

# **Pobyty i zatrudnienie cudzoziemców w Polsce. Rozwiązania wynikające z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy**

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

*Izabela Florczak*

# **Rozdział I. Uwagi wstępne dotyczące zagadnień związanych z zatrudnianiem cudzoziemców w realiach specustawy**

## **1. Zarys sytuacji obywateli Ukrainy na polskim rynku pracy – przed i po 24.2.2022 r.**

Wojna w Ukrainie z pewnością na zawsze zmieni obraz znanego nam współczesnego świata. Jakkolwiek potoczą się jej dalsze losy, z pewnością możemy stwierdzić, że nic już nie będzie takie, jak przed nią. Nigdy nie wróci już świat, który znaliśmy przed 24.2.2022 r., czyli przed dniem wzmożonej eskalacji działań wojennych prowadzonych przez Federację Rosyjską na terytorium Ukrainy. Z pełnym przekonaniem należy również wskazać, że nie będzie już nam dane poruszać się w polskich realiach rynku pracy, jakie znane nam były przed tą pamiętną datą. Nie można przy tym nie wspomnieć, że nie tak dawno przyszło nam mierzyć się z nowelizacją przepisów dotyczących zatrudniania cudzoziemców. Weszły one w życie 29.1.2022 r. na mocy ustawy z 17.12.2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 91). Już tę zmianę wielu komentatorów uznawało za rewolucyjną, otwierającą rynek pracy dla pracowników – cudzoziemców. Skąd takie opinie? Nie jest dla nikogo zaskoczeniem informacja, że od niemalże dziesięciolecia na polskim rynku pracy dominują obywatele Ukrainy. W najliczniejszym wymiarze korzystają oni zarówno z tzw. uproszczonej procedury zatrudniania cudzoziemców, czyli legalizacji pracy na podstawie wpi-

sanego do ewidencji oświadczeń oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, jak i z zezwoleń na pracę.

### Ważne

---

Zatrudnienie obywateli Ukrainy dopuszczalne jest na podstawie:

- 1) oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi;
  - 2) zezwolenia na pracę;
  - 3) zezwolenia na pracę sezonową.
- 

Liczby mówią same za siebie. W 2021 r. dla obywateli Ukrainy:

- 1) wpisano do ewidencji oświadczeń 1 635 104 oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (spośród 1 979 886 wszystkich wpisanych oświadczeń);
- 2) wydano 325 213 zezwoleń na pracę (spośród 504 172 wszystkich wydanych zezwoleń);
- 3) wydano 387 247 zaświadczeń o wpisie do ewidencji wniosków o wydanie zezwolenia na pracę sezonową (spośród 401 843 wszystkich wydanych zaświadczeń)<sup>1</sup>.

Analizując sytuację na polskim rynku pracy, należy zdać sobie sprawę z kilku istotnych aspektów. Po pierwsze, aktualna sytuacja spowodowała nie tylko napływ osób chcących podjąć zatrudnienie, ale również odpływ znacznej liczby pracowników z polskiego rynku pracy. Zjawisko to jest związane z powrotem na terytorium Ukrainy znacznej liczby mężczyzn, którzy – bądź to z obowiązku, o czym w mowa w rozdziale poświęconym obowiązkowi mobilizacji w Ukrainie, bądź z własnej woli – pojechali walczyć o swoją ojczyznę. W wielu branżach, w których licznie zatrudnieni byli ukraińscy mężczyźni, pojawiają się aktualnie trudności z utrzymaniem ciągłości pracy przedsiębiorstw. Ubytku wykwalifikowanych pracowników nie da się łatwo zastąpić.

Opisane zjawisko łączy się z kolejnym, które jest zauważalne już teraz. Ludnością napływającą z Ukrainy są głównie kobiety i dzieci. Wynika to w przeważającej mierze z braku możliwości opuszczenia terytorium Ukrainy przez mężczyzn objętych obowiązkiem mobilizacyjnym.

