelu medycznego realizującego w razie potrzeby wizyty kontrolne w odniesieniu do osób z dodatnim wynikiem testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2 (art. 12);

4. rejestracja i uznanie za osobę bezrobotną albo poszukującą pracy (art. 22 ust. 6);

5. prawo do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy (art. 23);

6. prawo do zatrudniania na stanowiskach pomocniczych i obsługi w jednostkach samorządowych i urzędach państwowych, z wyjątkiem pracy polegającej na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa w urzędach (art. 23a);

7. skierowanie do uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez centrum integracji społecznej (art. 24a);

8. prawo do świadczeń rodzinnych, świadczenia 500+, rodzinnego kapitału opiekuńczego, świadczenia „dobry start” oraz dofinansowania obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku (art. 26);

9. zapewnienie pieczy zastępczej dzieciom będącym obywatelami Ukrainy pozbawionym opieki i wychowania rodziców (art. 27);

10. utworzenie żłobka lub klubu dziecięcego w celu zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 (art. 28);

11. prawo do świadczeń z pomocy społecznej (art. 29);

12. jednorazowe świadczenie pieniężne (art. 31);

13. bezpłatną pomoc psychologiczną (art. 32);

14. pomoc żywnościową w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (art. 33);

15. środki z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych kierowane do obywateli Ukrainy z niepełnosprawnością, według zasad określonych w programach zatwierdzanych przez Radę Nadzorczą PFRON (art. 34);

16. środki z Funduszu Solidarnościowego kierowane do obywateli Ukrainy z niepełnosprawnością, według zasad określonych w programach finansowanych ze środków Funduszu Solidarnościowego (art. 36);

17. prawo do świadczeń opieki zdrowotnej udzielanej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obejmującej świadczenia opieki zdrowotnej na zasadach i w zakresie, w jakim osobom objętym obowiązkowym lub dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym przysługuje prawo do świadczeń na podstawie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹¹ (art. 37);

18. przedłużenie czasu do świadczenia pomocy przy zbiorach: chmielu, owoców, warzyw, tytoniu, ziół i roślin zielarskich (art. 40);

19. prawo ubiegania się o stypendia socjalne lub kredyty studenckie (art. 41);

20. zapewnienie dzieciom i uczniom bezpłatnego transportu do miejsc zapewniających im kształcenie, wychowanie i opiekę (art. 52);

21. pomoc materialną o charakterze socjalnym dla uczniów (art. 53).

Dodatkowo każdemu podmiotowi, w szczególności osobie fizycznej prowadzącej gospodarstwo domowe, który zapewni, na własny koszt, zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy, o których mowa w art. 1 ust. 1, może być przyznane na jego wniosek świadczenie pieniężne. Można więc stwierdzić, że obywatele polscy w pewnym zakresie są także adresatami ustawy pomocowej. Po złożeniu wniosku pomagający może otrzymać świadczenie pieniężne przez okres 120 dni¹².

Dodać trzeba, że ustawodawca szeroko i szczegółowo stanowi o prawach obywateli Ukrainy przybyłych do Polski 24 lutego 2022 roku i dniach następnych ze względu na działania wojenne. Racjonalny i rzetelny normodawca nie zapomniał i nie pominął obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski przed 24 lutego 2022 roku i zadeklarowali przybycie do Polski z tego samego powodu. Ich pobyt uważa się za legalny do 31 grudnia 2022 roku, a nie na okres osiemnastu miesięcy.

Analizowana ustawa przewiduje oprócz wielu różnego rodzaju uprawnień i świadczeń także daleko idące ograniczenia swobód, a w niektórych przypadkach wręcz zakazy prawne. Ustawa w tym obszarze wzbudza kontrowersje. Z jednej strony ten akt prawny przewiduje, że obywatelowi Ukrainy, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest lub był uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1, udziela się, na jego wniosek, zezwolenia na pobyt czasowy. Przedmiotowe zezwolenie pobytowe będzie udzielane jednorazowo na okres trzech lat, licząc od dnia wydania decyzji. Z drugiej jednak strony obywatele Ukrainy przybywający do Polski ze swojej ojczyzny ze względu na działania wojenne na jej terenie czasowo nie mogą wnioskować

¹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. z 2021 r. poz. 1285 ze zm.

