

Paweł Olbrycht

**Migracje z Ukrainy do Polski  
wskutek inwazji Federacji Rosyjskiej  
w okresie 24 II 2022-31 XII 2024 r.  
Działania prawne podjęte przez organy  
władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej**

**Abstrakt**

Celem badań prowadzonych na potrzeby artykułu była eksploracja rozwiązań prawnych podjętych przez organy władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej wobec przybywających do Polski migrantów z Ukrainy w okresie od 24 II 2022 r. (początku pełnoskalowej inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę) do 31 XII 2024 r. W procesie badawczym wykorzystano metodę analizy źródeł, z zastosowaniem techniki analizy treści źródeł literaturowych, aktów prawa polskiego oraz międzynarodowego dotyczących problematyki migracyjnej, w tym uchodźczej oraz danych statystycznych. W wyniku przeprowadzonych badań można stwierdzić, że wobec przybywających do Polski po 24 II 2022 r. obywateli Ukrainy polskie organy władzy publicznej wprowadziły relatywnie wiele rozwiązań ułatwiających im adaptację (m.in. w obszarze edukacji, dostępu do rynku pracy i służby zdrowia) oraz, że istnieje istotne zróżnicowanie w działaniach podjętych we wskazanej sytuacji a reakcji na wzrost zagrożenia nieudokumentowaną migracją do Polski z terytorium Białorusi.

**Słowa kluczowe:** Rzeczpospolita Polska, Ukraina, migracje, bezpieczeństwo, Federacja Rosyjska, agresja zbrojna, uchodźcy

## Wstęp

Pełnoskalowa agresja zbrojna Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, rozpoczęta 24 II 2022 r. stanowi ze względu na bliskość geograficzną zagrożenie bezpieczeństwa zewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej nie tylko ze względu na potencjalną agresję zbrojną Rosji, lecz także ze względu na zjawisko, które od zawsze w historii towarzyszy konfliktom zbrojnym jako ich skutek.

Zjawiskiem tym są migracje (przemieszczanie się w celu poprawy warunków egzystencji<sup>1</sup>) ludności cywilnej z terenów zagrożonych działaniami wojennymi w celu ochrony zdrowia i życia. W przypadku przytoczonego konfliktu zbrojnego, państwem, do którego masowo uciekały osoby z Ukrainy jest Rzeczpospolita Polska.

Dane UNHCR – Agencji ONZ ds. Uchodźców wskazują, że obecnie (stan na VI 2025 r.) w Polsce przebywa 986 422 obywateli Ukrainy zarejestrowanych jako uchodźcy, z 1 934 211<sup>2</sup>, którzy o taki lub zbliżony status się ubiegali, co stanowi ok. 51%, czyli nieco ponad połowę wszystkich przypadków.

W kontekście aktualnych (stan na VI 2025 r.) trendów dotyczących migracji cudzoziemców do Polski, należy także zaznaczyć, że oprócz wskazanego znacznego wzrostu skali migracji obywateli Ukrainy wskutek inwazji Federacji Rosyjskiej, inne istotne z perspektywy bezpieczeństwa RP wyzwanie związane z migracjami cudzoziemców dotyczy wywoływanej od VII 2021 r. w celu generowania chaosu (w reakcji na nałożone przez Unię Europejską sankcje) przez władze Białorusi presji migracyjnej, polegającej na organizowaniu transportu do tego państwa i ułatwianiu przedostania się (m.in. poprzez Polskę) na terytorium Unii Europejskiej osób pochodzących z położonych na Bliskim Wschodzie państw, takich jak Irak oraz Afganistan.

Jednak pomimo, że obie przytoczone sytuacje dotyczące masowych migracji cudzoziemców do Polski stanowią istotne wyzwanie dla organów władzy publicznej, to istnieją istotne różnice w zakresie działań podjętych w wyniku ich wystąpienia przez owe organy.

Opisana sytuacja skłania zatem do identyfikacji tych różnic, w tym wskazania ich przyczyn w kontekście wykorzystania mechanizmów prawnych wobec obu grup migrantów. Wobec tego zdecydowano się na eksplorację rozwiązań prawnych podjętych przez Polskę wobec przybywających do Polski po 24 II 2022 r. migrantów z Ukrainy – co na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto za cel badawczy – a także sformułowania następujących problemów badawczych: „Jakie rozwią-

<sup>1</sup> W. Fehler, K. Cebul, R. Podgórzeńska, *Migracje jako wyzwanie dla Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich*, Warszawa 2017, s. 14.

<sup>2</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine> (30 VI 2025).

zania prawne, stanowiące podstawę do działania wobec wzrostu skali migracji z Ukrainy wskutek inwazji zbrojnej Federacji Rosyjskiej przyjęły w okresie od 24 II 2022 r. do XII 2024 r. władze Rzeczypospolitej Polskiej?” oraz „Jakie są różnice w zakresie zastosowanych metod działania organów władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej pomiędzy przypadkami migracji z Ukrainy wskutek inwazji Federacji Rosyjskiej oraz prób migracji do Polski z terytorium Białorusi?”. Ze względu na wykorzystanie w procesie badawczym wyłącznie badań jakościowych, nie sformułowano hipotezy.