---

<sup>1</sup> Dane dostępne na stronie <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/zatrudnienia-cudzoziemcow-w-polsce> (dostęp: 28.3.2022 r.).

### Ważne

Nie wszyscy mężczyźni-obywatele Ukrainy są objęci obowiązkiem mobilizacji i nie mogą opuścić terytorium Ukrainy. Obowiązku tego nie muszą wykonywać w szczególności mężczyźni, którym nie pozwala na to sytuacja zdrowotna bądź rodzinna. Szczegóły zostały przedstawione w rozdziale VII.

---

Kobiety, które przyjeżdżają do Polski, nie mają możliwości wypełnienia powstałej na rynku pracy luki po opuszczeniu go przez ukraińskich mężczyzn.

Kolejnym wyzwaniem, przed którym staje polski rynek pracy, jest odpowiednie zagospodarowanie potencjału napływających uciekinierów. Poza branżami, które od lat cierpiały na ubytki (np. zawody medyczne, IT), na polskim rynku pracy brakuje przede wszystkim pracowników mających wykonywać proste prace. W związku z tym należy zdać sobie sprawę z tego, że chcąc znaleźć pracę, ukraińscy pracownicy będą musieli jej szukać częstokroć poza swoim zawodem. Zaś chcąc zatrudniać pracowników, którzy przybyli do Polski w tej nadzwyczajnej fali migracyjnej, polscy pracodawcy będą musieli liczyć się z koniecznością zatrudniania do prac niewymagających kwalifikacji osoby je posiadające.

## 2. Podstawowe realia prawne zatrudniania obywateli Ukrainy w Polsce

Przed wystąpieniem aktualnej sytuacji, związanej z intensyfikacją ataków wojennych na terytorium Ukrainy, jej obywatele nie podlegali szczególnym, dedykowanym wyłącznie nim regulacjom prawnym dotyczącym legalizacji pobytu i pracy.

### Ważne

Legalność pracy cudzoziemca każdorazowo występować musi łącznie z jego legalnym pobytem na terytorium RP.

---

Obywatele Ukrainy, tak jak pozostali cudzoziemcy, podlegają zatem regulacjom dwóch najważniejszych aktów prawnych, które normują legalizację pobytu i pracy cudzoziemców:

- 1) ustawie z 20.4.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1100 ze zm.);
- 2) ustawie z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2354 ze zm.).

Prawo uchwalane w następstwie wydarzeń, które rozpoczęły się od 24.2.2022 r., zmieniło ten stan rzeczy. Pierwszym aktem prawnym powodującym zróżnicowanie statusu prawnego różnych grup cudzoziemców jest decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z 4.3.2022 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 z 2022 r. Nr 71, s. 1), która aktywowała mechanizmy wynikające z dyrektywy Rady 2001/55/WE z 20.7.2001 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 z 2021 r. Nr 212, s. 12). Postanowienia dyrektywy 2001/55/WE w polskim porządku prawnym zostały implementowane mocą ustawy z 13.6.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1108 ze zm.). Natomiast aktem prawnym, który w zamiarze miał stanowić odpowiedź na konieczność wykonania postanowień decyzji 2022/382 jest ustawa z 12.3.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 583 ze zm.).

### Ważne

Implementacja dyrektywy 2001/55/WE nastąpiła w OchrCudzU. Natomiast uszczegółowienie zasad ochrony wynikających z decyzji 2022/382 i dyrektywy 2001/55/WE nastąpiło mocą PomocUkrainaU.

