



Warszawa, dnia 12 września 2025 r.

Opinia prawna Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych do projektu prezydenckiego ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw

Wykaz źródeł:

• **Akty prawne:**

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483),
2. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U.1993.61.284),
3. Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 337),
4. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1989),
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 146),
6. Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1576),

• **Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego:**

1. Wyrok z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15,
2. Wyrok z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94,
3. Wyrok z dnia 9 maja 1988 r., sygn. akt U 7/87.

• **Literatura:**

1. Garlicki L., Zubik M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom II*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016,
2. Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016,
3. Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.



Wprowadzenie

Przedłożony do analizy projekt ustawy, stanowiący inicjatywę legislacyjną Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jest kompleksową propozycją redefinicji ram prawnych regulujących status i system wsparcia dla obywateli Ukrainy objętych w Polsce ochroną czasową. Geneza projektu jest ściśle związana z zawetowaniem przez Głowę Państwa poprzedniej ustawy nowelizującej, a jego fundamentalnym celem, jak wskazano w uzasadnieniu, jest przywrócenie „równowagi relacji” oraz implementacja zasad „sprawiedliwości społecznej” poprzez eliminację mechanizmów postrzeganych jako nadmiernie uprzywilejowujące beneficjentów ochrony czasowej względem obywateli polskich. Niniejsza opinia koncentruje się na analizie kluczowych, z perspektywy prawa migracyjnego i administracyjnego, rozwiązań zawartych w projekcie. Ocenie poddane zostaną propozycje zmian w zakresie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, warunków przyznawania świadczeń na rzecz rodziny, procedur administracyjnych związanych z legalizacją pobytu oraz zasad nabywania obywatelstwa polskiego.

Analiza szczegółowa

1. Dostęp do Systemu Opieki Zdrowotnej

Brzmienie przepisu zaproponowane w projekcie Prezydenta RP (Art. 1 pkt 16 lit. a):

Art. 37. 1. Obywatel Ukrainy, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1, jest uprawniony do opieki medycznej udzielanej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obejmującej świadczenia opieki zdrowotnej tak jak osoba posiadająca obywatelstwo polskie, pod warunkiem spełniania wymogów określonych w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 146, z późn. zm.), na zasadach i w trybie określonym w tej ustawie.

Projektowana regulacja stanowi fundamentalną zmianę paradygmatu, znosząc dotychczasowy, quasi-automatyczny dostęp beneficjentów ochrony czasowej do świadczeń opieki zdrowotnej. Dążenie do unifikacji zasad dostępu do świadczeń publicznych jest kierunkiem systemowo uzasadnionym, realizującym postulat równości wobec prawa, wyrażony w art. 32 Konstytucji RP. Jak podnosi się w orzecznictwie, zasada równości oznacza, iż „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”. Eliminacja stanu, w którym jedna grupa



społeczna posiadała uprawnienia niedostępne na tych samych warunkach dla obywateli, może być postrzegana jako przywrócenie spójności systemu zabezpieczenia społecznego.

Należy jednak wskazać, że proponowana regulacja, w swoim obecnym kształcie, budzi istotne zastrzeżenia z punktu widzenia zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz zasady solidaryzmu społecznego, wynikającej z klauzuli państwa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Status uchodźcy wojennego wiąże się ze szczególną sytuacją życiową, która często obiektywnie uniemożliwia podjęcie zatrudnienia. Całkowite pozbawienie tych osób dostępu do opieki zdrowotnej stanowi środek nadmierny w stosunku do deklarowanego celu. Jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ocena proporcjonalności wymaga zbadania, czy regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków (przydatność), czy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego (konieczność) i czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela (proporcjonalność *sensu stricto*). W tym kontekście, całkowite wyłączenie z systemu opieki zdrowotnej osób, które nie mogą podjąć pracy, wydaje się środkiem niekoniecznym i nieproporcjonalnym.