Jako zakres czasowy eksploracji przedmiotu badań, którym określono rozwiązania prawne wprowadzone przez organy władzy publicznej RP w wyniku masowych migracji z Ukrainy po 24 II 2022 r., przyjęto okres właśnie od 24 II 2022 r. do XII 2024 r. W procesie badawczym wykorzystano metodę analizy źródeł, z zastosowaniem techniki analizy treści źródeł literaturowych, aktów prawa polskiego oraz międzynarodowego dotyczących problematyki migracyjnej, w tym uchodźczej oraz danych statystycznych.

W wyniku przeprowadzonej kwerendy źródeł, można zaobserwować istnienie relatywnie niewielu publikacji, których autorzy poświęcili uwagę badawczą *stricto* zagadnieniu rozwiązań prawnych podjętych przez Polskę w wyniku migracji obywateli Ukrainy wskutek rosyjskiej inwazji. Przykłady publikacji z tej kategorii stanowią dzieła m.in. Dominiki Liszkowskiej (w kontekście studium przypadku sekurytyzacji migracji do Polski)<sup>3</sup>, Heleny Wyligały (w kontekście generalnych założeń polskiej polityki migracyjnej)<sup>4</sup>, Piotra Zalewskiego (w kontekście badania wpływu migracji z Ukrainy na bezpieczeństwo RP)<sup>5</sup> czy Sabiny Grabowskiej i Anny Pięty-Szawary (koncentrując główną uwagę na humanitarnym aspekcie niesionej pomocy)<sup>6</sup>.

Identyfikując się z wnioskami wynikających z badań wskazanych autorów, na potrzeby niniejszego artykułu zdecydowano się uzupełnić dotychczasowy stan dyskursu naukowego dotyczący rozwiązań instytucjonalno-prawnych wprowadzonych w Polsce w wyniku wzrostu skali migracji z Ukrainy wskutek inwazji Federacji Rosyjskiej o niedostrzeżony w dotychczas powstałych publikacjach element porównania wprowadzonych rozwiązań prawnych pomiędzy sytuacją

<sup>3</sup> D. Liszkowska, *Procesy sekurytyzacji i desekurytyzacji migracji w Polsce w kontekście migracji z Ukrainy po wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej* (2022), „Sprawy Międzynarodowe” 2023, t. 76, nr 2, s. 89-112.

<sup>4</sup> H. Wyligała, *Pomoc dla obywateli Ukrainy z perspektywy polskiej polityki migracyjnej*, [w:] *Uchodźcy pośród nas. Pomaganie w perspektywie interdyscyplinarnej*, red. E. Kurantowicz, Wrocław 2022, s. 15-31.

<sup>5</sup> P. Zalewski, *Działania administracji państwowej w Polsce wobec uchodźców z Ukrainy w pierwszych tygodniach wojny w Ukrainie 2022 roku. Aspekty prawne i securitologiczne*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2022, t. 34, s. 101-124.

<sup>6</sup> S. Grabowka, A. Pięta-Szawara, *Wsparcie Polski na rzecz uchodźców z Ukrainy w obliczu wojny w 2022 r. Wybrane aspekty*, „Journal of Modern Science” 2023, vol. 50, nr 1, s. 381-396.

dotyczącą migracji obywateli Ukrainy wskutek rosyjskiej inwazji oraz prób migracji do Polski z terytorium Białorusi.

## **Rozwiązania prawne w Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzone w celu pomocy obywatelom Ukrainy przybywającym do Polski wskutek inwazji Federacji Rosyjskiej**

W celu sformalizowania niesienia pomocy obywatelom Ukrainy wskutek zbrojnej inwazji Federacji Rosyjskiej, w relatywnie krótkim okresie wdrożono ustawę, w której sformułowano zapisy dotyczące szczegółów udzielania pomocy obywatelom Ukrainy, którzy przybywali do Polski po 24 II 2022 r.<sup>7</sup>

W przytoczonej ustawie scharakteryzowano szczegółowe rozwiązania dotyczące niesienia w Polsce pomocy obywatelom Ukrainy. Należy jednak zaznaczyć, że wszystkie jej zapisy dotyczą wyłącznie tych obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski od 24 II 2022 r., a więc w celach humanitarnych, w celu ochrony zdrowia i życia, a także małżonków, małoletnich dzieci obywateli oraz małoletnich dzieci małżonków obywateli Ukrainy, w przypadku jeśli nie są obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>8</sup>. Należy także wskazać, że ustawa ta jest od momentu jej wprowadzenia sukcesywnie nowelizowana, zwłaszcza w zakresie regulacji czasu pobytu przybyłych po 24 II 2022 r. do Polski obywateli Ukrainy.