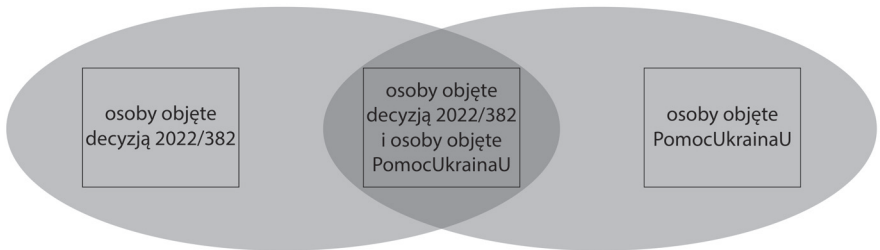
---

O szczegółach powyższych regulacji będzie mowa w dalszych częściach publikacji. W tym miejscu warto natomiast wskazać, że zakres podmiotowy poszczególnych aktów prawnych powoduje występowanie grup, do których należą:

- 1) osoby objęte decyzją 2022/382, ale nieobjęte PomocUkrainaU;

- 2) osoby objęte decyzją 2022/382 i objęte PomocUkrainaU;
- 3) osoby nieobjęte decyzją 2022/382, ale objęte PomocUkrainaU.

**Rysunek 1.** Zakres podmiotowy decyzji 2022/382 i PomocUkrainaU



Źródło: opracowanie własne.

W poszczególnych rozdziałach niniejszej publikacji będziemy wyjaśniać:

- 1) które osoby zaliczają się do poszczególnych grup;
- 2) jakie akty prawne regulują ich status;
- 3) jak unormowany został ich status legalizujący pobyt;
- 4) jak unormowany został ich status legalizujący zatrudnienie.

### 3. Obowiązywanie zasady komplementarności w dostępie cudzoziemców do polskiego rynku pracy na gruncie PomocUkrainaU

Zjawisko komplementarności, określane również mianem zasady komplementarności, rozumiane jest jako **uznawanie zatrudnienia cudzoziemców za uzupełniające**. Tym samym migranci ekonomiczni mają uzupełniać niedobory krajowego kapitału ludzkiego. Należy mu przeciwstawić zjawisko substytucyjności cechujące się tym, że imigranci stanowią konkurencję dla pracowników rodzimych<sup>2</sup>, wypierając z rynku pracy obywateli danego kraju<sup>3</sup>. Zasada ta

<sup>2</sup> D. Kałuża-Kopias, Imigranci na polskim rynku pracy według statystyk MPiPS, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2016, Nr 258, s. 18.

<sup>3</sup> I. Florczak, Zasada komplementarności w dostępie cudzoziemców do polskiego rynku pracy, (w:) Różnorodność w jedności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i po-

obowiązuje w tym szerszym zakresie, im większe jest bezrobocie. Tym samym protekcyjnistyczna polityka zmierzająca do ochrony krajowego rynku pracy musi ulegać zmianom ze względu na zachodzące procesy demograficzne<sup>4</sup> – wyludnianie społeczeństwa, powodujące niedobory pracowników, powinno sprzyjać ułatwianiu cudzoziemcom dostępu do rynku pracy. Czy zatem mechanizmy ułatwiające zatrudnianie obywateli Ukrainy, które będą opisywane w dalszych rozdziałach, można określić jako godzące w zasadę komplementarności zatrudniania cudzoziemców, a może wręcz z nią zrywające? Wnioski takie wydają się zbyt daleko idące. Po pierwsze, należy zauważyć, że omawiane mechanizmy ułatwienia w dostępie do rynku pracy będą w przeważającej większości dotyczyć obywateli Ukrainy. Zatem względem pozostałych obywateli państw trzecich<sup>5</sup>, wciąż obowiązywać będą ograniczenia w możliwości podejmowania pracy w Polsce. Po drugie, w PomocUkrainaU przewidziano mechanizm mający stanowić swego rodzaju wentyl bezpieczeństwa, chroniący rynek pracy przed zbytnim napływem obywateli Ukrainy. Zgodnie z art. 22 ust. 8 PomocUkrainaU minister właściwy do spraw pracy może określić, w drodze rozporządzenia, liczbę obywateli Ukrainy, o których mowa w art. 22 ust. 1 PomocUkrainaU, którym podmiot powierzający wykonywanie pracy<sup>6</sup> może powierzyć wykonywanie pracy, ustaloną w stosunku do liczby

---

lityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu, red. B. Godlewska-Bujok, K. Walczak, Warszawa 2019, s. 224.

