



# Acta Juris Stetinensis

2024, nr 1 (47), 107–125  
ISSN (print) 2083-4373 ISSN (online) 2545-3181  
DOI: 10.18276/ais.2023.47-07



Agata Szwed  
mgr  
Uniwersytet Szczeciński  
e-mail: agata.szwed@usz.edu.pl  
ORCID: 0000-0002-3836-3646



## Wjazd i pobyt Ukraińców w Unii Europejskiej w obliczu konfliktu zbrojnego od lutego 2022 roku – aspekty prawne ze szczególnym uwzględnieniem przypadku Polski

### Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie regulacji prawnomiędzynarodowych (w tym unijnych) dotyczących wjazdu i pobytu Ukraińców w Polsce w obliczu wybuchu konfliktu zbrojnego w Ukrainie 24 lutego 2022 roku. Analizie i ocenie poddane zostaną akty prawa międzynarodowego, ze szczególnym uwzględnieniem aktów prawa UE, które są związane z tematem aktualnej sytuacji w Ukrainie i jej konsekwencjami dla Polski. Wypracowane będą wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda* pozwalające na zapewnienie jeszcze bardziej skutecznej ochrony osób uciekających z toczącego się w Ukrainie konfliktu zbrojnego i poszukujących ochrony w Polsce. Metodologia zastosowana w badaniach obejmować będzie dwie podstawowe metody z zakresu nauk prawnych – metodę dogmatyczną oraz prawnoporównawczą. Pomocniczo wykorzystana zostanie metoda statystyczna.

**Słowa kluczowe:** prawo międzynarodowe, prawo Unii Europejskiej, wojna w Ukrainie, prawo migracyjne, prawo uchodźcze

## Wprowadzenie

Wybuch konfliktu zbrojnego w Ukrainie 24 lutego 2022 roku zachwiał dotychczasowym poczuciem bezpieczeństwa międzynarodowego w Europie, a ponadto przyczynił się do wielowymiarowego kryzysu polityczno-ekonomicznego na całym świecie. W wyniku tego zaobserwować można niejako powrót do systemu dwubiegunowego z czasów zimnej wojny (w obecnej perspektywie oczywiście przy przesunięciu granic mocno na wschód), opartego na sporze w linii USA/Zachód – Rosja<sup>1</sup>.

Prawo międzynarodowe nie pozostaje wobec tych zmian obojętne. Apriorycznie można stwierdzić, że najazd wojsk rosyjskich na terytorium Ukrainy sam w sobie stanowił już akt pogwałcenia dotychczasowych unormowań na poziomie uniwersalnych, ale i regionalnych aktów prawnych. Celem artykułu będzie wobec tego przedstawienie, analiza i ocena regulacji prawnomiędzynarodowych (ze szczególnym uwzględnieniem unijnych), ale i krajowych (polskich), dotyczących wjazdu i pobytu Ukraińców w Unii Europejskiej (UE) w obliczu kryzysu w Ukrainie od lutego 2022 roku. Wybór właśnie Polski jako szczególnego przedmiotu analizy wynika z tego, że państwo to stało się pierwszym miejscem ucieczki i przyjęło najwięcej osób, szacowanych na kilka milionów, w związku z czym pozostaje najbardziej obciążone skutkami wojny, nie będąc równocześnie jej stroną. Przedstawione zostaną podstawy prawne wjazdu i pobytu osób uciekających z Ukrainy na terytorium Polski. Poruszone zostaną także kwestie wsparcia finansowego przeznaczanego na pomoc ofiarom konfliktu.

Na wstępie można postawić tezę, zgodnie z którą dotychczasowe regulacje prawnomiędzynarodowe okazują się być niewystarczające dla zażegnania konfliktu zbrojnego w Ukrainie nie ze względu na swoją słabość z perspektywy legislatywy, ale w wymiarze egzekwowania zawartych w nich praw. Mimo zastosowania wielu środków tymczasowych i zapobiegawczych przeciwko Rosji opartych na fundamentalnych źródłach prawa międzynarodowego publicznego i jego poszczególnych działów oraz mimo okazania szerokiego wsparcia dla strony ukraińskiej w postaci przede wszystkim wytoczenia przeciw Rosji dotkliwych sankcji, społeczność międzynarodowa wciąż nie jest w stanie wyegzekwować od Rosji zaprzestania naruszania prawa międzynarodowego. Utrudnia to znacznie prowadzenie polityki migracyjnej wewnątrz UE, a przede wszystkim na jej zewnętrznych granicach – w tym na granicach Polski, ponieważ konflikt generuje nieustające masowe ruchy ludności. Wobec tego konieczne są dalsze zmiany legislacyjne dostosowujące swoje regulacje do obecnej sytuacji geopolitycznej. W związku z powyższym w niniejszym artykule

---

<sup>1</sup> Por. Ch. Freudlsperger, F. Schimmelfennig, *Rebordering Europe in the Ukraine War: community building without capacity building*, „West European Politics” 2023, vol. 46, issue 5, s. 843–871.

wpracowane zostaną wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda* pozwalające na zapewnienie jeszcze bardziej skutecznej ochrony osób uciekających z toczącego się w Ukrainie konfliktu zbrojnego i poszukujących ochrony poza granicami własnego państwa.

W pracy zastosowano metody badawcze typowe dla nauk prawnych – metodę dogmatyczną, pozwalającą na analizę i ocenę dotychczasowych unormowań prawnych, oraz prawnoporównawczą, pozwalającą na porównanie i zestawienie ze sobą różnych porządków prawnych. Pomocniczo sięgnięto także do metody statystycznej, aby ukazać skalę zaistniałego problemu.

### Poziom międzynarodowy

Prawnomiędzynarodowy status i ochronę osób uciekających z Ukrainy w obliczu toczącego się konfliktu zbrojnego warto rozpocząć od skierowania uwagi na regulacje wynikające z międzynarodowego prawa uchodźczego. Ten dział prawa międzynarodowego ma bowiem na celu ochronę osób ubiegających się o pomoc od społeczności międzynarodowej ze względu na to, że ich własna ojczyzna nie jest w stanie im jej zapewnić. Zgodnie ze statystykami prowadzonymi przez Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców (UNHCR), w związku z toczącym się konfliktem zbrojnym, obecnie poza granicami Ukrainy znajduje się 6 242 200 osób, z których blisko 94% przebywa w Europie<sup>2</sup>. Statystyki ukazują skalę problemu, z którą muszą się mierzyć przede wszystkim państwa sąsiednie.

Dokumentem stanowiącym fundament międzynarodowego prawa uchodźczego jest Konwencja dotycząca statusu uchodźców (KU) z dnia 28 lipca 1951 roku<sup>3</sup>. W świetle jej art. 1 pkt A ust. 2 uchodźcą jest osoba, która

na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa.