¹² W dniu 30 kwietnia 2022 r. weszła w życie zmiana, która wydłużyła okres pobierania świadczenia pieniężnego z 60 do 120 dni.

wać o zezwolenie na pobyt czasowy na terytorium RP. Zakaz ten obowiązuje przez dziewięć miesięcy od dnia wjazdu. Jeżeli wniosek wpłynie do właściwego wojewody przed upływem dziewięciu miesięcy od dnia wjazdu wnioskodawcy, to takie podanie zostanie pozostawione bez rozpoznania (zob. art. 38 ust. 7). Można więc przyjąć, że obywatel Ukrainy przybywający do Polski ze względu na działania wojenne w Ukrainie jest pozbawiony możliwości uzyskania karty pobytu. Przez dziewięć miesięcy taka osoba nie może złożyć wniosku i przez następne sześć miesięcy lub dłużej¹³ nie otrzyma karty pobytu¹⁴.

Najwyższa Izba Kontroli potwierdziła już 2019 roku, że

administracja publiczna nie radzi sobie z obsługą lawinowo rosnącej liczby cudzoziemców przyjeżdżających do Polski. Czas legalizacji ich pobytu w ciągu czterech lat wydłużył się ponad trzykrotnie — z 64 do 206 dni. W skrajnym przypadku cudzoziemiec na wydanie decyzji czekał ponad trzy lata. Brakuje sprawnej, rzetelnej i terminowej obsługi, co jest spowodowane m.in. problemami kadrowymi w urzędach i niewystarczającym finansowaniem ich działalności. Wciąż nie stworzono strategicznego dokumentu określającego politykę państwa w zakresie kształtowania migracji¹⁵.

Ten problem organizacyjny narasta od lat. Jednakże blokowanie możliwości wnioskowania o kartę pobytu przez dziewięć miesięcy nie jest dobrym rozwiązaniem. Do Polski przybyło około 3 mln obywateli Ukrainy, z reguły są to kobiety z dziećmi. Jeżeli po upływie dziewięciu miesięcy od przekroczenia granicy państwa polskiego zdecyduje się złożyć wniosek o kartę pobytu przykładowo 10% osób, to wojewodowie będą musieli rozpatrzyć dodatkowo około 300 tys. nowych wniosków. Organizacyjne problemy organu nie mogą mieć negatywnych skutków dla strony i wpływać na ograniczenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki¹⁶. Potrzebne są pilne prace umożliwiające przybyłym wojennym rzetelne i szybkie uzyskiwanie kart pobytu w Polsce. Nie przez przypadek na pierwszym miejscu wymieniono rzetelność, gdyż szybkość prowadzonych czynności wyjaśniających nie może obniżać poziomu wnikliwości rozpatrywania spraw administracyjnych. Każda sprawa administracyjna bezwzględnie i obligatoryjnie musi być rozpoznana wnikliwie, z pełnym uwzględnieniem zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.):

¹³ Obecnie tak długo trwają tego typu postępowania administracyjne.

¹⁴ Prawdłowo sformułowano przesłanki do odmowy udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i karty pobytu. Zob. art. 38 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym obywatelowi Ukrainy odmawia się udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy, gdy: 1. wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa, lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, 2. obowiązuje wpis danych obywatela Ukrainy do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany, 3. obywatel Ukrainy złożył wniosek o udzielenie tego zezwolenia z uchybieniem terminu maksymalnego, to jest 18 miesięcy liczonych od 24 lutego 2022 r.

¹⁵ *Państwo niegotowe na cudzoziemców. NIK o przygotowaniu administracji publicznej do obsługi cudzoziemców*, 7.08.2019, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/panstwo-niegotowe-na-cudzoziemcow.html> (dostęp: 3.05.2022).

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2021 r., II OSK 3130/20, LEX nr 3265783.

zgodnie z którą w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli¹⁷.