<sup>4</sup> L. Mitrus, *Zatrudnianie obywateli polskich za granicą i cudzoziemców w Polsce*, (w:) System prawa pracy. Tom VIII. Prawo rynku pracy, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2018, s. 1397.

<sup>5</sup> Definicję obywateli państw trzecich konstruuje się w odniesieniu do definicji obywatela-UE cudzoziemca. Artykuł 2 pkt 3 ustawy z 14.7.2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1697) stwierdza, że „obywatel-UE cudzoziemiec” to:

- 1) obywatel państwa członkowskiego Unii Europejskiej,
- 2) obywatel państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym,
- 3) obywatel Konfederacji Szwajcarskiej,
- 4) obywatel Zjednoczonego Królestwa.

Tym samym, zgodnie z regułą definiowania *a contrario* cudzoziemcami z państw trzecich będą cudzoziemcy, którzy nie są obywatelami państwa członkowskiego Unii Europejskiej, obywatelami państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, obywatelami Konfederacji Szwajcarskiej ani obywatelami Zjednoczonego Królestwa.

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 21b PromZatrU podmiotem powierzającym wykonywanie pracy cudzoziemcowi jest jednostka organizacyjna, chociażby nie posiadała osobowości prawnej, lub osoba fizyczna, która na podstawie umowy lub innego stosunku prawnego powierza wykonywanie pracy cudzoziemcowi. Pojęcie to jest zatem szersze niż pojęcie „pracodawca”.

wszystkich osób, którym ten podmiot powierza wykonywanie pracy, kierując się względami bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, ochroną lokalnych rynków pracy oraz zasadą komplementarności zatrudnienia cudzoziemców w stosunku do obywateli polskich. Rozkładając tę regulację na czynniki pierwsze trzeba zauważyć, że:

1) **ograniczenie w zatrudnieniu ma obejmować wyłącznie obywateli Ukrainy wymienionych w art. 22 ust. 1 PomocUkrainaU.** Przepis ten dotyczy:

a) obywateli Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 PomocUkrainaU. Są to zatem:

- obywatele Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy, a przybycie to pozostawało w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa oraz
- obywatele Ukrainy, którzy posiadają Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu działań wojennych przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

jeśli wjechali oni legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od 24.2.2022 r. do dnia określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 2 ust. 4 PomocUkrainaU<sup>7</sup> i deklarują zamiar pozostania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

b) obywateli Ukrainy przebywających legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Tym samym spod jej obowiązywania zostali wyłączeni np. obywatele innych państw trzecich. Zasada komplementarności przejawia się pierwszeństwem w dostępie pracowników rodzimych do rynku pracy, nie zaś ograniczaniem dostępu do rynku pracy cudzoziemców określonej narodowości, jak to wynika z art. 22 ust. 8 PomocUkrainaU;

2) **ograniczenie w zatrudnieniu ma obejmować sytuację u konkretnych podmiotów powierzających wykonywanie pracy i ma być usta-**

---

<sup>7</sup> Zgodnie z tym przepisem Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, 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, biorąc pod uwagę liczbę cudzoziemców napływających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, sytuację ludności cywilnej i perspektywy zakończenia działań wojennych na terytorium Ukrainy oraz względy obronności, bezpieczeństwa państwa oraz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.