Jest to najpowszechniejsza legalna definicja uchodźcy, włączona do wielu regulacji międzynarodowych – w tym unijnych – oraz krajowych. Należy mieć jednak na uwadze, że celem KU jest ochrona ofiar prześladowań, a nie – jak wydawałoby

2 UNHCR, *Ukraine Refugee Situation*, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (dostęp 10.11.2023).

3 Dz.U. z 1991 r., nr 119, poz. 515.

się zgodnie z leksykalną definicją pojęcia „uchodźcy”<sup>4</sup> – ofiar wojen. W związku z tym wydałoby się właściwsze nazywać osoby uciekające z Ukrainy „uchodźcami wojennymi”, co do których KU zastosowania nie ma. Status uchodźcy na mocy KU może otrzymać osoba, która dotrze na terytorium (lub granicę) obcego państwa i złoży stosowny wniosek. Warto także zwrócić uwagę na tzw. uchodźców *sur place*, czyli osoby, które nie były na mocy KU uchodźcami w momencie opuszczenia państwa pochodzenia, ale stały się nimi później w wyniku zdarzeń, jakie nastąpiły w ich kraju już po wyjeździe<sup>5</sup>. W świetle tematyki niniejszego artykułu są to przykładowo obywatele Rosji czy Białorusi, którzy przebywali w Polsce przed 24 lutego 2022 roku, ale z uwagi na swoje przekonania polityczne – opozycyjne względem władz własnego państwa – nie mogą do niego wrócić, a tym samym nabywają prawo do ubiegania się o ochronę międzynarodową na mocy KU. Z praktycznego punktu widzenia należy zwrócić uwagę, że rozpatrzenie wniosku o udzielenie statusu uchodźcy odbywa się w drodze długiej, wielomiesięcznej procedury, podczas której aplikant ma zakaz wykonywania pracy zarobkowej. W związku z tym większość Ukraińców uciekających z własnego państwa w obliczu konfliktu zbrojnego od lutego 2022 roku skorzystało z innych form ochrony, o czym w dalszej części pracy. Przedstawiając regulacje międzynarodowego prawa uchodźczego, należy podkreślić jeszcze rolę art. 33 KU i zawartej w niej zasady *non-refoulement* (zasada niezawracania), na mocy której nie można wydalic nikogo do granic terytoriów, gdzie jego życie lub zdrowie byłoby zagrożone i groziłoby mu niebezpieczeństwo prześladowania. Zasada ta zaliczana jest obecnie do zwyczajowego prawa międzynarodowego, od którego nie są uznawane żadne odstępstwa<sup>6</sup>. Państwa sąsiednie nie mogą wobec tego odesłać znajdujących się na ich granicy Ukraińców, których życie lub wolność byłoby zagrożone na terytorium państwa pochodzenia.

Ponadto, analizując prawnomiędzynarodowy poziom legislacji dotyczący konfliktu w Ukrainie, warto dodać, że atak wojsk rosyjskich stanowił pogwałcenie zarówno tzw. *general international law*, jak i poszczególnych części tego prawa, w tym przede wszystkim międzynarodowego prawa humanitarnego oraz międzynarodowego prawa praw człowieka, które także przyznają ofiarom konfliktu

4 Por. hasło *uchodźca*, w: S. Skorupka, H. Audarska, Z. Łempicka, *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969, s. 852: „uciekający przed grozą wojenną, grozą powodzi; uciekinier”; W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego. Tom IX*, Warszawa 1967, s. 436: „ten, kto pod przymusem okoliczności wyjeżdża z miejsca stałego zamieszkania w celu stałego lub czasowego osiedlenia się w obcym państwie lub na innym terytorium własnego państwa; emigrant, uciekinier, wychodźca”.

5 UNHCR, *Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz Protokołem dodatkowym do niej z 1967 r. Podręcznik*, Genewa 1992, s. 32.

6 G. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, New York 1996, s. 143.

szeroki katalog praw. Kryterium wyboru tych działów stanowi fakt, że u podstaw ich regulacji leży wspólna aksjologia – poszanowanie godności ludzkiej oraz przyrodzonych i niezbywalnych praw człowieka<sup>7</sup>. Gwarancje proceduralne do objęcia ochroną osób zmuszonych opuścić terytorium Ukrainy po 24 lutego 2022 roku wynikają właśnie z wyżej wymienionych działów prawa międzynarodowego.

Rozpoczynając rozważania od tzw. części ogólnej prawa międzynarodowego, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na zasady prawa, na których opiera się cały system prawa międzynarodowego<sup>8</sup>. Są to zasadnicze normy regulujące stosunki między podmiotami tego prawa, a zaliczyć można do nich m.in. suwerenność państw, zakaz stosowania siły, moc wiążącą zobowiązań międzynarodowych, poszanowanie podstawowych praw człowieka<sup>9</sup>. Naruszenie tych zasad stanowi pogwałcenie samej istoty funkcjonowania prawa międzynarodowego, czego wyrazem są właśnie działania zbrojne Rosji na terytorium Ukrainy, powodujące zachowanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Władze rosyjskie naruszają zasady ogólne prawa międzynarodowego oraz normy prawa zwyczajowego, jakimi są m.in. zasada nieingerencji w sprawy wewnętrzne drugiego państwa bądź zakaz użycia siły groźby lub siły. Pewien wspólnie przyjęty katalog zasad prawa znajduje odzwierciedlenie w najważniejszej międzynarodowej umowie – Karcie Narodów Zjednoczonych (KNZ) z dnia 26 czerwca 1945 roku<sup>10</sup>. Naruszenie jej postanowień stanowi naruszenie porządku całej społeczności międzynarodowej. Rosja naruszyła chociażby art. 2 KNZ, w którym mowa jest o zasadach NZ, w tym o zasadzie pokojowego rozwiązywania sporów (ust. 4), a także zakaz agresji, stanowiący normę najwyższego rzędu – normę *ius cogens*, mającą charakter *erga omnes*. W związku z tym społeczność międzynarodowa jako całość ma obowiązek podjąć starania, aby zapobiegać dalszym naruszeniom tej normy, a ofiary tego konfliktu objąć stosowną prawnomiędzynarodową ochroną.

Kwestię zasad prowadzenia międzypaństwowych konfliktów zbrojnych reguluje międzynarodowe prawo humanitarne, które opiera się na postanowieniach czterech konwencji genewskich z 1949 roku<sup>11</sup> i dwóch dodatkowych protokołach

7 Por. J.C. Simeon, *Introduction*, w: J.C. Simeon (red.), *Critical issues in international refugee law. Strategies Toward Interpretative Harmony*, Cambridge 2010, s. 39.

8 Por. J.M.B. Balouziyeh, Esq., *Principles of International Law*, „Lake Mary” 2016, s. 51–60.

9 W. Czaplinski, A. Wyrozumka, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 5.

10 Dz.U. z 1947 r., nr 23, poz. 90. Por. The International Law Commission, *Principles of International Law recognized in the Charter of the Nürnberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal, with commentaries*, „Yearbook of the International Law Commission” 1950, vol. II, s. 374–378.