Znaczenie tej kwestii można zaobserwować na podstawie umiejscowienia tego zapisu już w art. 2 ustawy. Wskazano w nim, że za legalny do 30 IX 2025 r. (stan na VI 2025 r.: data określana jest w rozporządzeniach Rady Ministrów, a kryterium jej wskazania jest ocena bieżącej sytuacji działań militarnych na Ukrainie, w tym skala obywateli Ukrainy przyjeżdżających do Polski oraz względy bezpieczeństwa Rzeczypospolitej) uznaje się pobyt obywatela Ukrainy, który legalnie przybył do Polski po 24 II 2022 r. i deklaruje chęć dalszego pobytu, a nie posiada wcześniej nadanej przez RP ochrony międzynarodowej, bądź zezwolenia na pobyt. Zgodnie z obowiązującym prawem, formą udzielanej przez Rzeczypospolitą Polską ochrony międzynarodowej wskazanej grupie osób jest ochrona czasowa<sup>9</sup>, zdefiniowana w ustawie z 13 VI 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ochrona czasowa może być udzielona cudzoziemcom (niezależnie od tego, czy ich przybycie do Polski miało charakter spontaniczny czy w wyniku polskiej lub międzynarodowej pomocy), którzy opuścili swój kraj wskutek naruszeń ich praw człowieka, inwazji zbrojnej na terytorium ich pań-

<sup>7</sup> Ustawa z 12 III 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz. U. 2024, poz. 167.

<sup>8</sup> *Ibidem*, art. 1, ust. 2.

<sup>9</sup> *Ibidem*, art. 2, ust. 1, 3-4, 6.

stwa, konfliktów etnicznych, wojen, w tym wojen domowych<sup>10</sup>. Ochrona ta, udzielana przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, obowiązuje do momentu możliwości powrotu cudzoziemców do ich ojczyzny, np. wskutek ustania działań zbrojnych, na okres maksymalnie roku, za wyjątkiem przypadków, w których ze względów bezpieczeństwa powrót ten będzie niemożliwy, wówczas pobyt może zostać przedłużony maksymalnie dwukrotnie na okres pół roku. Należy zaznaczyć, że ponieważ opisywana forma ochrony międzynarodowej stosowana jest w przypadkach masowego przybywania cudzoziemców na terytorium RP (spełniających wskazane wcześniej przesłanki udzielenia im ochrony międzynarodowej), nie zaś przypadków indywidualnych, została zastosowana wobec masowych ucieczek obywateli Ukrainy po 24 II 2022 r. Należy także zaznaczyć, że Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców może odmówić nadania takiej ochrony osobom, którym udowodniono popełnienie zbrodni wojennej, zbrodni przeciwko ludzkości lub zbrodni przeciwko pokojowi, w tym w swojej ojczyźnie, bądź też osobom, mogącym stanowić zagrożenie bezpieczeństwa RP<sup>11</sup>. Cudzoziemcom, którym udzielono w Polsce ochrony czasowej wydawane są karty pobytu, a także jeżeli jest to niezbędne w przypadku ich wjazdu na teren RP – wizy<sup>12</sup>. Za ich zgodą, na wniosek Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, mogą one korzystać z ochrony czasowej także w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej<sup>13</sup>. Obywatel Ukrainy może zostać pozbawiony ochrony czasowej w przypadku wyjazdu z Polski na okres powyżej 30 dni, za wyjątkiem osób świadczących za granicą pracę podmiotom prowadzącym działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w przypadku korzystania z ochrony czasowej na terenie innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej<sup>14</sup>. Za prowadzenie rejestru obywateli Ukrainy, którzy przybywają na terytorium RP z terytorium Ukrainy wskutek toczącego się na jej terytorium konfliktu zbrojnego, odpowiedzialny jest Komendant Główny Straży Granicznej, który jednocześnie pełni rolę punktu kontaktowego w zakresie wymiany informacji dotyczących obywateli Ukrainy, którym udzielono w Polsce ochrony czasowej z państwami członkowskimi Unii Europejskiej<sup>15</sup>.

Obywatele Ukrainy przybywający do Polski po 24 II 2022 r., zostali na mocy analizowanej ustawy zobowiązani do złożenia w siedzibie organu wykonawczego właściwej terytorialnie gminy niezwłocznie po przybyciu na terytorium RP wniosku o nadanie im numeru PESEL<sup>16</sup>. Rejestr takich osób, m.in. w celu

<sup>10</sup> Ustawa 13 VI 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2023, poz. 1504, art. 106, ust. 1-3.

<sup>11</sup> *Ibidem*, art. 109.

<sup>12</sup> *Ibidem*, art. 110.

<sup>13</sup> *Ibidem*, art. 117a-117b.

<sup>14</sup> Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy..., art. 11.

<sup>15</sup> *Ibidem*, art. 3-3a.

<sup>16</sup> *Ibidem*, art. 4, ust. 1-2.

udostępniania tych informacji poszczególnym służbom i instytucjom publicznym, prowadzi Ministerstwo Cyfryzacji<sup>17</sup>.