**lane stosunkowo.** Należy się zatem spodziewać, że w razie wydania przepisów limitujących możliwość zatrudniania obywateli Ukrainy będzie w nich określone, jaki jest dopuszczalny stosunek zatrudnionych obywateli Ukrainy do liczby wszystkich osób, którym ten podmiot powierza wykonywanie pracy. Tak jak wskazano w pkt 1 – punktem odniesienia nie będzie liczba zatrudnianych Polaków, a liczba zatrudnionych pracowników, niebędących obywatelami Ukrainy. Nie wiadomo przy tym, jak będą miały zachować się podmioty powierzające wykonywanie pracy cudzoziemcom, które będą zatrudniały obywateli Ukrainy w większej niż dopuszczalna liczbie. Czy będą musiały rozwiązać stosunki zatrudnienia z częścią z nich? Wyjaśnienia będzie wymagała również sytuacja obywateli Ukrainy posiadających podwójne obywatelstwo – czy będą zaliczani do grupy obywateli Ukrainy, czy według drugiego z obywatelstw;

3) **wyznacznikami ograniczania dostępu obywateli Ukrainy do rynku pracy mają być:**

- a) względy bezpieczeństwa państwa,
- b) względy porządku publicznego,
- c) ochrona lokalnych rynków pracy oraz
- d) zasada komplementarności zatrudnienia cudzoziemców w stosunku do obywateli polskich.

O ile można sobie wyobrazić realizację dwóch pierwszych ograniczeń, które wynikać mogą z rosnących napięć społecznych, o tyle niezmiernie trudno uchwycić będzie dwa kolejne. Ochrona lokalnych rynków pracy nie może odbywać się bowiem poprzez pozbawianie możliwości zatrudnienia osób o określonej narodowości. Osoby te wchodzi bowiem w zasoby tego rynku i pozbawianie ich możliwości zarobkowania pogorszy, a nie polepszy sytuację na rynku pracy. Realizacja ostatniego wyznacznika ograniczeń – zasady komplementarności zatrudnienia cudzoziemców w stosunku do obywateli polskich – jest w ogóle niemożliwa, skoro punkt odniesienia do wskazywania ograniczeń stanowią wszystkie osoby, którym jest powierzana praca, a nie wyłącznie Polacy.

### Ważne

---

Możliwe jest wprowadzenie rozporządzenia, które będzie limitowało zatrudnienie obywateli Ukrainy.

---

To, czy wspomniane rozporządzenie zostanie wprowadzone, okaże się w przyszłości. Jednak jego ewentualne obowiązywanie związane będzie z poważnymi utrudnieniami dla podmiotów zatrudniających. Zastępowanie wdrożonej kadry przez nowe osoby nie wpływa pozytywnie na zachowanie ciągłości funkcjonowania przedsiębiorstwa i uzyskiwany przez nie poziom działalności.

## 4. Nowelizacja PomocUkrainaU – rozszerzenie kręgu beneficjentów

Niemalże natychmiast po uchwaleniu PomocUkrainaU rozpoczęto szeroką dyskusję na temat jej nowelizacji. Nowelizacja ta miała dotyczyć szeregu różnych okoliczności, z których dla przedmiotu niniejszej publikacji najistotniejsze znaczenie ma bezpośrednio wjazd na terytorium RP z terytorium Ukrainy, która w pierwotnym brzmieniu ustawy warunkowała szereg uprawnień z niej wynikających. Ustawą z 23.3.2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r. poz. 682) dokonano istotnej zmiany przepisów PomocUkrainaU, która w brzmieniu nadanym jej w pierwotnej wersji wykluczała z szeregu regulacji osoby, które nie przybyły do Polski bezpośrednio z Ukrainy. Dotyczyło to np. osób z rejonu Odessy, które chcąc znaleźć się w Polsce, pokonywały trasę Ukraina–Mołdawia–Rumunia–Węgry–Słowacja–Polska.

Wskazana nowelizacja usunęła słowo „bezpośrednio” z PomocUkrainaU, co najlepiej jest widoczne w porównaniu brzmienia kilku przepisów, które wcześniej je zawierały, co przedstawia poniższa tabela.

