

**Maciej Grześkowiak**

Główny Koordynator ds. Współpracy Strategicznej w Biurze RPO

**Agnieszka Szmajdzińska**

Naczelniczka Wydziału Praw Migrantów i Mniejszości Narodowych Biura RPO

## **Rzecznik Praw Obywatelskich wobec uchodźców wojennych z Ukrainy. Wybrane zagadnienia**

### **I.**

Niemal półtora roku po rozpoczęciu inwazji Rosji na Ukrainę z 24 lutego 2022 r., twierdzenie, że od tego dnia nastąpiła bezprecedensowa mobilizacja społeczna w celu pomocy docierającym do Polski uchodźcom wojennym, może zakrawać na truizm. Warto jednak zauważyć, że podobna mobilizacja, połączona z daleko idącą reorientacją priorytetów, towarzyszyła działaniom wielu organów państwa, by wspomnieć Straż Graniczną, czy organy samorządów terytorialnych przyjmujących największe liczby uchodźców wojennych. Szczególna rola w obliczu wzmożonego napływu uchodźców wojennych z Ukrainy przypadła Rzecznikowi Praw Obywatelskich (RPO), z uwagi na jego konstytucyjną rolę „stania na straży wolności i praw człowieka i obywatela”. Osoby przymusowo migrujące, z uwagi na sytuację zagrożenia w państwie pochodzenia oraz niemożność zwrócenia się do tego państwa o efektywną ochronę, są podmiotami szczególnie wrażliwymi i z tego względu stały się przedmiotem szczególnego zaangażowania Rzecznika.

Przedstawiciele Rzecznika byli obecni na przejściach granicznych z Ukrainą od pierwszych dni inwazji, monitorując odprawy graniczne oraz warunki przyjmowania nowoprzybyłych<sup>1</sup>. Wizytacje przedstawicieli RPO prowadzone były również w punktach recepcyjnych i w miejscach zbiorowego zakwaterowania<sup>2</sup>. Efektem tych wizytacji oraz nowych linii współpracy nawiązanych ze służbami i organami zaangażowanymi w odpowiedź na nagły napływ uchodźców wojennych, stały się rekomendacje Rzecznika nakierowane na zapewnienie przybywającym do naszego kraju uchodźcom wojennych warunków w jak najpełniejszy sposób

---

<sup>1</sup> RPO, *Wizyty przedstawicieli BRPO na granicy polsko-ukraińskiej*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/23864/visions/25185/view> (dostęp: 16.06.2023 r.).

<sup>2</sup> Zob. m.in., RPO, *Kolejne wizyty przedstawicieli BRPO przy granicy polsko-ukraińskiej*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/RPO-wizyty-przy-granicy-polsko-ukraina> (dostęp: 16.06.2023 r.).

odpowiadających przyrodzonej godności ludzkiej<sup>3</sup>. Również w pierwszych dniach po inwazji, w Biurze RPO została uruchomiona infolinia w językach ukraińskim i rosyjskim, dedykowana uchodźcom wojennym. Do dnia 7 czerwca 2023 r. w ramach tej infolinii miały miejsce 1583 rozmowy. Rzecznik opiniował również ustawę o pomocy obywatelom Ukrainy (dalej: specustawa) oraz jej kolejne nowelizacje<sup>4</sup>, a także prowadzi setki spraw indywidualnych uchodźców wojennych, w sprawach najróżniejszych: od tych związanych z tytułem pobytowym, przez warunki zakwaterowania, po te związane ze świadczeniami socjalnymi.

Pokrótkie opisane powyżej zaangażowanie Rzecznika Praw Obywatelskich w pomoc oraz monitorowanie przestrzegania praw uchodźców wojennych sprawia, że możliwe jest dokonanie oceny działań państwa na ich rzecz. Ocena ta pokrótce wyrażona jest w niniejszym tekście – na tyle, na ile pozwala na to jego ograniczona objętość.