Niemожność złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i co za tym idzie uzyskania karty pobytu pozbawia obywateli Ukrainy w konsekwencji innych uprawnień. Jednym z nich jest prawo do swobodnego przemieszczania się po strefie Schengen, które z kolei stanowi fundament całej Unii Europejskiej¹⁸. Co prawda pobyt w Polsce uważa się za legalny przez osiemnaście miesięcy lub do 31 grudnia 2022 roku¹⁹, jednakże osoby te nie są uprawnione do otrzymania naklejki wizowej²⁰ lub karty pobytu. Obowiązujący porządek prawny nie przewiduje innych tytułów i dokumentów pobytowych, a bez nich cudzoziemcy nie mogą podróżować, swobodnie przemieszczać się po strefie Schengen i nie mają uprawnienia do przekraczania granicy (art. 42 ust. 3 i 10 ustawy). To generuje kolejne problemy, ponieważ obywatele Ukrainy, poza swobodą przekraczania granicy polskiej, pozbawieni są również prawa do uzyskania kredytu hipotecznego. Banki wymagają od cudzoziemców kredytobiorców ważnej karty pobytu. Tak samo jest z prawem do uzyskania leasingu w ramach prowadzonej działalności gospodarczej.

Ponadto obywatela Ukrainy, o którym mowa w art. 2 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 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²¹. Należy pokrótce wyjaśnić, że cudzoziemcom masowo przybywającym do Rzeczypospolitej Polskiej, którzy opuścili swój kraj pochodzenia lub określony obszar geograficzny, z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka, można udzielić ochrony czasowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez względu na to, czy ich przybycie miało charakter spontaniczny, czy też było wynikiem pomocy udzielonej im przez Rzeczpospolitą Polską lub społeczność międzynarodową. Niestety, przyznanie obywatelom Ukrainy uciekającym przed wojną tego specyficznego

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2020 r., II OSK 1413/20, LEX nr 3058252.

¹⁸ Cztery swobody UE dotyczące przepływu: osób, kapitału, towarów i usług.

¹⁹ Okres legalnego pobytu zależy od daty przybycia do Polski ze względu na działania wojenne w Ukrainie.

²⁰ Zob. art. 42 ust. 4 i 4a ustawy, który przewiduje jeden wyjątek i to wyłącznie dla ukraińskich kierowców wykonujących międzynarodowy transport drogowy. Wojewodowie (a nie konsulowie) będą przedłużać wize i umieszczać wklejki wizowe tylko dla tej grupy zawodowej. Przy tym okres pobytu na podstawie przedłużonej wize krajowej wynikający ze wskazania w naklejce wizowej, która potwierdza przedłużenie wize krajowej, nie może przekraczać okresu pobytu przewidzianego dla wize krajowej. Oznacza to, że przedłużyć będzie można wyłącznie wize krajową, a wize Schengen już nie. Dodatkowo wize krajową można maksymalnie wystawić na 365 dni, więc jeżeli kierowca będzie miał w swoim paszporcie wize krajową wydaną na rok, to wojewodowie nie będą mieli prawnych podstaw do jej przedłużenia ze względu na maksymalny czas wydania tej wize.

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1108 ze zm.

statusu prawnego przez udzielenie ochrony czasowej pozbawia ich możliwości wnioskowania o zezwolenie na pobyt czasowy. Każdy taki wniosek spotka się z odmową wszczęcia postępowania administracyjnego²².

Jednakże największe kontrowersje wzbudza art. 100c ustawy pomocowej, który wszedł w życie 15 kwietnia 2022 roku. Ten nowy przepis prawa wzbudza wątpliwości z trzech powodów. Po pierwsze, zawiesza bieg wszelkich terminów w postępowaniach administracyjnych dotyczących legalizacji pobytu obywateli Ukrainy w Polsce do 31 grudnia 2022 roku. Zgodnie z art. 100c ust. 1 ustawy w okresie do 31 grudnia 2022 roku bieg terminów na załatwienie spraw dotyczących

1. udzielenia cudzoziemcowi:
 - a) zezwolenia na pobyt czasowy,
 - b) zezwolenia na pobyt stały,
 - c) zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej,
2. zmiany:
 - a) zezwolenia na pobyt czasowy i pracę,
 - b) zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji,
3. cofnięcia cudzoziemcowi:
 - a) zezwolenia na pobyt czasowy,
 - b) zezwolenia na pobyt stały,
 - c) zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej— w postępowaniach prowadzonych przez wojewodę nie rozpoczyna się, a rozpoczęty zostaje zawieszony na ten okres.

Po drugie, ustawa pomocowa znosi odpowiedzialność prawną organów właściwych w sprawach udzielania zezwoleń na pobyt²³ obywateli Ukrainy, dopuszczających się przewlekłości lub beczynności przy ich rozpatrywaniu. W art. 100c ust. 3 pkt 1 wprost postanowiono, że przepisów o beczynności organu oraz o obowiązku organu prowadzącego postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1, nie stosuje się do powiadamiania strony lub uczestnika postępowania o niezakończonym terminie. Dodatkowo w ust. 4 doprecyzowano, że zaprzestanie czynności przez organ prowadzący postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1, lub ich dokonywanie z opóźnieniem, w okresie, o którym mowa w ust. 1, nie może być podstawą wywodzenia środków prawnych dotyczących beczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki.

Po trzecie, ustawodawca wyłącza odpowiedzialność finansową właściwych organów administracyjnych w sprawach udzielania zezwoleń pobytowych obywatelom Ukrainy w Polsce przybyłym do Polski ze względu na wojnę w ich ojczyźnie. Zgodnie z art. 100c ust. 3 pkt 2 ustawy pomocowej organowi prowadzącemu postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1, nie wymierza się grzywny ani nie zasądza się

²² Zob. art. 99 ust. 1 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach.

²³ Wojewodowie oraz Szef Urzędu ds. Cudzoziemców w Warszawie.

od niego sum pieniężnych na rzecz skarżących za niewydanie rozstrzygnięć w terminach określonych przepisami prawa. Wydaje się, że to był główny powód uchwalenia niniejszego prawa.

Dodać trzeba, że obecnie toczy się debata publiczna dotycząca zastosowania art. 100c ustawy pomocowej nie tylko do obywateli Ukrainy przybywających do Polski po 24 lutego 2022 roku ze względu na działania wojenne w Ukrainie, ale również do wszystkich cudzoziemców bez względu na kraj pochodzenia, cel oraz datę przyjazdu do Polski. Wydaje się, że takiej interpretacji tego przepisu prawa próbują dokonywać wojewodowie. Jest to stanowisko nie do zaakceptowania. Jeszcze raz należy podkreślić, że ustawa pomocowa dotyczy wyłącznie obywateli Ukrainy przybywających do Polski ze względu na wojnę panującą w ich ojczyźnie. Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa nie może dotyczyć cudzoziemców z innych krajów.

Warto wskazać na Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej²⁴, która w art. 41 gwarantuje prawo do dobrej administracji w każdym kraju członkowskim UE. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Każdy ma prawo domaganie się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji (zob. art. 41 ust. 1 i 3 Karty). Bardzo często na temat skutecznej i sprawnej administracji publicznej wypowiadały się zarówno sądy polskie, jak i Trybunał Sprawiedliwości. Linia orzecznicza jest jednolita i wskazuje, że beczynność organu, czyli niekorzystanie z kompetencji, którą ze względu na zaistnienie wymaganych przez prawo okoliczności organ jest obowiązany wykorzystać, jest specyficznym przejawem nielegalności zachowań administracji publicznej. Tak rozumiana beczynność oznacza naruszenie prawa obywatela UE do dobrej administracji. Prawo do dobrej administracji wynika z treści art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Jednym z fundamentalnych elementów tego prawa jest, w myśl art. 41 ust. 1 tej Karty, prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii²⁵. Przyjętą w prawie Unii ogólną zasadę poszanowania prawa do obrony należy interpretować w ten sposób, że w krajowym postępowaniu administracyjnym jednostka powinna mieć umożliwiony, na swój wniosek, dostęp do informacji i dokumentów znajdujących się w aktach sprawy administracyjnej i podlegających uwzględnieniu przez organ

²⁴ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 2007 r., Dz.U. UE z 2007 r. C 303/1. Karta weszła w życie 1 grudnia 2009 r. zgodnie z art. 6 ust. 2 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. z 2009 r. Nr 203 poz. 1569, wprowadzonego w życie Oświadczeniem rządowym z dnia 29 listopada 2009 r., Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1570.

²⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 8 listopada 2018 r., II SAB/Ol 30/18, LEX nr 2582138; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 14 listopada 2017 r., II SAB/Rz 108/17, LEX nr 2417907; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 3 sierpnia 2016 r., II SAB/Rz 24/16, LEX nr 2113293.

publiczny w celu wydania decyzji oraz prawo do wnoszenia środków zaskarżenia, takich jak odwołanie, ponaglenie administracyjne czy skarga sądowa na przewlekłość lub bezczynność postępowania administracyjnego²⁶.

Należy całą ustawę pomocową, a w szczególności art. 38 i 100c, stosować z rozważą i interpretować zawężająco. Jak już wielokrotnie wskazywano, adresatami tej ustawy są wyłącznie obywatele Ukrainy przybywający do Polski po 24 lutego 2022 roku ze względu na działania wojenne na terenie Ukrainy, którzy deklarują ten powód przekroczenia granicy państwa polskiego oraz chęć pozostania w Polsce. Ponadto adresatem ustawy pomocowej jest wyłącznie obywatel Ukrainy, który w terminie 90 dni od przybycia do Polski złoży wniosek w urzędzie gminy i uzyska numer PESEL z dopiskiem UKR. A *contrario* wszyscy inni cudzoziemcy mogą składać wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i otrzymać kartę pobytu, gdyż żaden przepis prawny ustawy o cudzoziemcach im tego nie zabrania lub nie przewiduje przeszkody czasowej do wnioskowania. Żaden przepis prawny ustawy o cudzoziemcach nie zawiesza biegu terminów do rozpatrzenia tego typu postępowań administracyjnych i nie pozbawia prawa do składania ponagleń i skarg na przewlekłość lub bezczynność właściwych organów administracji publicznej.

Każda inna interpretacja tego zagadnienia prawnego będzie naruszała zasadę praworządności wyartykułowaną w art. 7 Konstytucji RP²⁷ i art. 6 kodeksu postępowania administracyjnego²⁸. Organy administracji publicznej muszą działać na podstawie i w granicach przepisów prawa. Rzeczpospolita Polska jest przecież demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Linia orzecnicze sądów administracyjnych jest jednoznaczna i wskazuje, że organy administracji publicznej są zobligowane podczas wydawania swoich rozstrzygnięć do indywidualizacji i konkretyzacji sprawy, przez właściwą wykładnię obowiązującego prawa oraz tworzenie szczegółowego uzasadnienia.

Zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji) oraz z wyprowadzane z tej pierwszej, zasady szczegółowe, w tym zwłaszcza zasada ochrony zaufania obywatela do państwa, w powiązaniu z normami i standardami, jakim powinny odpowiadać działania organu administracji publicznej o charakterze władczym, pozwalają uznać, że każda forma załatwienia sprawy indywidualnej wymaga od organu szczegółowego uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia²⁹.

Organy administracyjne, w tym przypadku wojewodowie oraz Szef Urzędu ds. Cudzoziemców w Warszawie, mogą stosować uznaniowo obowiązujące prawo w tak specyficznej i trudnej sytuacji prawnej, w jakiej znaleźli się obywatele Ukrainy. Jednakże, powtarzając za NSA:

²⁶ Wyrok TS z dnia 9 listopada 2017 r., C-298/16, LEX nr 2390647.

²⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

²⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.

²⁹ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 listopada 2021 r., II SA/Ke 803/21, LEX nr 3271151.

nawet w przypadku, gdy rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej pozostawiono uznaniu administracyjnemu, to i tak granice tego uznania, których organowi przekroczyć nie wolno, są wyznaczone przepisami powszechnie obowiązującymi. Muszą one — po ustaleniu stanu faktycznego sprawy — bezstronnie wyważyć wszystkie prawnie doniosłe interesy społeczne i indywidualne (art. 7 k.p.a.), stosownie do wagi tych interesów, ustalonej na gruncie konstytucyjnego systemu wartości³⁰.

Obowiązujące prawo musi być fundamentem demokratycznego państwa prawa, „aby państwo było rządzone prawem, by prawo stało ponad państwem, było wytyczną działania dla niego i dla społeczeństwa”³¹.