**Tabela 1.** Porównanie brzmienia przepisów PomocUkrainaU przed i po nowelizacji

Pierwotne brzmienie PomocUkrainaU	Brzmienie nadane przez ZmPomocUkrainaU22(1)
<b>art. 1 ust. 1</b>	
Ustawa określa szczególnie zasady zalegalizowania pobytu obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej <b>bezpośrednio</b> z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na te-	Ustawa określa szczególnie zasady zalegalizowania pobytu obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego

Pierwotne brzmienie PomocUkrainaU	Brzmienie nadane przez ZmPomocUkrainaU22(1)
rytorium tego państwa, oraz obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu tych działań wojennych przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.	państwa, oraz obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu tych działań wojennych przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
<b>art. 1 ust. 2</b>	
Ilekróć w ustawie jest mowa o obywatelu Ukrainy, rozumie się przez to także nieposiadającego obywatelstwa ukraińskiego małżonka obywatela Ukrainy, o ile przybył on na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej <b>bezpośrednio</b> z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa.	Ilekróć w ustawie jest mowa o obywatelu Ukrainy, rozumie się przez to także nieposiadającego obywatelstwa ukraińskiego małżonka obywatela Ukrainy, o ile przybył on na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa.

Zmiana ta obowiązuje z mocą od 24.2.2022 r., zmieniając sytuację prawnofaktyczną wszystkich tych osób, które opuściły terytorium Ukrainy i przybyły do Polski, ale przez inną granicę niż bezpośrednio przez granicę polsko-ukraińską.

### Ważne

W związku z wprowadzeniem tej nowelizacji w formularzu wniosku o nadanie numeru PESEL nie jest już konieczne wskazywanie, że wjazd na terytorium Polski nastąpił bezpośrednio z terytorium Ukrainy.

Nowelizacja PomocUkrainaU dokonana ZmPomocUkrainaU22(1), jak zostało wskazane powyżej, dokonała istotnej przebudowy jej zakresu podmiotowego poprzez wykreślenie słowa „bezpośrednio”. Warto w tym miejscu odwołać się do uzupełnienia uzasadnienia do projektu ZmPomocUkrainaU22(1). Zostało ono przygotowane 22.3.2022 r. przez Przewodniczącego Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wynika z niego, że wykreślenie słowa „bezpośrednio” ma na celu objęcie zakresem podmiotowym PomocUkrainaU również osoby, które przybyły do Polski z miejsca pobytu związanego w szczególności np. z urlopem i krótkotrwałym wyjazdem służbowym. Jest to o tyle istotne, że decyzja 2022/382 wyklucza takie osoby spod ochrony, o czym jednoznacznie stanowi motyw 14, dający Państwu Członkowskim prawo do jej rozszerzenia w opisanych przypadkach, a który brzmi: „W tym kontekście należy zachęcić państwa członkowskie, by rozważyły rozszerzenie tymczasowej

ochrony na osoby, które uciekły z Ukrainy niedługo przed dniem 24 lutego 2022 r. w związku z eskalacją napięcia lub które znalazły się na terytorium Unii (np. na wakacjach lub z powodów zawodowych) tuż przed tą datą i w wyniku konfliktu zbrojnego nie mogą powrócić do Ukrainy”. Należy zatem uznać, że polski ustawodawca rozważył tego typu rozszerzenie i, po rozważeniu, dokonał go mocą omawianej nowelizacji.

### Ważne

Nowelizacja PomocUkrainaU rozszerzyła ochronę tymczasową przyznaną mocą decyzji 2022/382 na osoby, które nie są nią objęte – m.in. osoby wracające z urlopów bądź krótkotrwałych podróży służbowych.

---

Warto przy tym mieć na względzie, że osoby takie przed wyjazdem na urlop/ w podróż służbową, powinny były na stałe zamieszkiwać w Ukrainie, aby to jej terytorium uznać za pierwotnie (przed urlopem/podróżą służbową) istniejące miejsce przyjazdu na terytorium RP.