W wyżej wskazanym zakresie istnieje możliwość zaproponowania mniej radykalnego rozwiązania, które pozwoliłyby na osiągnięcie celu fiskalnego przy jednoczesnym poszanowaniu zobowiązań humanitarnych. Rozważenia wymagałby model polegający na utrzymaniu gwarantowanego dostępu do świadczeń, lecz z ograniczeniem ich katalogu dla osób dorosłych do niezbędnego minimum, wyłączając kosztowne procedury medyczne. Przy czym, w ramach takiego modelu możliwe byłoby również utrzymanie pełnego zakresu świadczeń dla osób niepełnoletnich, co stanowiłoby realizację szczególnej ochrony praw dziecka, wynikającej z art. 72 Konstytucji RP oraz Konwencji o prawach dziecka.

2. Warunkowość Świadczeń na Rzecz Rodziny

Brzmienie przepisu zaproponowane w projekcie Prezydenta RP (Art. 1 pkt 13 lit. a):

W art. 26 w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie: „2) świadczenia wychowawczego, o którym mowa w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, jeżeli spełnia łącznie następujące warunki: a) zamieszkuje z dzieckiem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, b) z tytułu aktywności zawodowej [...] podlega ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu od podstawy, której łączna wysokość wynosi nie mniej niż 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę [...], c) dziecko, na które ubiega się o świadczenie wychowawcze lub otrzymuje świadczenie



wychowawcze, realizuje odpowiednio obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny albo obowiązek nauki [...]”.

Powiązanie prawa do świadczeń z wymiernymi wskaźnikami integracji, takimi jak praca i edukacja, należy ocenić co do zasady pozytywnie. Jest to instrument zgodny z nowoczesną polityką integracyjną. Problematyczna jest jednak konstrukcja prawna przyjętych kryteriów. Szywno określony próg oskładkowania (50% minimalnego wynagrodzenia) może prowadzić do pozbawienia wsparcia osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy. Przepis ten może zatem naruszać zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), która nakazuje racjonalne i sprawiedliwe rozłożenie publicznych ciężarów i świadczeń.

Należy ponadto podkreślić, że skuteczność systemu weryfikacji warunków przyznawania świadczeń zależy od zaawansowanych narzędzi informatycznych. W szczególności, weryfikacja kluczowego warunku zamieszkiwania na terytorium Polski wymaga stworzenia zautomatyzowanego mechanizmu wymiany danych między rejestrami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych a Strażą Graniczną, który pozwoliłby na bieżące monitorowanie przekroczeń granicy. Ponadto, choć weryfikacja obowiązku szkolnego jest uzasadniona, jej skuteczność zależy od sprawnego funkcjonowania systemów informatycznych państwa (System Informacji Oświatowej). Ewentualne błędy administracyjne lub opóźnienia w przekazywaniu danych mogą prowadzić do niestusznego wstrzymania wypłat. Przy czym, projekt nie precyzuje procedur odwoławczych w takich przypadkach.

Projekt prezydencki, koncentrując się na materialnych przesłankach, nie adresuje w wystarczającym stopniu tych technicznych wyzwań. Warto zauważyć, że takie zasady warunkowości mogłyby zostać wprowadzone nie jako rozwiązanie incydentalne, lecz jako uniwersalna reguła dla wszystkich cudzoziemców spoza UE, co ujednoliciłoby politykę socjalną państwa.

3. Przywrócenie Terminów w Postępowaniach Pobytowych

Brzmienie przepisu zaproponowane w projekcie Prezydenta RP (Art. 1 pkt 11):

„uchyla się art. 22a–22h”

Decyzję tę należy ocenić jako fundamentalny krok w kierunku przywrócenia pełni gwarancji proceduralnych dla cudzoziemców, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka). Jak słusznie podniesiono w uzasadnieniu projektu, powołując się na



stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, dotychczasowe rozwiązanie w praktyce pozbawiało stronę skutecznych środków prawnych w przypadku bezczynności lub przewlekłości organu. Utrzymywanie stanu niepewności prawnej przez okres kilkunastu miesięcznych (wieloletnich) postępowań uniemożliwia stabilizację życiową i stanowi de facto przeniesienie na jednostkę negatywnych konsekwencji niewydolności administracji publicznej. Jest to sprzeczne z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, która stanowi jeden z filarów państwa prawnego.