## II.

Ramy instytucjonalnej odpowiedzi państwa polskiego na napływ uchodźców wojennych z Ukrainy zostały wyznaczone w pierwszych tygodniach po 24 lutego 2022 r. W dniu 4 marca 2022 r. Rada (UE) wydała decyzję wykonawczą po raz pierwszy w historii uruchamiającą mechanizm unijnej tymczasowej ochrony<sup>5</sup>. Kilka dni później, w dniu 12 marca, uchwalona została specustawa, znacznie podwyższająca standard ochrony względem części uchodźców wojennych. Ustawa weszła w życie z mocą wsteczną od dnia 24 lutego 2022 r. Rzecznik wielokrotnie podkreślał, że postawa tak organów państwa, jak samego społeczeństwa względem nowoprzybyłych uchodźców wojennych zasługuje na najwyższy szacunek i uznanie. Podobnie, w obliczu bezprecedensowych wyzwań i potrzeb związanych z przybyciem do Polski w krótkim czasie milionów uchodźców wojennych, Rzecznik uznał uchwalenie specustawy za krok w pełni potrzebny i uzasadniony. Niemniej, już na etapie prac legislacyjnych w parlamencie Rzecznik zwrócił uwagę na szereg wątpliwości związanych z procedowanymi

---

<sup>3</sup> Zob. m.in., RPO, *Systemowo chronić grupy wrażliwe wśród uchodźców z Ukrainy. Odpowiedź pełnomocnika rządu ds. uchodźców z Ukrainy*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ukraina-uchodzcy-systemowa-ochrona-grup-wrażliwych-mswia-odpowiedz> (dostęp: 16.06.2023 r.).

<sup>4</sup> Ustawa z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 103 ze zm.); zob., m.in., RPO, *Uwagi RPO do ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Marcin Wiącek pisze do Tomasza Grodzkiego*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-uwagi-doustawy-o-pomocy-obywatelom-ukrainy-marcin-wiacek-senat> (dostęp: 16.06.2023 r.); RPO, *Nowelizacja specustawy ws. pomocy obywatelom Ukrainy. Uwagi RPO dla Senatu*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/ustawa-pomoc-ukraina-nowelizacja-rpo-opinia-senat> (dostęp: 16.06.2023 r.).

<sup>5</sup> Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z 4.03.2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz.Urz. UE L 71/1).

przepisami. Jedną z najistotniejszych poczynionych uwag, zachowującą aktualność w dniu pisania tych słów, była ta dotycząca ograniczonego zakresu podmiotowego specustawy<sup>6</sup>. Jako taki, zakres ten jest węższy od tego wyznaczonego na podstawie wyżej wymienionej Decyzji Wykonawczej Rady UE<sup>7</sup>. Jednocześnie, Polska, jako państwo członkowskie UE, wciąż obowiązana jest stosować tę Decyzję do osób nią objętych, nie wchodzących jednak w zakres specustawy. W doktrynie wskazano już, że takie rozwiązanie jest niezrozumiałe i jako takie potencjalnie może prowadzić do sytuacji w których, przykładowo, rodzice obywateli ukraińskich (sami nie posiadający obywatelstwa Ukrainy) nie mogą korzystać z uprawnień wynikających ze specustawy, z których korzystają ich dzieci<sup>8</sup>. Z tą oraz z innymi uwagami Rzecznika do treści specustawy i jej kolejnych modyfikacji można się zapoznać na stronie Rzecznika.

Poza uwagami do samej treści ram prawnych przyjętych w odpowiedzi na napływ uchodźców wojennych, wraz z upływem dni, tygodni i miesięcy od inwazji z 24 lutego 2022 r., Rzecznik wskazywał też na niektóre węzłowe problemy w funkcjonowaniu systemu recepcji, krótkoterminowego i średnioterminowego wsparcia dla uchodźców wojennych.

Z czasem ujawniły się problemy niektórych z uchodźców wojennych w ponownym wjeździe do Polski – tak po powrocie z Ukrainy jak i innych państw członkowskich UE. Wynikały one, jak zdiagnozowano, z pewnych niejasności w statusie obywateli Ukrainy, którzy opuścili Polskę na okres dłuższy niż 30 dni a także z tego, że w pierwszym okresie obowiązywania specustawy, chronionym na jej podstawie osobom nie wydawano żadnego dokumentu poświadczającego objęcie ochroną. Wątpliwości te zostały w dużej mierze rozwiane przez wyjaśnienia MSWiA oraz wprowadzenie aplikacji Diia.pl jako dokumentu elektronicznego poświadczającego legalność pobytu w Polsce<sup>9</sup>. Zdarzają się jednak przypadki, gdy uchodźcy wojenni są błędnie pozbawiani statusu „UKR” uprawniającego do świadczeń

---

<sup>6</sup> RPO, *Uwagi RPO...*, op.cit.