11 Konwencje Genewskie z dnia 12 sierpnia 1949 r. (Dz.U. z 1956 r., nr 38, poz. 171).

do nich z 1977 roku<sup>12</sup> oraz wielu innych konwencji obejmujących jego specyfikę, tj. m.in. kwestie różnicy między sposobami traktowania cywilów i wojskowych, opieki nad rannymi i chorymi, dostępu do personelu medycznego, atakowania obiektów cywilnych (zakaz) a obiektów militarnych, używania odpowiednich metod i sposobów prowadzenia walki. Regulacje tego działu prawa międzynarodowego mają znaczenie przede wszystkim dla osób, które jeszcze znajdują się na terytorium Ukrainy – umożliwiają niesienie im pomocy dzięki działalności organizacji pomocowych (takich jak Międzynarodowy Czerwony Krzyż). Jeśli bowiem strony konfliktu nie są w stanie zapewnić pomocy ludności cywilnej i osobom, które nie biorą już w nim udziału, to organizacje humanitarne mogą zaoferować bezstronne usługi potrzebującym. Niemniej organizacje te wspierają także uciekinierów znajdujących się w państwie sąsiednim, włączając się w zapewnianie podstawowych potrzeb humanitarnych, takich jak żywność, bezpieczny nocleg<sup>13</sup>. Ponadto warto dodać, że tak naprawdę o międzynarodowym konflikcie zbrojnym w Ukrainie można mówić od 2014 roku, kiedy Rosja zajęła Krym i rozpoczęła tam trwającą do dziś okupację<sup>14</sup>, a ponadto dążyła do przejęcia władzy w Doniecku i Ługańsku. W związku z tym przepisy prawa humanitarnego miały zastosowanie na jej terytorium na blisko 8 lat przed wybuchem obecnego konfliktu. Pociągnięcie Rosji do odpowiedzialności przed Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) było możliwe dzięki klauzuli sądowej zawartej w Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z dnia 9 grudnia 1948 roku<sup>15</sup>, 26 lutego 2022 roku Ukraina złożyła na podstawie tej klauzuli skargę do MTS przeciwko Rosji, zarzucając jej dokonywanie aktów ludobójstwa na swoim terytorium. Mimo że postępowanie będzie trwało prawdopodobnie latami ze względu na stopień formalizacji, to istotne jest to, że w trybie natychmiastowym Ukraina wniosła o zastosowanie środków tymczasowych. MTS 16 marca 2022 roku nakazał Rosji niezwłoczne zawieszenie „specjalnej operacji wojskowej” rozpoczętej 24 lutego 2022 roku oraz niezwłoczne zapewnienie, że

any military or irregular armed units which may be directed or supported by it, as well as any organizations and persons which may be subject to its control, direction or influence,

12 Protokoły dodatkowe do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. (Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175).

13 Por. International Rescue Committee, Ukraine Crisis, <https://www.rescue.org/topic/ukraine-crisis> (dostęp 10.11.2023).

14 Por. M. Marcinko, B. Rogala, *The Ukrainian crisis: a test for international law?*, „Polish Review of International and European Law” 2016, vol. 5, issue 1, s. 37–71.

15 International Court of Justice, *Ukraine institutes proceedings against the Russian Federation and requests the Court to indicate provisional measures*, 27.02.2022, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220227-PRE-01-00-EN.pdf> (dostęp 10.10.2023).

take no steps in furtherance of the military operations which have as their stated purpose and objective preventing or punishing Ukraine for committing genocide<sup>16</sup>.

Pytaniem pozostaje oczywiście faktyczne zastosowanie się władz rosyjskich do tej decyzji i wyciągnięcie następnie odpowiednich konsekwencji w przypadku dokonywania zbrodni na ludności cywilnej Ukrainy.

W sytuacji konfliktu zbrojnego ochrona ofiar wzmocniana jest komplementarnie także postanowieniami międzynarodowego prawa praw człowieka. Ma ono znaczenie fundamentalne dla unormowania ochrony praw przyrodzonych, w tym prawa do życia, zakazu tortur, prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. To właśnie prawa człowieka mają kluczowe znaczenie w kwestii umożliwienia wjazdu i pobytu osobom poszukującym ochrony poza terytorium państwa pochodzenia<sup>17</sup>. Naruszenia tych praw – mające miejsce przede wszystkim w sytuacji prowadzenia nieuprawnionych ataków na ludność cywilną – pozostają w sprzeczności z postanowieniami najważniejszych aktów prawnych zaliczanych do międzynarodowego prawa praw człowieka i mogą tym samym stać się przedmiotem postępowań przed trybunałami i organami quasi-sądowymi utworzonymi na mocy odpowiednich traktatów prawno-człowieczych – takich jak Komitet Praw Człowieka<sup>18</sup> czy Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz)<sup>19</sup>. Niestety, w stosunku do tego ostatniego zakres działań został mocno ograniczony, ponieważ 16 marca 2022 roku Rosja została wykluczona z RE<sup>20</sup>, a pół roku później – 16 września 2022 roku – przestała być stroną EKPC, w związku z czym pozostaje podległa

<sup>16</sup> International Court of Justice, *Allegations of genocide under the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, Order 16.03.2022, s. 3, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf> (dostęp 10.10.2023).

<sup>17</sup> Traktaty prawno-człowiecze gwarantują m.in. prawo do życia, zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej, prawo do azylu, prawo do bezpieczeństwa osobistego, prawo do edukacji, prawo do pracy i wypoczynku itd. Do najważniejszych aktów prawno-człowieczych należą m.in. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) z dnia 10 grudnia 1948 r.; Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (MPPOiP; Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167); Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r. (MPPGSK; Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169); Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (tzw. Europejska Konwencja Praw Człowieka, EKPC) z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284); Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz. Urz. UE C 326/391; OJ C 326, 26.10.2012, s. 391–407).

<sup>18</sup> Powołany na mocy art. 28 MPPOiP.

<sup>19</sup> Powołany na mocy art. 19 EKPC.

<sup>20</sup> Committee of Ministers, *The Russian Federation is excluded from the Council of Europe*, 16.03.2022, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-russian-federation-is-excluded-from-the-council-of-europe> (dostęp 12.10.2023).



jurysdykcji przed ETPCz jedynie w zakresie spraw wszczętych i niezakończonych przed tym terminem<sup>21</sup>. Należy do nich m.in. skarga międzypaństwowa<sup>22</sup>, w której interwenientami stało się dotychczas 31 państw, w tym Polska<sup>23</sup>.

### Poziom regionalny – europejski (unijny)

Na poziomie europejskim najważniejszymi instytucjami, które podjęły się pomocy Ukraińcom i walczyły z bezprawiem toczącym się w ich państwie, były UE, RE oraz NATO. Ze względu na objętość niniejszego opracowania uwaga skupiona pozostanie na UE.