Na mocy analizowanej ustawy, obywatelowi Ukrainy, który otrzymał numer PESEL przysługuje relatywnie szeroki zakres uprawnień, do których należy: 1) korzystanie z profilu zaufanego oraz aplikacji mObywatel (narzędzi umożliwiających korzystanie z usług administracji publicznej online)<sup>18</sup>; 2) podjęcie pracy w Polsce (po zgłoszeniu tego faktu przez pracodawcę do właściwego terytorialnie powiatowego urzędu pracy i określeniu wymiaru czasu pracy i wynagrodzenia, którego wartość nie może być niższa niż wartość minimalnego wynagrodzenia)<sup>19</sup>; 3) objęcie ubezpieczeniem społecznym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych lub Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego<sup>20</sup>; 4) rejestracja jako osoba bezrobotna, dodatkowo w celu ułatwienia komunikacji pomiędzy poszukującymi w Polsce pracy obywatelami Ukrainy objętymi ochroną czasową a pracodawcami Ministerstwo Cyfryzacji prowadzi dedykowany temu system teleinformatyczny<sup>21</sup> o nazwie Pracawpolsce.gov.pl<sup>22</sup>; 5) skorzystanie z dofinansowania przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z Funduszu Pracy kosztów szkolenia języka polskiego dla obywateli Ukrainy wykonujących zawód lekarza, lekarza dentystry, pielęgniarki i położnej (dla udziału w maksymalnie trzech szkoleniach do kwoty 3 tys. PLN na osobę za jedno szkolenie)<sup>23</sup>; 6) podjęcie i wykonywanie w Polsce działalności gospodarczej – według tożsamyh regulacji jak w przypadku obywateli polskich<sup>24</sup>; 7) podjęcie zatrudnienia w jednostkach samorządowych oraz urzędach państwowych (na stanowiskach obsługi i pomocniczych, bez konieczności potwierdzenia znajomości języka polskiego, jednak bez możliwości pracy na stanowiskach, na których praca polega na udziale w świadczeniu władzy publicznej)<sup>25</sup>; 8) ułatwienie dostępu do wykonywania niektórych zawodów: a) lekarz oraz lekarz dentyista (po uzyskaniu zgody Ministra Zdrowia – wskazana możliwość obowiązywała do 24 X 2024 r.)<sup>26</sup>; b) pielęgniarka oraz położna (po uzyskaniu zgody Ministra Zdrowia – wskazana możliwość obowiązywała do 24 X 2024 r.)<sup>27</sup>; c) psycholog (aktualnie – stan na I 2025 r. możliwość udzielania pomo-

<sup>17</sup> *Ibidem*, art. 6.

<sup>18</sup> *Ibidem*, art. 9.

<sup>19</sup> *Ibidem*, art. 22, ust. 1.

<sup>20</sup> *Ibidem*, art. 22, ust. 12-13.

<sup>21</sup> *Ibidem*, art. 22<sup>1</sup>, 22a.

<sup>22</sup> *Nowy portal dla poszukujących pracy obywateli Ukrainy już działa*, 8 VII 2022, <https://www.gov.pl/web/rodzina/nowy-portal-dla-poszukujacych-pracy-obywateli-ukrainy-juz-dziala> (11 I 2025).

<sup>23</sup> Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy..., art. 22i, ust. 1-2.

<sup>24</sup> *Ibidem*, art. 23.

<sup>25</sup> *Ibidem*, art. 23a.

<sup>26</sup> *Ibidem*, art. 61.

<sup>27</sup> *Ibidem*, art. 64.

cy psychologicznej obywatelom Ukrainy przez psychologa będącego obywatelem Ukrainy obowiązuje do 30 IX 2025 r.)<sup>28</sup>; d) górnik (możliwość uznania kwalifikacji zawodowych uzyskanych na Ukrainie)<sup>29</sup>; e) nauczyciel akademicki (możliwość zatrudnienia bez przeprowadzania konkursu, podobna możliwość istnieje także w przypadku zatrudnienia w jednostkach naukowych oraz organizacyjnych Polskiej Akademii Nauk, instytutach badawczych oraz w Centrum Łukasiewicz)<sup>30</sup>; f) pomoc nauczyciela (umożliwienie pracy w tym zawodzie także osobom nieposiadającym obywatelstwa polskiego, które mają pomagać uczniom, którzy nie znają języka polskiego)<sup>31</sup>; g) asystent międzykulturowy (analogicznie jak w przypadku pomocy nauczyciela)<sup>32</sup>; 9) możliwość skierowania (przez gminę/miasto) obywatela Ukrainy do uczestniczenia w zajęciach z zakresu integracji społecznej<sup>33</sup>; 10) korzystanie z publicznej opieki zdrowotnej<sup>34</sup>; 11) pobieranie świadczeń, w tym rodzinnych, z pomocy społecznej, tzw. świadczeń 800+, „dobry start” (300 PLN przysługujących uczniom rozpoczynającym rok szkolny), „aktywnie w żłobku” (comiesięczne świadczenia przysługujące rodzicom/opiekunom prawnym dzieci uczęszczających do żłobków w wysokości 1,5 tys. PLN lub 1,9 tys. PLN dla rodziców/opiekunów prawnych dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności), jednorazowego świadczenia w wysokości 300 PLN na zapewnienie podstawowych potrzeb bytowych<sup>35</sup>; 12) pomoc materialna dla uczniów, w tym możliwość korzystania z bezpłatnego transportu do miejsca kształcenia w przypadku jego organizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz dodatkowej nauki języka polskiego w grupie międzyszkolnej<sup>36</sup>; 13) bezpłatna pomoc psychologiczna (realizowana na gminnym/miejskim szczeblu administracyjnym)<sup>37</sup>; 14) pomoc żywnościowa<sup>38</sup>; 15) prawo do korzystania przez niepełnosprawnych obywateli Ukrainy ze środków przeznaczonych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz Funduszu Solidarnościowego<sup>39</sup>; 16) prawo do korzystania z powszechnej opieki zdrowotnej<sup>40</sup>; 17) możliwość kontynuacji nauki w ramach studiów na polskich uczelniach publicznych przez obywateli Ukrainy,

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, art. 65.