Należy jednak mieć na uwadze, że istnieje również alternatywna argumentacja, wskazująca na ryzyko paraliżu pracy urzędów wojewódzkich w przypadku nagłego przywrócenia pełnego reżimu proceduralnego, bez zapewnienia im adekwatnego wsparcia. We wskazanym zakresie warto rozważyć stanowisko, zgodnie z którym utrzymanie mechanizmu zawieszenia terminów, choć niedoskonałe, stanowi konieczny środek zaradczy, chroniący system przed falą skarg i ponagleń, które mogłyby dodatkowo spowolnić proces wydawania decyzji. Propozycja prezydencka, choć słuszna z perspektywy ochrony praw jednostki, nie przedstawia jednocześnie rozwiązań systemowych, które miałyby zapobiec zidentyfikowanym ryzykom organizacyjnym po stronie administracji.

4. Nabywanie Obywatelstwa

Brzmienie przepisu zaproponowane w projekcie Prezydenta RP (Art. 9):

W ustawie z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2023 r. poz. 1989 oraz z 2025 r. poz. 622 i 921) w art. 30 w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie: „1) cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 10 lat na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu, który posiada w Rzeczypospolitej Polskiej stabilne i regularne źródło dochodu oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego;”.

Propozycja ta budzi istotne wątpliwości co do jej zgodności z zasadą proporcjonalności, która jest jedną z fundamentalnych zasad ograniczania konstytucyjnych wolności i praw, a jej źródłem jest art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Obywatelstwo stanowi zwieńczenie procesu integracji ze społeczeństwem danego państwa. Tak drastyczne i skokowe wydłużenie wymaganego okresu pobytu jest środkiem, który może okazać się nieadekwatny do celu, jakim jest zapewnienie głębszej więzi cudzoziemca z Państwem Polskim. Może on stanowić barierę demotywującą dla osób już dobrze zintegrowanych. W kontekście globalnej rywalizacji o wykwalifikowanych migrantów, nadmiernie restrykcyjna polityka naturalizacyjna może osłabić atrakcyjność Polski jako kraju docelowego.



Co więcej, projekt wprowadza jedną, sztywną regułę, nie różnicując sytuacji cudzoziemców. Bardziej adekwatnym i celowym rozwiązaniem byłoby utrzymanie krótszych ścieżek naturalizacji dla określonych grup, np. absolwentów polskich uczelni, osób wykonujących zawody o szczególnym znaczeniu dla gospodarki czy osób o wybitnych osiągnięciach, co pozwoliłoby na bardziej elastyczne kształtowanie polityki migracyjnej, zgodnie ze strategicznymi interesami państwa.

Podsumowanie

Analizowany projekt ustawy prezentuje rozwiązania o zróżnicowanym charakterze pod względem ich oceny prawnej, w szczególności konstytucyjnej. Z jednej strony, propozycję dotyczącą sfery uchylecia przepisów o zawieszeniu biegu terminów w postępowaniach pobytowych, należy ocenić jako zgodną z dążeniem do wzmocnienia gwarancji wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Z drugiej strony, propozycje w zakresie praw materialnych – zwłaszcza dotyczące dostępu do opieki zdrowotnej, warunkowości świadczeń socjalnych oraz zasad nabywania obywatelstwa – rodzą istotne pytania o ich zgodność z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Dalsze prace legislacyjne nad projektem powinny zatem skoncentrować się na znalezieniu równowagi pomiędzy celami ustawy, takimi jak racjonalizacja wydatków publicznych i uszczelnienie systemu, a konstytucyjnym obowiązkiem ochrony praw jednostki, w tym osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej.

Autor opinii: radca prawny Gabriel Vilkas