W płaszczyźnie moralnej wejście w życie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa należy oceniać pozytywnie, jest to świadectwo dobrosąsiedzkich praktyk. Podjętą decyzję polityczną należy akceptować w pełni. W aspekcie finansowym Polska nie poradzi sobie z tym zagadnieniem migracyjnym bez wsparcia zewnętrznego³². Jednakże najistotniejsze w demokratycznym państwie prawa jest obowiązujące i racjonalne prawo, odpowiadające systemowi etycznemu społeczeństwa i zgodne z ideą demokratycznego państwa³³. Jeżeli prawo pomocowe uchwalone z myślą o obywatelach Ukrainy będzie nieprawidłowo interpretowane przez organy administracji publicznej, to zniweczona zostanie niesamowita postawa etyczna polskiego społeczeństwa oraz zagrożona będzie idea demokratycznego państwa prawa.

Bibliografia

Opracowania

Ilu uchodźców z Ukrainy jest w Polsce?, <https://forsal.pl/swiat/aktualnosci/artykuly/8366607,ukraina-liczba-uchodzcow-w-polsce-najnowsze-dane.html>.

Państwo niegotowe na cudzoziemców. NIK o przygotowaniu administracji publicznej do obsługi cudzoziemców, 7.08.2019, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/panstwo-niegotowe-na-cudzoziemcow.html>.

Pomoc dla uchodźców z Ukrainy będzie kosztowała dużo więcej, niż wyliczył rząd, 5.04.2022, <https://www.money.pl/gospodarka/pomoc-dla-uchodzcow-z-ukrainy-bedzie-kosztowala-duzo-wiecej-niz-wyliczyl-rzad-6754907671444000a.html>.

Safjan M., *Państwo a wartości etyczne. Prawo i polityka*, [w:] *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Warszawa 2007.

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2020 r., I OSK 2020/19, LEX nr 3052087.

³¹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 15.

³² *Pomoc dla uchodźców z Ukrainy będzie kosztowała dużo więcej, niż wyliczył rząd*, 5.04.2022, <https://www.money.pl/gospodarka/pomoc-dla-uchodzcow-z-ukrainy-bedzie-kosztowala-duzo-wiecej-niz-wyliczyl-rzad-6754907671444000a.html> (dostęp: 8.05.2022).

³³ Zob. M. Safjan, *Państwo a wartości etyczne. Prawo i polityka*, [w:] *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Warszawa 2007, s. 25.

Akty prawne

- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 2007 r., Dz.U. UE z 2007 r. C 303/1.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483; z 2001 r. Nr 28, poz. 319; z 2006 r. Nr 200, poz. 1471; z 2009 r. Nr 114, poz. 946.
- Oświadczenie rządowe z dnia 29 listopada 2009 r. w sprawie mocy obowiązującej Traktatu z Lizbony zmieniającego traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1570.
- Traktat z dnia 18 maja 1992 r. między Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, Dz.U. z 1993 r. Nr 125, poz. 573, <https://www.gov.pl/web/ukraina/relacje-dwustronne>.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1108 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. z 2021 r. poz. 1285 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2354 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz.U. z 2022 r. poz. 583 ze zm.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2020 r., I OSK 2020/19, LEX nr 3052087.
- Wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2020 r., II OSK 1413/20, LEX nr 3058252.
- Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2021 r., II OSK 3130/20, LEX nr 3265783.
- Wyrok SN z dnia 18 września 2014 r., V CSK 557/13, LEX nr 1523369.
- Wyrok TS z dnia 9 listopada 2017 r., C-298/16, LEX nr 2390647.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 listopada 2021 r., II SA/Ke 803/21, LEX nr 3271151.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 8 listopada 2018 r., II SAB/Ol 30/18, LEX nr 2582138.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 3 sierpnia 2016 r., II SAB/Rz 24/16, LEX nr 2113293.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 14 listopada 2017 r., II SAB/Rz 108/17, LEX nr 2417907.