UE zareagowała błyskawicznie na wkroczenie rosyjskich wojsk do Ukrainy 24 lutego 2022 roku, potępiając jednoznacznie ten wrogi akt i udzielając Ukrainie natychmiastowego wsparcia politycznego, humanitarnego, finansowego i militarnego<sup>24</sup>. W odpowiedzi na atak wprowadziła wiele sankcji – początkowo

21 Na dzień wystąpienia z EKPC prowadzonych było ponad 17 tys. Skarg przeciwko Rosji, a ponad 2 tys. wydanych już wyroków oczekiwało na wykonanie. Zob. Council of Europe, *Russia ceases to be party to the European Convention on Human Rights*, 16.09.2022, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/russia-ceases-to-be-party-to-the-european-convention-on-human-rights#> (dostęp 12.10.2023). Por. Council of Europe, *Russian Federation and the Council of Europe*, <https://www.coe.int/en/web/execution/russian-federation> i European Court of Human Rights, *Resolution of the European Court of Human Rights on the consequences of the cessation of membership of the Russian Federation to the Council of Europe in light of Article 58 of the European Convention on Human Rights*, 22.03.2022, [https://echr.coe.int/Documents/Resolution\\_ECHR\\_cessation\\_membership\\_Russia\\_CoE\\_ENG.pdf](https://echr.coe.int/Documents/Resolution_ECHR_cessation_membership_Russia_CoE_ENG.pdf) (dostęp 12.10.2023).

22 ETPCz, *Ukraina i Niderlandy przeciwko Rosji*, skarga nr 11055/22, 28 lutego 2022 r., połączona w dniu 17.02.2023 ze skargami nr 8019/16, 43800/14 i 28525/20. European Court of Human Rights, *Eastern Ukraine and flight MH17 case declared partly admissible*, 25.01.2023, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7550165-10372782&filename=Grand%20Chamber%20decision%20Ukraine%20and%20the%20Netherlands%20v.%20Russia%20-%20Flight%20MH17%20and%20eastern-Ukraine-conflict%20case%20partially%20admissible%2C%20will%20proceed%20to%20judgment.pdf> (dostęp 12.10.2023).

23 European Court of Human Rights, *Update on the third-party intervention requests granted in Inter-State case Ukraine and the Netherlands v. Russia*, 17.03.2023, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7598878-10452070&filename=Update%20on%20the%20third-party%20intervention%20requests%20granted%20in%20Inter-State%20case%20Ukraine%20and%20the%20Netherlands%20v.%20Russia.pdf> (dostęp 12.10.2023).

24 Por. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europejska solidarność z uchodźcami i osobami uciekającymi z Ukrainy*, COM/2022/107 final, Strasburg 8.03.2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52022DC0107> (dostęp 12.10.2023) i Komisja Europejska, *Pomoc UE dla Ukrainy*, [https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine\\_pl](https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine_pl) (dostęp 12.10.2023). Por. S. Blockmans (red.), *A transformational moment? The EU's response to Russia's war in Ukraine*, Brussels 2022, s. 2–3.



indywidualnych, a kolejno gospodarczych. Dotychczas wprowadzono 11 takich pakietów, obejmujących swym zakresem takie obszary polityki jak finanse, transport, energia, surowce i inne towary, przemysł, obrona, polityka wizowa<sup>25</sup>. Podobne środki – choć o mniejszym zasięgu – zastosowano wobec Białorusi, która od początku wspiera stronę rosyjską<sup>26</sup>. Sankcje te są sukcesywnie przedłużane i – zdaje się – będą do czasu zakończenia konfliktu<sup>27</sup>. Warto dodać, że istotnym manifestem politycznym było złożenie przez Ukrainę 1 marca 2023 roku wniosku o członkostwo w UE. Chociaż do realnego przystąpienia do organizacji jeszcze długa wieloletnia droga, to krok ten stanowi jednoznaczną deklarację odnośnie do szukania przyszłych związków Ukrainy z Zachodem bardziej niż ze Wschodem<sup>28</sup>. UE nieustannie wspiera Ukrainę w sektorze dyplomacji, ściganiu zbrodni międzynarodowych, bezpieczeństwie jądrowym, sektorach energii i handlu, sektorach edukacji i badań, cyberodporności i transformacji cyfrowej, ochronie i odbudowie dziedzictwa kulturowego oraz walce z rosyjską dezinformacją<sup>29</sup>. Masowy napływ osób z Ukrainy do UE wymusił potrzebę stałego analizowania i monitorowania przepływu osób, do czego zaangażowano przede wszystkim takie agencje, jak Europejska Agencja

25 Zob. Komunikaty prasowe Rady UE: z dnia 23.02.2022, 25.02.2022, 28.02.2022, 2.03.2022, 15.03.2022, 8.04.2022, 3.06.2022, 21.07.2022, 6.10.2022, 16.12.2022, 25.02.2023, 23.06.2023 dostępne na stronie: Rada Europejska, Rada UE, *Reakcja UE wobec rosyjskiej inwazji na Ukrainę*, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/> (dostęp 12.10.2023). Por. Komisja Europejska, *Sankcje UE wobec Rosji w związku z inwazją na Ukrainę*, [https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine\\_pl](https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_pl) (dostęp 12.10.2023).

26 Rada Europejska, Rada UE, *Belarus' role in the Russian military aggression of Ukraine: Council imposes sanctions on additional 22 individuals and further restrictions on trade*, 2.03.2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/02/belarus-role-in-the-russian-military-aggression-of-ukraine-council-imposes-sanctions-on-additional-22-individuals-and-further-restrictions-on-trade/> (dostęp 12.10.2023). Rada UE, *Russia's military aggression against Ukraine: EU agrees new sectoral measures targeting Belarus and Russia*, 9.03.2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/09/russia-s-military-aggression-against-ukraine-eu-agrees-new-sectoral-measures-targeting-belarus-and-russia/> (dostęp 12.10.2023).

27 Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Kalendarium – sankcje UE wobec Rosji w sprawie Ukrainy*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/> (dostęp 12.10.2023).

28 23 czerwca 2022 r. na szczycie Rady Europejskiej przywódcy UE przyznali Ukrainie i Mołdawii status kraju kandydującego do UE. Rada Europejska, *Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie Ukrainy, wniosków o członkostwo złożonych przez Ukrainę, Republikę Mołdawii i Gruzję, Bałkanów Zachodnich oraz stosunków zewnętrznych*, 23.06.2022, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/06/23/european-council-conclusions-on-ukraine-the-membership-applications-of-ukraine-the-republic-of-moldova-and-georgia-western-balkans-and-external-relations-23-june-2022/> (dostęp 12.10.2023).

29 Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Solidarność UE z Ukrainą – infografika*, 14.03.2023, <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/eu-assistance-ukraine/> (dostęp 15.10.2023).

Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu (AUEA) i Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zapewniając wsparcie operacyjne państwom członkowskim.

Wjazd i pobyt osób uciekających z Ukrainy w wyniku konfliktu zbrojnego prowadzonego od 24 lutego 2022 roku na teren UE regulowane są przede wszystkim na mocy instrumentów unijnych zaliczanych do Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA)<sup>30</sup>. Prowadzenie polityki migracyjnej należy do kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie<sup>31</sup>. Do najważniejszych aktów prawnych w tym zakresie należą: dyrektywa kwalifikacyjna (2011/95/UE)<sup>32</sup>, dyrektywa proceduralna (2013/32/UE)<sup>33</sup>, dyrektywa recepcyjna (2013/33/UE)<sup>34</sup>, rozporządzenie Dublin III (604/2013)<sup>35</sup>, rozporządzenie EURODAC (603/2013)<sup>36</sup>.

30 Na temat rozwoju WESA zob. Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, *Wspólny europejski system azylowy*, [http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/pigulki/system\\_azylowy.pdf](http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/pigulki/system_azylowy.pdf) (dostęp 15.10.2023); V. Chetail, *The Common European Asylum System: Bric-à-Brac or System?*, w: V. Chetail, P. DeBruycker, F. Maiani (red.), *Reforming the Common European Asylum System: the New European Refugee Law*, „Criminal Justice, Borders and Citizenship Research Paper No. 2564990” 2016, s. 3–38.

31 Art. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony (Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569).

32 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz. Urz. UE L 337/9; OJ L 337, 20.12.2011, s. 9–26).

33 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz. Urz. UE L 180/60; OJ L 180, 29.6.2013, s. 60–95).

34 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz. Urz. UE L 180/96; OJ L 180, 29.6.2013, s. 96–116).

35 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz. Urz. UE L 180/31; OJ L 180, 29.6.2013, s. 31–59).

36 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds.

Niemniej wojna w Ukrainie spowodowała przyjęcie przez UE wielu dokumentów<sup>37</sup> modyfikujących dotychczasowe regulacje prawne w celu jak najszybszego niesienia pomocy ofiarom, mające wpływ także na regulacje polskie. Fundament ochrony uciekinierów z Ukrainy stanowi Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 roku 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<sup>38</sup>.

Unia Europejska w rekordowym tempie, bo już 4 marca 2022 roku, przyjęła Decyzję Wykonawczą Rady 2022/382 stwierdzającą istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującą wprowadzeniem tymczasowej ochrony<sup>39</sup>. Masowy napływ osób nie był trudny do udowodnienia, bo już w ciągu kilkunastu dni granicę UE przekroczyło 3 mln osób<sup>40</sup>. Decyzja Rady 2022/382 stanowi kluczowe narzędzie regulacji statusu prawnego osób uciekających z terenu Ukrainy przed wojną do UE, nadając im równocześnie prawo pobytu, dostęp do zakwaterowania, pomocy społecznej, opieki medycznej, opieki prawnej, rynku pracy, edukacji, usług bankowych czy prawo do przeniesienia się do innego państwa UE przed wydaniem dokumentu pobytowego<sup>41</sup>. Szczegółowy zakres dostępu do tych praw pozostawiony został jednak regulacjom wewnętrznym państw członkowskich. Ponadto Ukraińcy mający paszporty biometryczne lub obywatele innych państw, niepotrzebujący wizy krótkoterminowej, aby wjechać do UE, po wjeździe mogą swobodnie podróżować w strefie

---

Zarządzenia Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (Dz. Urz. UE L 180/31; OJ L 180, 29.6.2013, s. 1–30).

37 EUR-Lex, *EU measures in solidarity with Ukraine*, <https://eur-lex.europa.eu/content/news/eu-measures-solidarity-ukraine.html> (dostęp 15.10.2023).

38 Dz. Urz. UE L 212/12; OJ L 212, 7.8.2001, s. 12–23.

39 Dz. Urz. UE L 71/22; OJ L 71, 4.3.2022, s. 1–6. Na mocy art. 2 katalog osób objętych ochroną obejmuje: a) obywateli Ukrainy zamieszkałych w Ukrainie przed dniem 24 lutego 2022 r.; b) bezpaństwowców lub obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy przed dniem 24 lutego 2022 r. korzystali z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej w Ukrainie; oraz c) członków rodzin osób, o których mowa w lit. a) i b).

40 Komisja Europejska, *Ochrona uchodźców*, 18.03.2022, [https://poland.representation.ec.europa.eu/news/ochrona-uchodzcow-2022-03-18\\_pl](https://poland.representation.ec.europa.eu/news/ochrona-uchodzcow-2022-03-18_pl) (dostęp 15.10.2023).

41 Komisja Europejska, *Temporary Protection Directive Factsheet*, 2.03.2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs\\_22\\_1472](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_22_1472) (dostęp 15.10.2023). Por. Komisja Europejska, *Informacje dla osób uciekających z Ukrainy przed wojną*, [https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine\\_pl](https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine_pl) (dostęp 15.10.2023) i Komisja Europejska, *Kraje UE przygotowują się do przyjęcia osób uciekających z Ukrainy*, [https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-countries-welcoming-those-fleeing-ukraine\\_pl](https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-countries-welcoming-those-fleeing-ukraine_pl) (dostęp 15.10.2023).

Schengen przez 90 dni w ciągu 180-dniowego okresu<sup>42</sup>. Dokonując analizy postawień Decyzji Rady 2022/382, należy podkreślić, że UE uznaje *de facto* Ukraińców za uchodźców wojennych, ale ze względu na pilną potrzebę wprowadzenia szybkiej pomocy należy im udzielić tymczasowej ochrony<sup>43</sup>. Do jednej z największych zalet wprowadzenia tej decyzji należy to, że pozwoliła ona na uniknięcie nadmiernego obciążenia i zatorów komunikacyjnych systemów azylowych oraz usług recepcyjnych państw członkowskich<sup>44</sup>, które pozostają w dużej mierze niewydolne od czasu wybuchu kryzysu migracyjnego w 2015 roku. Natychmiastowe umożliwienie pobytu i pracy Ukraińcom udowodniło możliwość szybkiej integracji dużych grup cudzoziemców ze społeczeństwem przyjmującym, stanowiąc tym samym pozytywny wymiar zjawiska migracji, przynoszący korzyści obu stronom. Takie rozwiązanie legislacyjne można określić wręcz rewolucyjnym na skalę UE, bowiem UE – zmagająca się od ponad 8 lat z wyzwaniem udzielenia ochrony kilkumilionowej grupie osób z Afryki i Bliskiego Wschodu – po raz pierwszy wprowadziła możliwość wyboru państwa członkowskiego, na terenie którego cudzoziemiec chce przebywać i korzystać z praw związanych z ochroną tymczasową, i – co także istotne – możliwość swobodnego podróżowania po strefie Schengen. Stanowi to ogromną zmianę w polityce migracyjnej UE i być może jest asumptem do szerszych legislacyjnych zmian w tym obszarze. Decyzja Rady 2022/382 udowodniła, że UE jest w stanie przyjąć kilkumilionową grupę osób uciekających przed wojną w sposób natychmiastowy, zapewniając im godne warunki pobytu. Zapewnienie dostępu do rynku pracy i edukacji pozwoliło na integrację społeczną i ekonomiczną przybywających osób, a swobodne przemieszczanie się między państwami UE może być pojmowane jako zaleta<sup>45</sup>. Warto mieć na uwadze te argumenty w celu reformowania WESA względem legalizacji osób o narodowości innej niż ukraińska.

Na koniec warto jeszcze wspomnieć o kwestii finansowej – dotychczas UE wydała 82 mld euro na wsparcie Ukrainy i państw członkowskich w następujący sposób: 31 mld na pomoc gospodarczą, 9,4 mld na dotacje, pożyczki i gwarancje państw członkowskich, 17 mld na pomoc dla uchodźców w UE, 25 mld na wsparcie wojskowe. Środki te pochodzą m.in. z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym,

42 Komisja Europejska, *Uchodźcy z Ukrainy: Twoje prawa w UE*, [https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine/fleeing-ukraine-your-rights-eu\\_pl](https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine/fleeing-ukraine-your-rights-eu_pl) (dostęp 15.10.2023).

43 I. Malanchuk, *Legal Framework for the Protection of Ukrainian Refugees: A Comparative Study*, „Problems of Legality” 2023, issue 160, s. 237.

44 Ibidem, s. 244.

45 Por. E. Guild, K. Groenendijk, *The impact of war in Ukraine on EU migration*, „Frontiers in Human Dynamics” 2023, nr 5, s. 1–17.

Funduszu Azyłu, Migracji i Integracji oraz z funduszy takich programów jak: „Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy” (REACT-EU), InvestEU, Instrument Wsparcia Technicznego, Erasmus+<sup>46</sup>, a 14 mln otrzymało pomoc humanitarną<sup>47</sup>. Otwartym pytaniem pozostaje kwestia dalszego finansowania działań Ukrainy przez UE oraz odbudowanie jej po zakończeniu konfliktu<sup>48</sup>.

## Poziom krajowy

Polska od początku wybuchu konfliktu zbrojnego w Ukrainie stała się miejscem największego napływu osób uciekających przed wojną. W samym 2022 roku osobowy ruch graniczny cudzoziemców na granicy polsko-ukraińskiej w kierunku do Polski wyniósł 9 436 203, a z Polski 7 376 721 osób, co stanowi wzrost o ponad 100% względem poprzedniego roku<sup>49</sup>. Trudno oszacować, ile dokładnie tych osób pozostaje na terytorium RP, ponieważ część mogła wyjechać dalej do UE dzięki braku kontroli w strefie Schengen. Niemniej na terytorium Polski wciąż pozostaje około 1,4 mln takich osób, przy czym warto zwrócić uwagę, że Polska była miejscem docelowym dla Ukraińców szukających pracy i miejsca do życia na długo przed wybuchem wojny – ich liczba szacuje się na kolejne około 2 mln<sup>50</sup>. Ta kilkumilionowa liczba cudzoziemców przyjeźdzących do Polski stanowi niezaprzeczalny fakt, że Polska jest jednym z tych państw członkowskich UE, które przyjęły najwięcej osób uciekających przed wojną od czasów drugiej wojny światowej<sup>51</sup>.

46 Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Solidarność UE z Ukrainą*. Więcej na ten temat zob. Komisja Europejska, *Economy and Finance, Ukraine*, [https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/candidate-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine\\_pl](https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/candidate-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine_pl) (dostęp 20.10.2023).

47 Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Solidarność UE...*, 14.03.2023, <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/eu-assistance-ukraine/> (dostęp 20.10.2023). Więcej na ten temat zob. Komisja Europejska, *Economy and Finance, Ukraine*, [https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/candidate-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine\\_pl](https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/candidate-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine_pl) (dostęp 20.10.2023).

48 Zob. Y. Gorodnichenko, I. Sologoub, B.W. di Mauro (red.), *Rebuilding Ukraine: Principles and policies*, London–Paris 2022.

49 Komenda Główna Straży Granicznej, *Statystyki SG*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> (dostęp 20.10.2023).

50 Unia Metropolii Polskich, *Ukraińcy w Polsce: UMP o rozwiązaniach mieszkaniowych dla samorządów*, 27.10.2022, <https://metropolie.pl/arttykul/ukraincy-w-polsce-ump-o-rozwiazaniach-mieszkaniowych-dla-samorzadow-1> (dostęp 20.10.2023).

51 Por. Komisja Europejska, *Statystyki dotyczące migracji do Europy*, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe\\_pl](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_pl) (dostęp 20.10.2023).

Wjazd i pobyt cudzoziemców na terenie Polski regulowany jest poprzez ratyfikowane umowy międzynarodowe, akty prawa unijnego oraz prawo krajowe<sup>52</sup>. Od 24 lutego 2022 r. społeczeństwo polskie natychmiastowo ruszyło do pomocy, a władze bardzo szybko uchwałyły nową ustawę kierowaną specjalnie do osób poszukujących ochrony w wyniku tego konkretnego konfliktu – ustawę z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>53</sup>. Na mocy tej ustawy obywatele Ukrainy są uprawnieni do legalnego pobytu w Polsce w okresie 18 miesięcy, licząc od 24 lutego 2022 roku, jeżeli przybyli do Polski od tego dnia w związku z działaniami wojennymi oraz deklarują chęć pozostania w Polsce. Ustawa przedłużyła także odpowiednio inne dokumenty legalizujące pobyt w Polsce (np. wize krajowe, zezwolenia na pobyt czasowy, wize Schengen, ruch bezwizowy), aby rozszerzyć im możliwość pozostania w dotychczasowym miejscu zamieszkania<sup>54</sup>. Co istotne, Ukraińcy przybywający do Polski zostali zobligowani do uzyskania numeru PESEL (Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności), aby potwierdzić korzystanie z ochrony czasowej oraz uzyskać dostęp do wielu usług i praw przewidzianych w ustawie<sup>55</sup>. Tym samym osoby korzystające z ochrony na mocy ustawy zostały wyłączone z obowiązku składania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na mocy przepisów unijnych, co stanowi pierwszy tego typu wyjątek w historii polskiej legislacji.

Ustawa przyznała Ukraińcom bardzo szeroki katalog praw, zrównując ich z wieloma prawami przysługującymi obywatelom polskim – i zrobiła to w sposób dużo

---

52 Por. J. Chlebny, *Stosowanie konwencji praw człowieka w sprawach o nadanie statusu uchodźcy*, w: J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 59–74; J. Białocerkiewicz, *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 1999.

53 Dz.U. z 2022 r., poz. 583. Na mocy art. 1 katalog osób objętych ochroną obejmuje: 1. obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, oraz obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu tych działań wojennych przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. 2. Ilekroć 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 i nie jest obywatelem polskim ani obywatelem innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

54 Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, EURES, *Living and working in Poland*, Warszawa 2022, <https://eures.praca.gov.pl/documents/350063/463622/polska-2str-ang.pdf/7b16a16f-9024-4765-ccfb-1537db0ce14c?t=1672836709287> (dostęp 20.10.2023).

