



## Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

**Do druku nr 3039**

Departament Społeczeństwa Obywatelskiego  
Dyrektor  
Rada Działalności Pożytku Publicznego  
Sekretarz  
Łukasz Jachimowicz

DOB.WOKRiZ.6613.80.2026  
Warszawa, 23 września 2026 r.

Pan  
**Dariusz Salomończyk**  
Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU  
L. dz. SPS-1/1.020.259.12.2026  
Data wpływu 24.09.26

Szanowny Panie Ministrze,

przekazuję uchwałę nr 240 Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 22 września 2026 r. w sprawie opinii Rady Działalności Pożytku Publicznego dotyczącej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz uchwałę nr 241 Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 22 września 2026 r. w sprawie opinii Rady Działalności Pożytku Publicznego dotyczącej społeczno-eksperskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw.

Z wyrazami szacunku

Łukasz Jachimowicz  
dyrektor  
/dokument podpisany elektronicznie/

**Uchwała nr 240**  
**Rady Działalności Pożytku Publicznego**  
**z dnia 22 września 2026 r.**  
**w sprawie opinii Rady Działalności Pożytku Publicznego dotyczącej poselskiego**  
**projektu ustawy o zmianie ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na**  
**terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.**

Na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r. poz. 1338 oraz z 2026 r. poz. 1040) oraz § 10 rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2052), uchwala się stanowisko Rady Działalności Pożytku Publicznego w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (projekt oznaczony nr RPW/26666/2026).

**§ 1**

Rada Działalności Pożytku Publicznego, zwana dalej „Radą”, przychylnie patrzy na poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i opiniuje go pozytywnie co do kierunku oraz celowości proponowanych zmian oraz rekomenduje pilne podjęcie prac legislacyjnych. Rada z dużym uznaniem przyjmuje fakt podjęcia tak ważnych i wrażliwych społecznie tematów, jakimi są bezpieczeństwo socjalno-bytowe, dostęp do nieodpłatnego zakwaterowania oraz zabezpieczenie podstawowej opieki medycznej dla uchodźców i cudzoziemców znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej.

Rada podkreśla, że zabezpieczenie tych elementarnych potrzeb pozwoli zarówno na realne zagwarantowanie cudzoziemcom dostępu do niezbędnych usług, jak i na pełne wypełnienie zobowiązań międzynarodowych wynikających z Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, której Rzeczpospolita Polska jest sygnatariuszem. Dostęp do ochrony zdrowia oraz godnego schronienia stanowi przejaw humanitarnego traktowania i realizacji niezbywalnych praw człowieka.

W ocenie Rady, systemowe zapewnienie cudzoziemcom dostępu do podstawowych usług społeczno-bytowych i medycznych przyczyni się do radykalnego zmniejszenia zjawisk wykluczenia, bezdomności i ubóstwa, co w konsekwencji znacząco ograniczy ryzyko polaryzacji społecznej i radykalizacji nastrojów. Jednocześnie działania te pokazują dobrą i solidarną współpracę pomiędzy administracją publiczną a społeczeństwem obywatelskim w obliczu przedłużających się kryzysów uchodźczych.

## **§ 2**

### **Sygnalizacja luk prawnych oraz rekomendacja włączenia projektu społecznego**

Rada z całą mocą zaznacza, że proponowane w poselskim projekcie rozwiązania, choć idą we właściwym kierunku, to w obecnym kształcie nie wyczerpują wszystkich problemów i wyzwań, które dotyczą cudzoziemców przebywających w trudnej sytuacji życiowej w Polsce.

Rada pragnie wskazać, że równoległe do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej został przekazany społeczno-ekspertski projekt ustawy, wypracowany bezpośrednio przez środowisko organizacji pozarządowych na co dzień wspierających uchodźców i migrantów. Projekt ten reprezentuje skonsolidowany głos społeczeństwa obywatelskiego i zawiera całościowe rozwiązania systemowe. Rada gorąco apeluje i wnosi do Komisji Sejmowej prowadzącej prace nad projektem o wnikliwe zapoznanie się z rozwiązaniami zaproponowanymi w projekcie społecznym oraz o ich uwzględnienie w toku dalszych prac legislacyjnych. Uwzględnienie głosu organizacji społecznych pozwoli na stworzenie komplementarnego i sprawiedliwego systemu ochrony.

## **§ 3**

### **Pilność podjęcia prac legislacyjnych**

Rada podkreśla, że rozwiązania przewidziane w projekcie wymagają pilnego rozpatrzenia. W opinii Rady należy wskazać wprost, że dalsze opóźnienie prac legislacyjnych ogranicza praktyczną skuteczność projektowanych przepisów.