<sup>29</sup> *Ibidem*, art. 23b.

<sup>30</sup> *Ibidem*, art. 46-49.

<sup>31</sup> *Ibidem*, art. 57.

<sup>32</sup> *Ibidem*, art. 57a.

<sup>33</sup> *Ibidem*, art. 24a.

<sup>34</sup> *Ibidem*, art. 62.

<sup>35</sup> *Ibidem*, art. 26, ust. 1, art. 29, 31<sup>1</sup>.

<sup>36</sup> *Ibidem*, art. 52, 53, 55b.

<sup>37</sup> *Ibidem*, art. 32.

<sup>38</sup> *Ibidem*, art. 33.

<sup>39</sup> *Ibidem*, art. 34-36.

<sup>40</sup> *Ibidem*, art. 37.

w tym korzystania ze stypendiów i kredytów studenckich<sup>41</sup>; 18) prawo do zasiłku pogrzebowego<sup>42</sup>; 19) w przypadku małoletnich obywateli Ukrainy, którzy przebywają w Polsce bez opiekunów prawnych: a) zostaje ustanowiony decyzją właściwego terytorialnie sądu opiekuńczego opiekun tymczasowy<sup>43</sup>, nad którego działaniem nadzór sprawują właściwe terytorialnie powiatowe centra pomocy rodzinie<sup>44</sup> – ewidencję małoletnich obywateli Ukrainy przebywających w Polsce tworzy Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>45</sup>; b) możliwość sądowego powierzenia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka przez obywateli Ukrainy przebywających w Polsce<sup>46</sup>; c) po osiągnięciu przez przytoczone osoby pełnoletności pomoc w zakresie kontynuowania nauki, poszukiwania zatrudnienia oraz pomoc prawna i psychologiczna<sup>47</sup>; 20) możliwość zawieszenia ze względu na działania wojenne na Ukrainie wobec obywateli Ukrainy postępowań prowadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (na okres do 3 miesięcy po ustaniu przyczyny, która uzasadnia zawieszenie postępowania)<sup>48</sup>.

W analizowanej ustawie określono także możliwości, które na rzecz wsparcia obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski wskutek trwających w ich ojczyźnie działań zbrojnych posiadają organy władzy publicznej w Polsce. Należy do nich: 1) możliwość zorganizowania przez wojewodów: zakwaterowania zbiorowego wraz z całodziennym wyżywieniem w podległych im budynkach, punktów recepcyjnych (informacyjnych dla przybywających obywateli Ukrainy), transportu związanego z zakwaterowaniem obywateli Ukrainy, opieki medycznej<sup>49</sup>; 2) nieodpłatne przekazywanie sprzętu stronie ukraińskiej, m.in. przez Policję, Straż Graniczną, Państwową Straż Pożarną<sup>50</sup>; 3) nieodpłatne przekazywanie stronie ukraińskiej wyrobów medycznych i produktów leczniczych<sup>51</sup>; 4) utworzenie w Banku Gospodarstwa Krajowego Funduszu Pomocy przeznaczonego na realizację zadań z zakresu udzielania wsparcia przybywających do Polski obywateli Ukrainy<sup>52</sup>; 5) przydzielenie z budżetu państwa rezerwy dla gmin/miast na realizację zadań związanych z edukacją szkolną obywateli Ukrainy, np. zakup podręczników<sup>53</sup>;

---

<sup>41</sup> *Ibidem*, art. 41, 45.

<sup>42</sup> *Ibidem*, art. 71c.

<sup>43</sup> *Ibidem*, art. 25, ust. 1, 4.

<sup>44</sup> *Ibidem*, art. 25<sup>1</sup>.

<sup>45</sup> *Ibidem*, art. 25a.

<sup>46</sup> *Ibidem*, art. 27.

<sup>47</sup> *Ibidem*, art. 27a-27c.

<sup>48</sup> *Ibidem*, art. 71b.

<sup>49</sup> *Ibidem*, art. 12.

<sup>50</sup> *Ibidem*, art. 66.

<sup>51</sup> *Ibidem*, art. 66a.

<sup>52</sup> *Ibidem*, art. 14.

<sup>53</sup> *Ibidem*, art. 50, 50b.