### Podstawa prawna:

- art. 106, 107 OchrCudzU,
- art. 2 decyzji 2022/382,
- art. 2, 22 PomocUkrainaU.



*Marek Benio*

## Rozdział II. Minimalne standardy ochrony tymczasowej w prawie unijnym

### 1. Stan masowego napływu wysiedleńców

Integralność terytorialna Ukrainy w granicach ustalonych po rozpadzie Związku Radzieckiego została zagwarantowana w tzw. memorandum budapestańskim w 1994 r. W zamian za przekazanie Rosji arsenału nuklearnego znajdującego się na terytorium Ukrainy, Federacja Rosyjska, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania przyjęły na siebie rolę gwaranta integralności terytorialnej Ukrainy. Wojna rozpoczęła się zatem w 2014 r., kiedy to Rosja dokonała bezprawnej aneksji Krymu i Sewastopola, by następnie toczyć ją pod hasłem ochrony cywilnej ludności rosyjskiej zamieszkującej obwody wschodniej Ukrainy: Ługański i Doniecki. Mimo obecności rosyjskich wojsk wymiana ognia była sporadyczna i – co istotne dla Unii Europejskiej – przez 8 lat wojna ta nie powodowała masowego napływu wysiedleńców. Aż do poranka 24.2.2022 r.

Reakcja Unii Europejskiej na militarną napaść Rosji na Ukrainę, która rozpoczęła tego dnia nowy rozdział tej wojny, jest jak najdalsza od bezpośredniego zaangażowania się w wojnę. W warstwie politycznej sprowadza się do jednoznacznego i jednomyślnego (inaczej niż w 2014 r.) potępienia agresora przez wszystkie państwa członkowskie. W warstwie ekonomicznej – do nałożenia sankcji gospodarczych na Rosję oraz do udzielania pomocy materialnej Ukrainie. W warstwie militarnej do dostarczenia broni, natomiast w warstwie humanitarnej – na udzieleniu schronienia uciekinierom wojennym na terytorium państw członkowskich w formie ochrony tymczasowej.

### Ważne

**Wysiedleńcy wojenni** to osoby, które na skutek działań wojennych zmuszone są nagle opuścić swoje miejsce zamieszkania rozumiane jako dom, miejscowość, kraj lub region zamieszkania w obawie o swoje życie i zdrowie. Choć w mediach najczęściej nazywa się ich **uchodźcami**, nie mają (jeszcze) tego statusu w rozumieniu Konwencji Genewskiej.

**Uchodźca** według Konwencji Genewskiej to osoba, która przebywa poza krajem swego pochodzenia i posiada uzasadnioną obawę przed prześladowaniem w tym kraju ze względu na rasę, religię, narodowość, poglądy polityczne lub przynależność do określonej grupy społecznej.

**Masowy napływ wysiedleńców** lub **stan masowego napływu wysiedleńców** ma miejsce wówczas gdy Rada (UE) kwalifikowaną większością głosów stwierdzi, że napływ ma charakter masowy.

**Ochrona tymczasowa**<sup>1</sup> lub **ochrona czasowa** to ograniczone w czasie prawo legalnego wjazdu i legalnego pobytu na terytorium jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej połączone z podstawowymi prawami dotyczącymi dostępu do usług medycznych, do edukacji i pomocy społecznej, dostępu do rynku pracy w formie zatrudnienia lub prowadzenia działalności gospodarczej.

---

## 2. Przepisy „na czarną godzinę”

Minimalne standardy ochrony tymczasowej opracowano w 2001 r. w odpowiedzi na brak zharmonizowanego sposobu reagowania na falę wysiedleńców, jaka miała miejsce w latach 90. XX w. do poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej w wyniku wojny w byłej Jugosławii. Podczas tamtej wojny dochodziło zarówno do dobrowolnych, jak i przymusowych wysiedleń. Wojna w byłej Jugosławii zmusiła ponad 3,5 mln osób do opuszczenia swych domów.