<sup>7</sup> Przykładowo, specustawa nie objęła 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 lub osób, które są w stanie udowodnić, że przed dniem 24 lutego 2022 r. legalnie przebywały w Ukrainie na podstawie ważnego zezwolenia na pobyt stały, i które nie są w stanie w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić do kraju lub regionu pochodzenia. Specustawa, w przeciwieństwie do Decyzji Wykonawczej Rady, nie ma też zastosowania do członków rodzin obywateli Ukrainy z wyjątkiem „małżonka” (zob. art. 1 ust. 2 specustawy) oraz „do członków najbliższej rodziny” obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka (zob. art. 2 ust. 2 specustawy).

<sup>8</sup> W.A. Klaus, *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarz*, red. W.A. Klaus, LEX 2023, art. 1.

<sup>9</sup> RPO, *Trudności uchodźców przy ponownym wjeździe do Polski po powrocie do Ukrainy. Odpowiedź MSWiA*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ukraina-uchodzcy-zaswiadczenia-ponowny-wjazd-trudnosci-odpowiedz> (dostęp: 16.06.2023 r.).

zagwarantowanych przez specustawę – mimo tego, że nie wyjeżdżali z Polski na dłużej niż 30 dni lub nawet w sytuacji, gdy ich pobyt w Polsce był nieprzerwany. Rzecznik dwukrotnie interweniował w tej sprawie u Pełnomocnika Rządu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy, jednak problem ten, w momencie pisania tych słów w czerwcu 2023 roku, pozostaje nierozwiązany<sup>10</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje ochrona grup szczególnie wrażliwych wśród uchodźców wojennych. W początkowym okresie recepcji nowoprzybyłych, wyzwaniem były procedury, w tym te dotyczące małoletnich bez opieki. Początkowe nieprawidłowości w tym względzie dobrze ilustruje postępowanie organów państwa względem dzieci ewakuowanych z ukraińskich jednostek pieczy zastępczej. Znane są przypadki, w których właściwe organy państwa nie sprawowały skutecznej kontroli nad losem takich dzieci po przekroczeniu granicy Polski<sup>11</sup>. Niejasności w zakresie postępowania z małoletnimi bez opieki zostały w dużej mierze wyeliminowane z chwilą wejścia w życie specustawy, która wprowadziła instytucję opiekuna tymczasowego, wraz ze stosunkowo prostą procedurą jego ustanowienia. Wskazuje się, że, pomimo wyzwań i pojawiających się z czasem postulatów *de lege ferenda*, sądy rodzinne w dużej mierze w sposób zadowalający wywiązały się ze swych obowiązków związanych z nowowprowadzoną instytucją<sup>12</sup>. Zaniepokojenie Rzecznika wzbudziły jednak otrzymane informacje o organizowaniu powrotów do Ukrainy dzieci ukraińskich, które przybyły do Polski po 24 lutego 2022 r.<sup>13</sup>. W tej sprawie Rzecznik w wystąpieniu do Minister Rodziny i Polityki Społecznej zwrócił uwagę między innymi na to, że wszelkie powroty powinny być organizowane z uwzględnieniem dobra i interesu dziecka.

Dużym wyzwaniem pozostaje funkcjonowanie systemu edukacji w obliczu konieczności realizacji obowiązku szkolnego przez uczniów i uczennice z Ukrainy. W tym kontekście Rzecznik wskazał, że „obowiązkiem państwa jest zadbanie o każde dziecko

---

<sup>10</sup> RPO, *Uchodźcy z Ukrainy są błędnie pozbawiani statusu uprawniającego do opieki medycznej i pomocy. Ponowne pismo RPO*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-pelnomocnik-uchodzczy-ukraina-status-ukr-utrata-wyjazd-ponowne> (dostęp: 16.06.2023 r.).

<sup>11</sup> Zob. przykładowo, szeroko nagłośnioną sprawę dzieci ewakuowanych z domu dziecka w Mariupolu, które zostały zakwaterowane w Domu Dziennikarza w Kazimierzu Dolnym. Wedle doniesień medialnych, ich sprawą miał interesować się kontrowersyjny amerykański pastor Matt Shea. Ostatecznie, dzieci wyjechały do Szwajcarii: P. Kozłowski, *Dzieci z domu dziecka w Mariupolu mają zostać w Kazimierzu. Kontrowersyjny pastor wrócił do USA*, wyborcza.pl, <https://lublin.wyborcza.pl/lublin/7,48724,28276100,dzieci-z-domu-dziecka-w-mariupolu-maja-zostac-w-kazimierzu.html> (dostęp: 16.06.2023 r.).

<sup>12</sup> A. Tymińska, *Dzieci z pieczy zastępczej oraz małoletni bez opieki z Ukrainy: ocena ex-post regulacji i praktyki stosowania specustawy ukraińskiej*, Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, s. 56-67.

<sup>13</sup> Zob. RPO, *Wobec ukraińskich dzieci uchodźczych mają być organizowane powroty do Ukrainy. Wyjaśnienia MRiPS*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-dzieci-uchodzczy-powroty-ukraina-mrips> (dostęp: 16.06.2023 r.)

przebywające na jego terenie. Państwo powinno przede wszystkim zapewnić wszystkim uczniom naukę języka polskiego, możliwość nawiązania kontaktu z rówieśnikami i szansę na podtrzymanie tożsamości kulturowej”<sup>14</sup>. Tymczasem, problemem pozostaje faktyczne funkcjonowanie na terytorium Polski dwóch równoległych systemów edukacji dla uczniów ukraińskich. Część z nich bowiem uczęszcza do szkół polskich, a część kontynuuje naukę zdalnie w ramach systemu ukraińskiego. Problematyczne w takiej sytuacji staje się skuteczne wykonywanie nadzoru na realizacją obowiązku szkolnego przez tę drugą grupę. Szacuje się też, że stosunkowo duża część spośród ukraińskich dzieci w Polsce nie jest objęta żadnym systemem<sup>15</sup>. W odniesieniu natomiast do dzieci ukraińskich w polskim systemie edukacji, wyzwaniami pozostają bariera językowa, związana z nią komunikacja międzykulturowa, niedostateczne wsparcie psychologiczno-pedagogiczne dla uczniów z traumą wojenną, czy niedostatek specjalistycznych szkoleń dla kadry nauczycielskiej<sup>16</sup>.

Osobnym problemem pozostaje mieszkalnictwo, w tym pobyt niektórych uchodźców wojennych w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania. Mimo tego bowiem, że liczba osób przebywających w tego rodzaju punktach znacząco spadła w porównaniu z pierwszymi tygodniami po 24 lutego 2022 r., niektóre z tych ośrodków wciąż funkcjonują<sup>17</sup>. Wynika to z tego, że część uchodźców wojennych wciąż nie jest w stanie utrzymać się poza nimi. W szczególności dotyczy to grup tradycyjnie wykluczonych, takich jak Romowie<sup>18</sup>, którzy stanowią znaczną część mieszkańców ośrodków zbiorowego zakwaterowania. W ostatnio wizytowanym przez pracowników BRPO Centrum Pomocy Humanitarnej PTAK w Nadarzynie szczególnie widocznymi problemami był brak zapewnienia prywatności wszystkim mieszkańcom centrum (niektóre osoby śpią w części hali wydzielonej tylko za pomocą ścianek działowych o wysokości ok. 1 m.) czy brak odpowiedniej przestrzeni, gdzie mogłyby odbywać się zajęcia prowadzone przez działające na terenie ośrodka organizacje. W tym kontekście, należy wskazać, że od 1 marca 2023 roku obowiązują przepisy, zgodnie z którymi osoby zamieszkujące punkty zbiorowego zakwaterowania zarządzane przez wojewodów, mogą być

---

<sup>14</sup> RPO, *Nierozwiązane problemy edukacji dzieci i młodzieży z Ukrainy*. Min. Przemysław Czarnek odpowiada RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-mein-problemy-edukacja-uczniowie-ukraina-odpowiedz> (dostęp: 16.06.2023 r.).

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> RPO, *Informacja o wizytacjach BRPO w punktach pobytu długoterminowego dla uchodźców z Ukrainy na Mazowszu*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/brpo-wizytacje-punkty-pobytu-uchodzcow-mazowsze> (dostęp: 16.06.2023 r.).

<sup>18</sup> RPO, *Problemy uchodźców wojennych w Przemyślu. RPO ponownie pisze do wojewody. Jest odpowiedź* (dostęp: 16.06.2023 r.).

zobowiązane do pokrywania kosztów tego rodzaju pomocy do wysokości 40 zł na osobę dziennie, a po upływie 180 dni od wjazdu do Polski – 60 zł na osobę dziennie (zob. art. 12 ust. 17a i 17b specustawy). Specustawa przewiduje, co prawda, wyłączenie z obowiązku partycypacji w kosztach pomocy dla osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej, jednak omawiane przepisy wzbudziły wątpliwości Rzecznika, także z uwagi na ich niezgodność z unijną dyrektywą w sprawie tymczasowej ochrony<sup>19</sup>.