Przewidziany w art. 112 ust. 1 pkt 1 ustawy limit dwunastu miesięcy od pierwszego dnia zdarzenia będącego podstawą decyzji Rady Unii Europejskiej dawno upłynął. Osoby przybywające dziś pozostają poza tą formą pomocy niezależnie od sytuacji, w jakiej się znajdują.

Projektowany art. 112 ust. 5 pkt 7 odwołuje się do daty 1 lipca 2026 r., a więc do momentu, który w chwili opiniowania projektu już minął. Kategoria uprawnionych jest z tego powodu zamknięta i nierosnąca, a jednocześnie kurcząca się faktycznie: każdy miesiąc prac legislacyjnych to kolejne osoby wykwaterowane z obiektów, które w dniu wejścia ustawy w życie nie będą już spełniały warunku ciągłości („przebywa lub przebywała [...] a następnie bezpośrednio kontynuuje naukę”). Rok szkolny i akademicki już się rozpoczął. Przepis pomyślany jako ochrona ciągłości nauki traci adresatów dokładnie w okresie, w którym miał zadziałać.

Według stanu na 31 maja 2026 r. w Polsce istniało 315 ośrodków zbiorowego zakwaterowania, w których mieszkało 11 067 osób. Według stanu na 1 lipca 2026 r. było to już 185 ośrodków i 4 968 osób. Wśród osób, które utraciły prawo do zamieszkiwania w nich, było ponad 4 tys. dzieci i ponad 1,5 tys. emerytów.

#### **§ 4 Zapewnienie transportu związanego z zakwaterowaniem lub opieką medyczną**

Zmianę art. 112 ust. 3 należy zaopiniować pozytywnie. Odesłanie obejmuje zapewnienie transportu związanego z zakwaterowaniem lub opieką medyczną i usuwa lukę, która w praktyce oznaczała brak możliwości sfinansowania przewiezienia mieszkańców zamykanego obiektu albo dowiezienia osoby z niepełnosprawnością na zabieg.

Wymaga jednak sprostowania warstwa opisowa projektu. Uzasadnienie i Deklarowane Skutki Regulacji przedstawiają tę zmianę jako przyznanie kompetencji wojewodom, podczas gdy zmieniany ust. 3 dotyczy pomocy zapewnianej przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego; wojewoda uzyskuje ją wtórnie, w razie zlecenia mu zadania na podstawie ust. 12 pkt 2 lit. a. Rozbieżność między treścią normy a jej opisem bywa źródłem sporów interpretacyjnych na etapie rozliczania środków. Wystarczy korekta uzasadnienia.

## § 5

### Szczegółowe uwagi merytoryczne i postulaty zmian legislacyjnych

W odniesieniu do poszczególnych zapisów nowelizacji Rada postuluje w szczególności:

1. **Poszerzenie katalogu osób należących do grupy wrażliwej** (art. 1 pkt 1 lit. b projektu) należy zaopiniować pozytywnie. Projekt zalicza do grupy wrażliwej cztery nowe kategorie osób (projektowane pkt 6-9).

*a.) Małoletni pod opieką (projektowany pkt 6)*

Kierunek jest słuszny, brzmienie natomiast wiąże uprawnienie małoletniego z faktem dokonaniem po stronie opiekuna: uprawniony jest ten, kto pozostaje pod opieką osoby „przebywającej w obiekcie zbiorowego zakwaterowania”. W chwili kierowania rodziny do obiektu opiekun jeszcze w nim nie przebywa. Wykładnia literalna prowadzi więc do wyniku, w którym dziecko nie może zostać przyjęte razem z opiekunem, a jedynie dołączyć do niego później. Jest to niewątpliwie skutek niezamierzony, ale przy przepisie stosowanym przez wielu wykonawców zadania publicznego i rozliczanym co do dnia pobytu – realny.

Proponowane brzmienie: „6) jest małoletnim pozostającym pod opieką osoby przebywającej w obiekcie zbiorowego zakwaterowania na podstawie przepisów ustawy albo kierowanej do takiego obiektu;”

- b.) Osoby uczące się do 26. roku życia (projektowany pkt 7).* Przepis rozwiązuje realny problem: utrata miejsca zakwaterowania z dnia na dzień przerywa naukę, a przerwana nauka jest kosztem, który ponosi się przez lata. Konstrukcja ma jednak trzy słabości.

Kryterium daty 1 lipca 2026 r. tworzy kategorię zamkniętą, obejmującą wyłącznie osoby, które przebywały w obiekcie przed tą datą. Osoba, która przybędzie do Polski w 2026 lub 2027 r. i podejmie naukę, nie skorzysta z przepisu w ogóle. