



Warszawa, 22-09-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Sylwia Gregorczyk-Abram

ZPM.540.203.2026.MKP

Pan

Marcin Kierwiński

**Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

AE:PL-56316-74543-JDVGW-18

Szanowny Panie Ministrze,

z rosnącym niepokojem odnotowuję napływ kolejnych skarg obywateli Ukrainy dotyczących trudności administracyjnych związanych z uzyskaniem numeru PESEL ze statusem UKR. Treść tych skarg wskazuje, że opisane problemy przestały mieć charakter incydentalny i nabrały wymiaru systemowego, stwarzając ryzyko faktycznego pozbawienia osób uprawnionych możliwości realizacji praw przyznanych im na mocy obowiązujących przepisów.

W ostatnich tygodniach do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły liczne wnioski obywateli Ukrainy będących beneficjentami ochrony czasowej, którzy podczas składania we właściwych organach gmin wniosków o nadanie numeru PESEL ze statusem UKR napotkali trudności wynikające ze sposobu zarejestrowania przez Straż Graniczną ich wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Osoby te są uprawnione do uzyskania numeru PESEL ze statusem UKR na podstawie art. 110a ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹. Z informacji przekazanych Rzecznikowi wynika, że organy gmin odmawiają

¹ Dz.U. z 2026 r. poz. 862, t.j.; dalej: „u.u.c.o.”

nadania takiego numeru osobom, których wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie został zarejestrowany przez Straż Graniczną w kategorii „ewakuacja/ochrona czasowa”.

Na systemowy charakter opisywanych trudności wskazywano również podczas mojego spotkania z przedstawicielkami i przedstawicielami ukraińskich organizacji działających w Polsce, które odbyło się 24 sierpnia 2026 r., w Dniu Niepodległości Ukrainy. Uczestnicy spotkania zwracali uwagę, że niejasność obowiązujących przepisów oraz niejednolita i coraz bardziej rygorystyczna praktyka ich stosowania przez właściwe organy prowadzą do realnego ograniczenia dostępu do ochrony czasowej².

Analiza wniosków kierowanych do Rzecznika pozwala wyróżnić następujące, najczęściej powtarzające się nieprawidłowości i trudności praktyczne:

- cel wjazdu cudzoziemca zostaje zarejestrowany przez Straż Graniczną niezgodnie z jego deklaracją, mimo że, jak twierdzą skarżący, wyraźnie wskazywali oni na zamiar skorzystania z ochrony czasowej, a niekiedy upewniali się podczas odprawy granicznej, czy ich wjazd został prawidłowo oznaczony jako „ewakuacja/ochrona czasowa”;
- właściwa placówka Straży Granicznej odmawia skorygowania wpisu dotyczącego celu wjazdu, uznając, że czynności związane z jego rejestracją zostały przeprowadzone prawidłowo;
- pomimo uzyskania od Straży Granicznej informacji o dokonaniu korekty wpisu albo o widniejącym w rejestrze oznaczeniu „Q” organ gminy nadal nie może pozytywnie zweryfikować danych cudzoziemca, w konsekwencji czego ustnie odmawia przyjęcia wniosku o nadanie numeru PESEL ze statusem UKR;
- dokonano korekty danych, jednak po 30-dniowym terminie na złożenie wniosku, w związku z czym organ gminy odmówił nadania numeru PESEL UKR;
- czas oczekiwania na rozpatrzenie wniosku o korektę danych przez Straż Graniczną wynosi w niektórych placówkach nawet 90 dni, co w praktyce może uniemożliwić cudzoziemcom dochowanie 30-dniowego terminu na złożenie wniosku o nadanie numeru PESEL ze statusem UKR;
- status PESEL UKR zostaje zmieniony na PESEL NUE pomimo niezastąpienia przesłanek określonych w art. 109b u.u.c.o., przy czym cudzoziemiec nie jest

² <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/dzien-niepodleglosci-ukrainy-spotkanie-relacja> (dostęp: 22.09.2026).

informowany o dokonaniu w rejestrze zmiany mającej wpływ na jego status prawny;

- w przypadku rodzin wspólnie przekraczających granicę występują rozbieżności w sposobie zarejestrowania celu wjazdu poszczególnych członków rodziny, w szczególności małoletnich dzieci, których cel wjazdu bywa rejestrowany odmiennie od celu wjazdu towarzyszącego im rodzica lub opiekuna;
- osoby starsze oraz inne osoby wymagające szczególnego wsparcia, między innymi ze względu na wiek, stan zdrowia lub ograniczoną znajomość obowiązujących przepisów i procedur, nie są świadome znaczenia sposobu zarejestrowania celu wjazdu albo nie są w stanie skutecznie zweryfikować prawidłowości wpisu i doprowadzić do jego skorygowania podczas odprawy granicznej.

W toku indywidualnych postępowań wyjaśniających prowadzonych w Biurze RPO oraz korespondencji z Komendą Główną Straży Granicznej i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznikowi przekazano pismo zastępcy dyrektora Departamentu Spraw Obywatelskich z 8 maja 2026 r. (DSO-WEL.6100.13.2026), stanowiące rekomendacje MSWiA dotyczące sposobu postępowania w sprawach o nadanie numeru PESEL ze statusem UKR. Zostało ono skierowane do Dyrektora Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej oraz dyrektorów wydziałów spraw obywatelskich i komórek równorzędnych w urzędach wojewódzkich, a następnie przekazane organom gmin. Zgodnie z tymi rekomendacjami osoba, której wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie został zarejestrowany jako „ewakuacja/ochrona czasowa”, nie jest uznawana przez organy za beneficjenta ochrony czasowej, a tym samym za osobę uprawnioną do złożenia wniosku o nadanie numeru PESEL ze statusem UKR.

W tym miejscu należy zauważyć, że ani przepisy ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ani przepisy ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności³, regulujące zasady nadawania numeru PESEL ze statusem UKR, nie uzależniają jego nadania od zarejestrowania przez Straż Graniczną wjazdu wnioskodawcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako „ewakuacja/ochrona czasowa”. Stanowisko MSWiA budzi istotne wątpliwości również dlatego, że przepisy prawa Unii Europejskiej dotyczące

³ Dz.U. z 2026 r. poz. 384 t.j.; „ustawa o ewidencji ludności”.

ochrony czasowej⁴ nie uzależniają korzystania z tej ochrony od spełnienia dodatkowych wymogów krajowych ani nie przewidują wygaśnięcia ochrony z uwagi na niespełnienie obowiązków administracyjnych.

Z odpowiedzi udzielanych obywatelom Ukrainy przez placówki Straży Granicznej w związku z wnioskami o skorygowanie danych zamieszczonych w rejestrze prowadzonym przez Straż Graniczną wynika, że również ten organ nie znajduje w obowiązujących przepisach podstaw do uznania takiego oznaczenia celu wjazdu za warunek nadania numeru PESEL ze statusem UKR. Odmawiając dokonania korekty, Straż Graniczna wskazuje bowiem, że: „przepisy ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tj. art. 110a dotyczący nadania beneficjentowi ochrony czasowej numeru PESEL ze statusem UKR, obligują cudzoziemca do złożenia wniosku w terminie 30 dni od dnia przekroczenia granicy RP w dowolnym urzędzie gminy. Brak jest zapisów w ww. ustawie, że w systemach Straży Granicznej musi być oznaczony cel wjazdu – ewakuacja”.

W rezultacie obywatele Ukrainy znajdują się w swoistej luce proceduralnej: organy gmin uzależniają przyjęcie wniosku o nadanie numeru PESEL ze statusem UKR od określonego sposobu zarejestrowania celu wjazdu przez Straż Graniczną, podczas gdy Straż Graniczna wskazuje, że obowiązujące przepisy nie wymagają takiego oznaczenia, i odmawia skorygowania wpisu. Zainteresowani są w ten sposób odsyłani pomiędzy organami, bez możliwości uzyskania formalnego rozstrzygnięcia podlegającego zaskarżeniu. Jednocześnie upływ 30-dniowego terminu może skutkować utratą możliwości uzyskania numeru PESEL ze statusem UKR, a tym samym korzystania z uprawnień związanych z ochroną czasową.