55 Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Obywatele Ukrainy w Polsce – aktualne dane migracyjne*, 24.02.2023, <https://www.gov.pl/web/udsc/obywatele-ukrainy-w-polsce--aktualne-dane-migracyjne> (dostęp 20.10.2023).



szerszy, aniżeli obligowały ją do tego regulacje unijne. Na mocy klauzuli narodowej zrównano Ukraińcom dostęp do m.in. prawa do wykonywania pracy i prowadzenia działalności gospodarczej bez konieczności posiadania zezwolenia, dostęp do świadczeń zdrowotnych i opieki medycznej, dostęp do bezpłatnej edukacji dla dzieci i młodzieży do 18. roku życia oraz możliwość nieodpłatnego kontynuowania studiów. Dopuszczalne jest przekraczanie granicy do innych państw strefy Schengen na okres do 90 dni, a na terytorium Polski umożliwiono bezpłatne przejazdy komunikacją miejską i polskimi kolejami. Zapewniono szeroką pomoc socjalną dla obywateli Ukrainy – uzyskali oni dostęp do świadczeń rodzinnych (m.in. zasiłku rodzinnego, jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, świadczeń rodzicielskich, świadczeń pielęgnacyjnych), świadczenia wychowawczego (comiesięczne świadczenie w wysokości 500 zł na dziecko), świadczenia dobry start (jednorazowe świadczenie pieniężne w wysokości 300 zł na rozpoczęcie roku szkolnego), rodzinnego kapitału opiekuńczego, dofinansowania obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, w klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna, pomoc w postaci jednorazowego świadczenia pieniężnego na utrzymanie w wysokości 300 zł. Dla osób fizycznych i prawnych udzielających pomocy przewidziano pewne preferencje podatkowe<sup>56</sup>. Dokonując podsumowania rozwiązań ustawowych względem uciekających z Ukrainy, należy podkreślić, że zmiany legislacyjne odzwierciedlają dynamiczne i ewoluujące podejście do zarządzania złożonymi wyzwaniem przez napływ uchodźców do regionu<sup>57</sup>, wykazując tym samym odpowiedzialne podejście do wywiązywania się z nałożonych przez traktaty prawnomiędzynarodowe zobowiązań, szczególnie w świetle praw człowieka. Polskie regulacje prawne pozwoliły na natychmiastową integrację Ukraińców ze społeczeństwem przyjmującym, zapewniając im szeroki katalog środków pomagających odnaleźć się w nowym miejscu pobytu. Warto mieć jednak na uwadze, że przedmiotowa ustawa ulega ograniczeniom temporalnym, w związku z tym konieczne będą dalsze rozwiązania legislacyjne w celu zapewnienia ochrony Ukraińcom po 4 marca 2024 roku<sup>58</sup>.

W samym 2022 roku pomoc Ukraińcom kosztowała Polskę około 35–40 mld zł, z czego 10 mld to wydatki na broń, 6 mld to wsparcie dla przybywających osób bezpośrednio z budżetu państwa, około 10 mld to pomoc ze strony samorządów

56 Por. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Сайт для громадян України*, <https://www.gov.pl/web/ua> (dostęp 20.10.2023).

57 Por. I. Malanchuk, *Legal...*, s. 239.

58 Możliwe scenariusze dalszej pomocy w tej sytuacji por. E. Guild, K. Groenendijk, *The impact...*, s. 12–16.

i organizacji pozarządowych oraz około 10 mld to prywatna pomoc Polaków<sup>59</sup>. Polacy wykazali bardzo otwartą postawę wobec pomocy Ukraińcom, dążyli do integracji z nimi i nie zanotowano większych problemów społecznych związanych z ich pobylem, tym bardziej że zdecydowana większość osób uciekających z Ukrainy, która pozostała na terytorium Polski, podjęła pracę.

## Wnioski

Wjazd i pobyt Ukraińców w UE w wyniku konfliktu zbrojnego prowadzonego od 24 lutego 2022 roku regulowany jest na poziomie prawa międzynarodowego, prawa UE i praw krajowych państw przyjmujących. Wyciągając wnioski z analizy pierwszego z tych poziomów, można dojść do wniosku, że jedną z głównych barier przy objęciu ochroną osób uciekających z Ukrainy na mocy międzynarodowego prawa uchodźczego pozostaje wąska definicja uchodźcy. Wymaga ona bowiem udowodnienia uzasadnionej obawy przed prześladowaniem, przez co większość osób poszukujących ochrony może nie kwalifikować się do uzyskania statusu uchodźcy na mocy KU. Regulacje konwencyjne mogą nie znaleźć zastosowania także w wyniku długotrwałej, skomplikowanej procedury nadawania tego typu ochrony, w związku z czym pożądana byłaby pogłębiona weryfikacja i redefinicja art. 1 KU na forum międzynarodowym. Kluczową formą ochrony wynikającą z KU pozostaje zasada *non-refoulement*, mająca współcześnie charakter powszechny, od której żadne odstępstwo nie jest dozwolone.

Warto dodać, że ochrona uciekinierów z Ukrainy wynika również z postanowień tzw. *general international law* oraz zobowiązań traktatowych zaliczanych do poszczególnych działów tego prawa – przede wszystkim w zakresie międzynarodowego prawa humanitarnego i międzynarodowego prawa praw człowieka. To właśnie te ostatnie stanowią gwarancje proceduralne ochrony pewnych praw przyrodzonych, należnych w równym stopniu wszystkim ludziom bez względu na ich rasę, religię, narodowość czy przynależność do określonej grupy społecznej. Należą do nich prawo do bezpieczeństwa osobistego, prawo do życia, wolność od tortur i nieludzkiego traktowania, prawo do poszukiwania ochrony poza miejscem zamieszkania. Zostały one uregulowane w wielu aktach prawnych, dlatego problemem nie jest brak regulacji w tym zakresie na poziomie uniwersalnym, ale niemożność skutecznego wyegzekwowania ich postanowień od strony rosyjskiej.

---

<sup>59</sup> Infor, *Polska pomoc dla Ukrainy 2022 – ile kosztowała?*, 27.12.2022, <https://www.infor.pl/prawo/nawosci-prawne/5635962,Polska-pomoc-dla-Ukrainy-2022-ile-kosztowala.html> (dostęp 20.10.2023).

Niestety, zmuszanie jakichkolwiek władz do dokonania pewnych poczynań środkami innymi niż dopuszczalne (środki pokojowe / legalne wprowadzanie sankcji) stanowiłoby naruszenie zasady suwerenności i nieingerencji w sprawy wewnętrzne drugiego państwa i samo w sobie byłoby środkiem nielegalnym. Pozostaje zatem jedynie wprowadzanie kolejnych środków odwetowych, które osłabią pozycję państwa-agresora i przyczynią się do zakończenia wojny. Pożądanym byłoby zwiększenie aktywności ze strony ONZ – mimo braku efektywności RB ONZ, większą rolę widać w działalności ZO ONZ jako inicjatora i koordynatora międzynarodowej współpracy o największym zasięgu, zdolnej do osiągnięcia kompromisów miękкими sposobami. Zalecanym byłoby też dążenie do rozwiązywania źródeł konfliktów zbrojnych, a także wspieranie UNHCR i organizacji humanitarnych w realizacji zobowiązań międzynarodowych.