Ukrainian citizens coming to Poland after 24 February 2022 — an outline of the legal issues

Summary

On 24 February 2022, the Russian Federation brutally attacked neighbouring Ukraine militarily. Nobody expected any war to start in Europe in the 21st century. From the very beginning, the Polish government decided to support the Ukrainian nation and, as a matter of urgency, passed a special act on aid for Ukrainian citizens in connection with an armed conflict in the territory of that country. Like every legal act, this one also has its strengths

and weaknesses. The article focuses on describing this special act, which was created in extraordinary circumstances, since Russia's military aggression on the territory of Ukraine is such a circumstance. In a short time, Poland became a leader of support of the fraternal Ukrainian nation. In the legal aspect, the most important thing is that the help is compatible with the principles of a democratic country of law. Proper understanding and interpretation of this legal act will allow Poland to achieve the intended legal and moral effects.

Keywords: Ukrainian, Ukraine, legal, country, special act

Томаш Брудер

Вроцлавський університет

Громадяни України, що прибувають до Польщі після 24 лютого 2022 р. — нарис правової проблематики

Анотація

24 лютого 2022 року Російська Федерація збройно та жорстко атакувала сусідню Україну з трьох напрямків: північного (за підтримки Республіки Білорусь), східного (за підтримки самопроголошених, невизнаних, проросійських «Луганської» і «Донецької» республік) і південного (з території раніше незаконно анексованого Криму). Ніхто не очікував, що в двадцять першому столітті в Європі почнеться війна, і весь цивілізований світ не змірився з таким станом речей. Польський уряд із самого початку вирішив підтримати український народ і в терміновому порядку ухвалив спеціальний закон про допомогу громадянам України у зв'язку зі збройним конфліктом на території цієї країни. Закон допомоги блискавично набув чинності. У статті аналізується спеціальний закон, створений за надзвичайних обставин, оскільки такою обставиною є військова агресія Росії на території України. Як і кожен нормативно-правовий акт, цей також має свої сильні та слабкі сторони.

У першій частині статті описується суб'єктна сфера закону про допомогу, і хоча цей нормативно-правовий акт поширюється на громадян України, які перетинають польський кордон у зв'язку з військовими діями, що проводяться в Україні, не кожен громадянин цієї країни його адресат. Починаючи з 1990-х років, а особливо протягом останніх 7 років, громадяни України були важливою частиною польського суспільства, а їхня праця практично в кожному професійному секторі стала рушійною для польської економіки. Тому не кожен українець чи українка приїжджає до Польщі через бойові дії на батьківщині. Їхнє приватне та ділове життя багато років було пов'язане з Польщею, тому вони приїжджали і приїжджають до Польщі через: роботу, відкриття власного бізнесу, початок або продовження навчання та возз'єднання родини.

За короткий час Польща стала лідером підтримки братнього українського народу. Реалізація цього завдання в контексті напливу мільйонів українських громадян залежить від прихильності та рішучості всіх польських державних служб. Йдеться

не лише про прикордонників, поліцію, Агентство внутрішньої безпеки, але й про цивільні служби, зокрема воєвод, голову Управління у справах іноземців у Варшаві та місцеву владу. Реєстр PESEL став інструментом упорядкування та оптимізації виконання суспільного завдання з надання допомоги громадянам України. Без цього центрального державного реєстру неможливо було б надати українцям і українкам особливий правовий статус. Саме тут реєструють усіх біженців.

У правовому аспекті найважливіше, щоб допомога відповідала принципам демократичної правової держави. Політичні рішення прийняті, і ставлення польського суспільства до драми сусіднього українського народу викликає захоплення. Польські громадяни чудово справилися з викликом. Зараз найважливішим є правильне застосування чинного законодавства, зокрема, закону про допомогу громадянам України у зв'язку зі збройним конфліктом на території цієї держави, закону про іноземців та закону про надання захисту іноземцям на території Польщі. Правильне розуміння та тлумачення правових питань, пов'язаних із в'їздом та перебуванням у Польщі громадян України та інших іноземців, дозволить Польщі досягти всіх правових і моральних цілей.

Баланс соціальних та індивідуальних інтересів кожної людини надзвичайно важливий, особливо в умовах загрози. Найважливіший іспит правової зрілості польської держави і суспільства, підкріпленого стабільними і міцними демократичними механізмами, щойно розпочався.

Ключові слова: Україну, України, український народ, спеціальний закон, Польща