Opisana praktyka budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego oraz wynikających z niej zasad pewności prawa, bezpieczeństwa prawnego i zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rodzi ona również zastrzeżenia w kontekście zasady

⁴ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2025/1460 z dnia 15 lipca 2025 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 (Dz. Urz. UE L 1460 z 2025 r.); decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 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 z 2022 r., s. 1, ze zm.).

równego traktowania oraz wyrażonego w art. 7 Konstytucji RP wymogu działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa.

Za zgodną z powyższymi zasadami trudno bowiem uznać praktykę, w ramach której cudzoziemcy są odsyłani pomiędzy organami gmin a placówkami Straży Granicznej, nie uzyskują formalnych rozstrzygnięć ani jednoznacznych informacji o przysługujących im środkach prawnych, a możliwość skorzystania z uprawnień związanych z ochroną czasową jest uzależniana od rozbieżnych interpretacji przepisów lub sposobu odnotowania danych w rejestrach publicznych. Szczególne zaniepokojenie budzi przy tym sytuacja, w której błędy lub rozbieżności występujące w tych rejestrach wywołują negatywne skutki prawne dla jednostki, mimo że nie miała ona wpływu na ich powstanie ani realnej możliwości skutecznego doprowadzenia do ich usunięcia.

Poważne wątpliwości wywołuje również praktyczne znaczenie przypisywane rekomendacjom DSO MSWiA. Rekomendacje te nie stanowią źródła powszechnie obowiązującego prawa, a zatem nie mogą samodzielnie kształtować przesłanek nabycia uprawnień przyznanych jednostce w ustawie ani stanowić podstawy odmowy ich przyznania. Katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa określa art. 87 Konstytucji RP.

Jeżeli zatem organy uzależniają możliwość nadania numeru PESEL ze statusem UKR od spełnienia warunku, który nie wynika z przepisów ustawy, lecz został sformułowany wyłącznie w rekomendacjach MSWiA, prowadzi to do faktycznego modyfikowania ustawowych przesłanek przyznania tego statusu za pomocą aktu niewymienionego w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa. Taka praktyka rodzi zasadnicze zastrzeżenia z punktu widzenia wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu, nakazującej organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁵, zwracam się do Pana Ministra z prośbą o dokonanie analizy obowiązujących regulacji oraz praktyki organów właściwych w tych sprawach, a także o rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych zmierzających do wyeliminowania opisanych nieprawidłowości,

⁵ t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1264, ze zm.

ujednoczenia praktyki stosowania prawa i zapewnienia skutecznej ochrony praw osób objętych ochroną czasową.

Ponadto, na zasadzie art. 13 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, proszę o wyjaśnienie, czy Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji podtrzymuje stanowisko, zgodnie z którym brak zarejestrowania celu wjazdu jako „ewakuacja/ochrona czasowa” wyklucza możliwość nadania numeru PESEL ze statusem UKR. W przypadku odpowiedzi twierdzącej proszę o wskazanie podstawy prawnej tego stanowiska oraz wyjaśnienie jakie środki prawne i proceduralne przysługują osobie, której organ gminy odmawia przyjęcia lub uwzględnienia wniosku o nadanie numeru PESEL ze statusem UKR z uwagi na treść wpisu w rejestrze Straży Granicznej, podczas gdy właściwa placówka Straży Granicznej odmawia jego skorygowania.

•

W związku z przedstawionymi wątpliwościami oraz wynikającymi z nich konsekwencjami dla beneficjentów ochrony czasowej, zasadne wydaje się rozważenie organizacji spotkania poświęconego tej kwestii. Pozwoliłoby ono na przedstawienie konkretnych spraw wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, które ilustrują skalę i charakter problemów wynikających z obecnych rozwiązań, a także na wspólną analizę możliwych kierunków zmian. Będę wdzięczna za rozważenie propozycji spotkania.

Z poważaniem

Sylwia Gregorczyk-Abram

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

1. **Monika Horna-Cieślak** - Rzeczniczka Praw Dziecka
2. **gen. dyw. SG Robert Bagan** - Komendant Główny Straży Granicznej.