6) możliwość tworzenia przez wójtów/burmistrzów/prezydentów miast żłobków dedykowanych obywatelom Ukrainy oraz otrzymywanie dotacji na tworzenie innych lokalizacji prowadzenia zajęć<sup>54</sup>; 7) możliwość udostępnienia przez Ministra Sprawiedliwości budynków zakładów poprawczych jako miejsc zakwaterowania obywateli Ukrainy, którym udzielono ochrony czasowej<sup>55</sup>.

Jak można zatem zaobserwować na podstawie analizy treści ustawy z 12 III 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, zakres pomocy oferowanej przez Polskę jest relatywnie szeroki.

Na podstawie analizy treści analizowanej ustawy, oferowane formy pomocy można sklasyfikować w czterech kategoriach: 1) dostęp do administracji publicznej (np. Profil Zaufany, mObywatel); 2) pomoc materialna (m.in. możliwość skorzystania z świadczeń takich jak „800+”, zasiłków, zapomóg, pomoc w zakwaterowaniu); 3) edukacja osób małoletnich (np. możliwość kontynuacji nauki w polskich szkołach) i opieka nad nimi (np. piecza zastępcza) oraz edukacja w ramach studiów; 4) ułatwienia związane z dostępem do rynku pracy (np. ułatwienie procedur w przypadku poszczególnych zawodów, np. medycznych, możliwość prowadzenia działalności gospodarczej, objęcie systemem ubezpieczeń społecznych).

W kontekście wpływu migracji do Polski na bezpieczeństwo państwa, jak wspomniano wcześniej, drugim obok migracji z Ukrainy z aktualnie (stan na VI 2025 r.) kluczowych wyzwań, są próby przedostawania się do Polski z terytorium Białorusi. W wyniku przeprowadzonej analizy można bowiem zaobserwować istotną różnicę w zastosowanych rozwiązaniach prawnych w obu analizowanych na potrzeby artykułu przypadkach.

## **Różnice w działaniach organów władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej pomiędzy migracjami obywateli Ukrainy do Polski wskutek inwazji Federacji Rosyjskiej a próbami migracji do Polski z terytorium Białorusi**

Jak wspomniano, władze Rzeczypospolitej Polskiej zdecydowały się na objęcie ukraińskich migrantów (sukcesywnie przedłużaną) ochroną czasową i nadanie im szeregu uprawnień. Z kolei w przypadku osób próbujących od 2021 r. masowo przekraczać granicę polsko-białoruską nie tylko nie zastosowano takiego rozwiązania, lecz wręcz zaostorzono kary w przypadku ich prób przedostawania się na terytorium Polski (a także znacząco zmodyfikowano infrastrukturę graniczną w celu

<sup>54</sup> *Ibidem*, art. 28, 51.

<sup>55</sup> *Ibidem*, art. 101-102.

utrudnienia możliwości przekroczenia granicy). Przykład tego stanowiło wprowadzenie w X 2021 r. w treści ustawy z 13 VI 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>56</sup> (w art. 33 ust. 1a) uprawnienia do nierozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej osobie, która znalazła się na terytorium Polski, co w opinii m.in. Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców jest sprzeczne<sup>57</sup> z zapisami podstawowego aktu prawa międzynarodowego dotyczącego problematyki uchodźczej, którym jest Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 28 VII 1951 r., rozszerzona później Protokołem dotyczącym statusu uchodźców z 31 I 1967 r. (tzw. Protokołem Nowojorskim) i może być interpretowane jako niezgodny z prawem tzw. push-back, a więc odesłanie przez funkcjonariuszy Straży Granicznej cudzoziemca z powrotem na granicę państwową, pomimo chęci złożenia przez niego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

W ujęciu ogólnym (każdy przypadek należy bowiem oceniać oddzielnie), podstawową różnicę w interpretacji różnicy statusu pomiędzy migrantami z Ukrainy a osobami, które próbują przedostać się do Polski z terytorium Białorusi stanowi zapis art. 31, ust. 1 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, w którym wskazano, że

umawiające się Państwa nie będą nakładały kar za nielegalny wjazd lub pobyt na uchodźców przebywających bezpośrednio z terytorium, na którym ich życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo w rozumieniu artykułu 1 (osób, które „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 ze względu na zagrożenie zdrowia i życia”<sup>58</sup>) i weszli lub przebywają na ich terytorium bez zezwolenia, pod warunkiem że zgłoszą się bezzwłocznie do władz i przedstawią wiarygodne przyczyny swojego nielegalnego wjazdu lub pobytu<sup>59</sup>.

Na podstawie interpretacji wskazanych zapisów można zaobserwować, że w przypadku przybywających po 24 II 2022 r. do Polski obywateli Ukrainy, przybywają oni „bezpośrednio z terytorium, na którym ich życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo”, a więc z Ukrainy, na terenie której trwa konflikt zbrojny. W przypadku migrantów (przede wszystkim pochodzących z niestabilnych we-

<sup>56</sup> *Ibidem*, art. 15.

<sup>57</sup> P. Olbrycht, *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście sytuacji na granicy polsko-białoruskiej w okresie sierpień-grudzień 2021 roku – możliwości prawne i podjęte działania*, „Polityka i Społeczeństwo” 2022, nr 2(20), s. 151.