Przyjęta w lipcu 2001 r. dyrektywa 2001/55/WE przypomina trochę instalację przeciwpożarową lub hamulec bezpieczeństwa w pociągu. Aby włączyć, należy odpowiednio zbić szybką lub zerwać plombę. Jednak gdy to zrobimy, cały skomplikowany system uruchamia się od razu i dzięki temu jest skuteczny.

---

<sup>1</sup> Pojęcie ochrony tymczasowej (używane tylko w niniejszym rozdziale) pochodzi z oficjalnej polskiej wersji językowej unijnych źródeł prawa: dyrektywy 2001/55/WE i decyzji wykonawczej 2022/382/UE. Źródła prawa polskiego, które dokonują transpozycji dyrektywy, używają konsekwentnie pojęcia ochrona czasowa – zarówno OchrCudzU, jak i PomocUkrainaU. Pojęcia te pod względem prawnym są tożsame.

Funkcję szybki czy uchwytu zrywającego plombę pełni w tym przypadku decyzja 2022/382, stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony.

Decyzja 2022/382 określa również zakres podmiotowy, czego sama dyrektywa 2001/55/WE czynić nie może. Przy jej uchwalaniu nie można było przewidzieć, z której strony nadejdzie kolejny masowy napływ wysiedleńców.

Dyrektywa 2001/55/WE ma zapewnić rozłożenie ciężaru związanego z ewentualnym przyjęciem dużej liczby cudzoziemców, jeśli podobna sytuacja jak w byłej Jugosławii wydarzyłaby się w przyszłości. Ustawodawcy unijnemu przyświecały dwa cele:

- 1) solidarne rozłożenie ciężaru pomiędzy państwa członkowskie,
- 2) odciążenie krajowych procedur azylowych.

W pierwszym przypadku chodzi o wspieranie równowagi wysiłków państw członkowskich przez wykorzystanie środków z funduszy unijnych<sup>2</sup> bez potrzeby tworzenia ich od początku i bez odrębnych negocjacji między państwami. Drugim narzędziem solidarnego rozłożenia ciężaru jest koordynowana przez Komisję Europejską wymiana informacji między państwami członkowskimi na temat deklarowanej możliwości przyjęcia na swoim terytorium określonej liczby wysiedleńców<sup>3</sup>. Wymianie informacji towarzyszy mechanizm relokacji wysiedleńców (art. 26 dyrektywy 2001/55/WE), a także mechanizm łączenia rodzin rozdzielonych (art. 15 dyrektywy 2001/55/WE). Co ciekawe, do relokacji osoby objętej już ochroną tymczasową w jednym państwie członkowskim do innego państwa członkowskiego potrzebna jest jej zgoda. Państwa oferują zatem swoje kontyngenty, ale to wysiedleńcy w pierwszej kolejności podejmują decyzję o wyborze i o ewentualnej zmianie państwa, w którym korzystają z ochrony. Przy czym pierwotna decyzja o wyborze państwa, w którym obywatele Ukrainy korzystają z ochrony, jest możliwa dlatego, że posiadający paszport biometryczny obywatele Ukrainy mają prawo do wjazdu i pobytu na terytorium wszystkich państw strefy Schengen w ramach tzw. ruchu bezwizowego w okresie 90 dni w ciągu 180 dni. Osoby, których tożsamość jest weryfikowana na podstawie innego dokumentu (paszport ana-

<sup>2</sup> Art. 24 dyrektywy 2001/55/WE wskazuje Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców, który w 2021 r. został zastąpiony przez Fundusz Azylu, Migracji i Integracji.

<sup>3</sup> Art. 27 dyrektywy 2001/55/WE nakazuje każdemu państwu członkowskiemu wyznaczyć krajowy punkt kontaktowy, który będzie informował o liczbie przyjętych osób oraz o przepisach ustawowych i wykonawczych danego państwa dotyczących ochrony tymczasowej.



[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)