### III.

Prawie półtora roku od początku inwazji z 24 lutego 2022 r. i wejścia w życie specustawy wydaje się, że natura wyzwań związanych z ochroną uchodźców wojennych z Ukrainy ulega zmianie. Pomimo pokrótce opisanych wyżej problemów, należy uznać, że faza recepcji i krótkoterminowego wsparcia uchodźców wojennych przebiegła w sposób zadowalający, przy godnym szacunku zaangażowaniu całego społeczeństwa, a także organów państwa, w tym samorządu terytorialnego. Obecnie jednak, zagadnieniem fundamentalnym wydaje się opracowanie długoterminowej strategii względem przebywających na terytorium Polski uchodźców wojennych. Tak unijna ochrona tymczasowa, jak i specustawa, zostały zaprojektowane jako instrumenty wsparcia krótko i średnioterminowego. Tytuł pobytowy wynikający ze specustawy początkowo miał trwać 18 miesięcy od dnia 24 lutego 2022 roku. Obecnie, długość ochrony dostosowano do przedłużonej unijnej ochrony tymczasowej, tj. do 4 marca 2024 roku<sup>20</sup>. Jednocześnie, ze specustawy wykreślono uproszczoną procedurę ubiegania się o zezwolenie na pobyt czasowy, co może świadczyć o swego rodzaju odwrócenie od początkowych planów stworzenia dogodnych dróg do długoterminowej integracji uchodźców wojennych w Polsce.

---

<sup>19</sup> Dyrektywa Rady z 20.07.2001 r. 2001/55/WE w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.U.UE.L.2001.212.12). Dyrektywa nakłada na państwa obowiązek zagwarantowania osobom objętym jej przepisami dostępu do odpowiedniego zakwaterowania i nie przewiduje możliwości uzależnienia tego rodzaju pomocy od partycypacji zainteresowanych osób w jej kosztach. Zob. RPO, *Nowelizacja specustawy ws. pomocy obywatelom Ukrainy. Uwagi RPO dla Senatu*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/ustawa-pomoc-ukraina-nowelizacja-rpo-opinia-senat>; RPO, *Jakie są zasady udziału uchodźców wojennych z Ukrainy w kosztach udzielanej im pomocy*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ukraina-uchodzcy-pomoc-koszty-udzial-mswia>(dostęp: 16.06.2023 r.).

<sup>20</sup> Zob. art. 12 pkt 1 ustawy z 14.04.2023 r. o zmianie nazw uczelni służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1088).

Tymczasowa ochrona to narzędzie z założenia przejściowe, nieodłącznie powiązane z sytuacją masowego napływu osób przymusowo migrujących, gdy funkcjonowanie regularnego systemu azylowego danego państwa może być znacznie utrudnione lub niemożliwe, z uwagi na samą skalę migracji. Kluczowy zatem jest proces przejścia od tymczasowej ochrony do rozwiązań bardziej trwałych, zapewniających chronionym osobom fundamentalną pewność ich sytuacji prawnej<sup>21</sup>. W obliczu dalszego trwania działań wojennych na terytorium Ukrainy i związanej z tym niemożności repatriacji dużej części uchodźców wojennych, opracowanie „trwałego rozwiązania” ich sytuacji jawi się jako największe wyzwanie stojące przed państwami przyjmującymi, w tym przed Polską<sup>22</sup>. Czy rozwiązanie to będzie opierać się na ogólnym przekształceniu ochrony tymczasowej w inny, trwały tytuł pobytowy, czy uchodźcy wojenni będą zachęceni, by ubiegać się o ochronę międzynarodową na zasadach ogólnych, czy też będziemy mieli do czynienia z pewnego rodzaju mechanizmem relokacji części z nich do bezpiecznych państw trzecich – tego na chwilę obecną nie wiadomo. Konkludując, warto jednak podkreślić konieczność postawienia praw uchodźców wojennych oraz imperatywu zagwarantowania im jak największej pewności ich sytuacji prawnej w centrum rozważań nad wsparciem udzielanym im w dłuższej perspektywie czasowej.

---

<sup>21</sup> M. Ineli-Ciger, *Temporary Protection in Law and Practice*, Leiden, Boston 2018, s. 94-95.

<sup>22</sup> O pojęciu „trwałych rozwiązań” sytuacji uchodźczych zob. UNHCR, *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern*, 2003, <https://www.unhcr.org/media/26926> (dostęp: 16.06.2023 r.).