<sup>58</sup> Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie 28 VII 1951 r., Dz. U. 1991, nr 119, poz. 515, art. 1, lit. A, ust. 3.

<sup>59</sup> *Ibidem*, art. 31, ust. 1.

wnętrze państw takich jak Afganistan czy Irak) próbujących przekroczyć granicę polsko-białoruską, nie przybywają oni z kolei bezpośrednio z terytorium, na którym ich życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo, gdyż do Polski próbują przedostać się z terytorium Białorusi.

Kontynuując interpretację zapisu art. 31, ust. 1 Konwencji należy jednocześnie zaznaczyć, że zgodnie z jej treścią, sytuacja, w której migranci z terytorium Białorusi „weszliby lub przebywali na terytorium Polski bez zezwolenia, pod warunkiem że zgłoszą się bezzwłocznie do władz i przedstawią wiarygodne przyczyny swojego nielegalnego wjazdu lub pobytu” nie stanowiłaby podstawy do ich ponownego odesłania, gdyż nierozpatrzenie wniosku o udzielenie pomocy międzynarodowej w przypadku niezwłocznego zgłoszenia się migranta np. do funkcjonariusza Straży Granicznej mogłoby zostać zinterpretowane jako push-back (czego przykładem udowodnienia był m.in. wyrok Sądu Rejonowego w Hajnówce<sup>60</sup>). Wydaje się jednak, że w przypadku tak masowej (sięgającej niekiedy kilkuset prób dziennie) skali prób przekraczania granicy, rozwiązanie to nie jest w pełni efektywne, gdyż po pierwsze jest łatwiejsze do procedowania w indywidualnych przypadkach i mogłoby za sprawą chaosu doprowadzić do utraty kontroli nad identyfikacją osób próbujących przekraczać granicę, a po drugie, w obliczu regularnych ataków fizycznych dokonywanych przez migrantów na funkcjonariuszy Straży Granicznej i żołnierzy ochraniających granicę polsko-białoruską<sup>61</sup>, a nawet zabójstwa polskiego żołnierza<sup>62</sup>, zachodzą istotne obawy o intencje osób przebywających na granicy polsko-białoruskiej i tym samym bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej (które powinno w analizowanej sytuacji stanowić wartość nadrzędną) w przypadku umożliwienia opisywanym osobom wstępu na polskie terytorium.

Jak pokazał bowiem tzw. kryzys migracyjny na terytorium Unii Europejskiej z 2015 r. prowadzenie zbyt liberalnej polityki państw w zakresie masowego umożliwiania wstępu na terytorium UE może prowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa, gdyż w obliczu chaosu generowanego opisaną sytuacją, oprócz osób faktycznie potrzebujących ochrony międzynarodowej, na teren UE mogą próbować przedostać się również osoby, których celem nie jest ochrona zdrowia lub życia, lecz np. próba poprawy jakości życia pod względem materialnym, a także działalność terrorystyczna czy szpiegowska.

<sup>60</sup> P. Olbrycht, *op.cit.*, s. 150.

<sup>61</sup> K. Grzech, *Atak cudzoziemców na polsko-białoruskiej granicy*, 28 V 2024, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/13355,Atak-cudzoziemcow-na-polsko-bialoruskiej-granicy.html> (27 I 2025).

<sup>62</sup> I. Kacprzak, G. Zawadka, *Śmierć żołnierza na granicy. Polscy śledczy mają nagranie, na którym widać zabójcę*, 11 VI 2024, <https://www.rp.pl/wojsko/art40593631-smierc-zolnierza-na-granicy-polscy-sledczy-maja-nagranie-na-ktorym-widac-zabojce> (27 I 2025).

## Zakończenie

Jak pokazał przykład z 2015 r. tzw. kryzysu migracyjnego na terenie Unii Europejskiej, wobec potencjalnej możliwości utraty kontroli nad ich przebiegiem, kryzysy migracyjne mogą stanowić istotne źródło zagrożenia bezpieczeństwa państwa, co w przypadku bezpieczeństwa Polski można zaobserwować na przykładzie sytuacji na granicy polsko-białoruskiej.

Ze względu na znaczną skalę oraz bezpośrednie zagrożenie zdrowia i życia migrantów, potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa Polski mogły stanowić także masowe migracje obywateli Ukrainy, po rozpoczęciu pełnoskalowej inwazji na to państwo przez Federację Rosyjską.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że ponieważ przytoczona inwazja nadal trwa (stan na VI 2025 r.), to choć nie na tak masową skalę jak w jej pierwszych dniach, migracje z Ukrainy do Polski nadal będą stanowiły wyzwanie dla organów władzy publicznej RP – nie tylko w kontekście identyfikacji osób przyjeżdżających na terytorium Polski, lecz także, co wskazano w analizowanych zapisach ustawowych, zapewnienia im szeregu możliwości relatywnie bezproblemowego odnalezienia się w nowych dla siebie warunkach (m.in. w obszarze edukacji, dostępu do rynku pracy i służby zdrowia), co należy określić jako jedno z wyzwań całościowej polityki migracyjnej RP.