Na poziomie regionalnym, europejskim, kluczową rolę w przyjęciu ofiar wojny w Ukrainie odegrała – i wciąż odgrywa – UE. Dzięki szeroko zakrojonej pomocy już od pierwszego dnia konfliktu miliony Ukraińców uzyskały wsparcie polityczne, humanitarne, finansowe i militarne. Najważniejszym aktem prawnym ułatwiającym ich wjazd i pobyt na terenie UE była decyzja Rady 2022/382, która zapewniła szeroki dostęp do usług, z których korzystają obywatele UE. Zagwarantowanie tego dostępu w tak ekspresowym tempie spotkało się z żywą aprobatą i stanowi dowód na to, że decyzje polityczne – i idące za nimi regulacje prawne – nie zawsze muszą trwać długo i być nieefektywne. Regulacje zawarte we wspomnianej decyzji Rady mogą stanowić asumpt do dalszych, szerokich reform polityki migracyjnej UE, zmierzających do sprawnej integracji osób poszukujących ochrony ze społeczeństwem przyjmującym. Dotychczasowe funkcjonowanie WESA w obliczu masowej liczby ludności nie eliminuje jednak wszystkich trudności proceduralnych w UE, z jakimi muszą się mierzyć osoby, które po inwazji Rosji uciekły z Ukrainy<sup>60</sup>. Przebywając w państwach członkowskich UE mogą spotykać się w rzeczywistości z różnym poziomem dostępu do poszczególnych elementów ochrony międzynarodowej (takich jak długość rozpatrywania wniosku o legalizację pobytu czy programów integrujących ze społeczeństwem przyjmującym). Ważną rolę w tym zakresie mają do odegrania agencje UE takie jak Frontex, AUEA i Europol, które mogą pomóc państwom członkowskim, by ich działania były jeszcze bardziej skoordynowane i efektywne. Wymaga to jednak przewyciężenia wewnętrznych problemów samych agencji i dostosowanie ich programów prac do nowych wyzwań migracyjnych. Z uwagi na to,

---

<sup>60</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *People fleeing Ukraine struggle in the EU, as survey reveals*, 28.02.2023, <https://fra.europa.eu/en/news/2023/people-fleeing-ukraine-struggle-eu-survey-reveals> (dostęp 20.10.2023).

że po upływie roku sytuacja na wschodnich zewnętrznych granicach UE wciąż jest mocno niestabilna, potrzeba rozwiązania tych problemów staje się pilna<sup>61</sup>.

Polska może stanowić wzór do naśladowania dla pozostałych państw członkowskich w zakresie przyjęcia i pomocy osobom uciekającym z Ukrainy od lutego 2022 roku. Stała się schronieniem dla kilku milionów osób, udzielając im pomocy własnym ogromnym kosztem. Wprowadzona w ciągu kilku dni ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa przyznała znacznie szerszy zakres praw, aniżeli obowiązywały do tego Polskę akty unijne. Pożądanym byłoby wypracowywanie dalszych rozwiązań integrujących oba społeczeństwa, co wydaje się być nieuniknione ze względu na to, że wiele osób – choćby chciało – nie ma do czego wrócić, ponieważ ich domy w Ukrainie zostały zdewastowane. Pomoc powinna być prowadzona komplementarnie wobec rozwiązań unijnych, aby hasło „jedność w różnorodności” odnajdywało swój realny wymiar.

## Bibliografia

- Balouziyeh J.M., Esq., *Principles of International Law*, „Lake Mary” 2016.
- Białocerkiewicz J., *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 1999.
- Blockmans S. (red.), *A transformational moment? The EU's response to Russia's war in Ukraine*, Brussels 2022.
- Chetail V., *The Common European Asylum System: Bric-à-Brac or System?*, w: V. Chetail, P. DeBruycker, F. Maiani (red.), *Reforming the Common European Asylum System: the New European Refugee Law*, „Criminal Justice, Borders and Citizenship Research Paper No. 2564990” 2016.
- Chlebny J., *Stosowanie konwencji praw człowieka w sprawach o nadanie statusu uchodźcy*, w: J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004.
- Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego. Tom IX*, Warszawa 1967.
- Freudlsperger Ch., Schimmelfennig F., *Rebordering Europe in the Ukraine War: community building without capacity building*, „West European Politics” 2023, Vol. 46, Issue 5.
- Goodwin-Gill G., *The Refugee in International Law*, New York 1996.
- Gorodnichenko Y., Sologoub I., di Mauro B.W. (red.), *Rebuilding Ukraine: Principles and policies*, London–Paris 2022.

---

<sup>61</sup> J. Szymańska, *Zaangażowanie agencji UE w pomoc państwom przyjmującym uchodźców z Ukrainy*, „Biuletyn PISM” 2022, nr 66 (2485), s. 2.

- Guild E., Groenendijk K., *The impact of war in Ukraine on EU migration*, „Frontiers in Human Dynamics” 2023, nr 5.
- Malanchuk I., *Legal Framework for the Protection of Ukrainian Refugees: A Comparative Study*, „Problems of Legality” 2023, Issue 160.
- Marcinko M., Rogala B., *The Ukrainian crisis: a test for international law?*, „Polish Review of International and European Law” 2016, Vol. 5, Issue 1.
- Simeon J.C., *Introduction*, w: J.C. Simeon (red.), *Critical issues in international refugee law. Strategies Toward Interpretative Harmony*, Cambridge 2010.
- Skorupka S., Audarska H., Lempicka Z., *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969.
- Szymańska J., *Zaangażowanie agencji UE w pomoc państwom przyjmującym uchodźców z Ukrainy*, „Biuletyn PISM” 2022, nr 66 (2485).

## Ukrainians' entry to and stay in the European Union in the face of the armed conflict since February 2022 – legal aspects with a particular focus on the case of Poland

### Abstract

The aim of this article is to present international law regulations (including EU laws) on Ukrainians' entry to and stay in Poland in the face of the outbreak of the armed conflict in Ukraine on 20 February 2022. The analysis covers acts of international law, with a particular focus on acts of EU law which are relevant to Ukraine's situation today and its consequences for Poland. *De lege lata* and *de lege ferenda* conclusions are drawn that will ensure even more effective protection of persons who flee the armed conflict currently going on in Ukraine and who seek protection in Poland. The methodology applied in the research covers two basic methods typical to law studies - an analysis of the law in force and legal comparison, also aided by the statistical method.

**Keywords:** international law, European Union law, war in Ukraine, international migration law, international refugee law

### CYTOWANIE

Szwed A., *Wjazd i pobyt Ukraińców w Unii Europejskiej w obliczu konfliktu zbrojnego od lutego 2022 roku – aspekty prawne ze szczególnym uwzględnieniem przypadku Polski*, „Acta Iuris Stetinensis” 2024, nr 1 (47), 107–125, DOI: 10.18276/ais.2024.47-07.