W kontekście różnic pomiędzy podejściem organów władzy publicznej RP do migrantów z Ukrainy oraz potencjalnych migrantów z terytorium Białorusi, głównymi elementami różnicującymi obie grupy jest fakt przybywania/nieprzybywania bezpośrednio z terytorium, na którym ich zdrowie lub życie jest zagrożone – w przypadku migrantów z Ukrainy toczącym się na terenie tego państwa konfliktem zbrojnym oraz prowadzonych przez migrantów na granicy polsko-białoruskiej fizycznych ataków na zabezpieczających granicę funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz żołnierzy, co nie występuje w przypadku migrantów z Ukrainy.

Ze względu na dynamikę i stałą ewolucję przedstawionej sytuacji należy zaznaczyć, że treść publikacji odzwierciedla wydarzenia mające miejsce w okresie 24 II 2022-31 XII 2024 r., a zatem nie wyczerpuje w pełni rozważań na temat analizowanego zjawiska. Publikacja może jednak stanowić materiał źródłowy w celu realizacji dalszych badań nad poruszoną w artykule problematyką.

## Abstract

Paweł Olbrycht

### **Migrations from Ukraine to Poland as a Result of the Invasion of the Russian Federation in the Period from 24 II 2022 to 31 XII 2024. Legal Actions Taken by the Public Authorities of the Republic of Poland**

The purpose of the research conducted for the purposes of the article was to explore the legal solutions adopted by public authorities of the Republic of Poland towards migrants from Ukraine after 24 II 2022, in the period from 24 II 2022 (the beginning of the full-scale invasion of Ukraine by the Russian Federation) to 31 XII 2024. The research process used the source analysis method, using the technique of analyzing the content of literature sources, acts of Polish and international law regarding migration issues, including refugees, and statistical data. As a result of the research, it can be concluded that in the case of Ukrainian citizens arriving in Poland after 24 II 2022, Polish public authorities have introduced relatively many solutions to facilitate adaptation for them (including in the area of education, access to the labor market and health care) and that there is a significant differentiation in the actions taken in the indicated situation and the response to the increase in the threat of undocumented migration to Poland from the territory of Belarus.

**Keywords:** Republic of Poland, Ukraine, migration, security, Russian Federation, armed aggression, refugees

## References

- Fehler, W., Cebul, K. & Podgórska, R., *Migracje jako wyzwanie dla Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich*, Warszawa 2017.
- Grabowska, S. & Pięta-Szawara, A., *Wsparcie Polski na rzecz uchodźców z Ukrainy w obliczu wojny w 2022 r. Wybrane aspekty*, „Journal of Modern Science” 2023, vol. 50, nr 1.
- Grzech, K., *Atak cudzoziemców na polsko-białoruskiej granicy*, 28 V 2024, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/13355,Atak-cudzoziemcow-na-polsko-bialoruskiej-granicy.html>.
- Kacprzak, I. & Zawadka, G., *Śmierć żołnierza na granicy. Polscy śledczy mają nagranie, na którym widać zabójcę*, 11 VI 2024, <https://www.rp.pl/wojsko/>

- art40593631-smierc-zolnierza-na-granicy-polscy-sledczy-maja-nagranie-na-ktorym-widac-zabojce.
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie 28 VII 1951 r., Dz. U. 1991, nr 119, poz. 515.
- Liszkowska, D., *Procesy sekurytyzacji i desekurytyzacji migracji w Polsce w kontekście migracji z Ukrainy po wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej (2022)*, „Sprawy Międzynarodowe” 2023, t. 76, nr 2.
- Nowy portal dla poszukujących pracy obywateli Ukrainy już działa*, 8 VII 2022, <https://www.gov.pl/web/rodzina/nowy-portal-dla-poszukujacych-pracy-obywateli-ukrainy-juz-dziala>.
- Olbrycht, P., *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście sytuacji na granicy polsko-białoruskiej w okresie sierpień-grudzień 2021 roku – możliwości prawne i podjęte działania*, „Polityka i Społeczeństwo” 2022, nr 2(20).
- Ustawa z 12 III 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz. U. 2024, poz. 167.
- Ustawa z 13 VI 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2023, poz. 1504.
- Ustawa z 13 IV 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego, Dz. U. 2024, poz. 507.
- United Nations High Commissioner for Refugees, <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>.
- Wyligąła, H., *Pomoc dla obywateli Ukrainy z perspektywy polskiej polityki migracyjnej*, [in:] *Uchodźcy pośród nas. Pomaganie w perspektywie interdyscyplinarnej*, ed. E. Kurantowicz, Wrocław 2022.
- Zalewski, P., *Działania administracji państwowej w Polsce wobec uchodźców z Ukrainy w pierwszych tygodniach wojny w Ukrainie 2022 roku. Aspekty prawne i securitologiczne*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2022, t. 34.

**Paweł Olbrycht** – dr nauk o bezpieczeństwie, adiunkt i dyrektor Instytutu Bezpieczeństwa Narodowego i Międzynarodowego na Wydziale Nauk o Bezpieczeństwie Akademii Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki we Wrocławiu.  
ORCID: 0000-0001-8362-5644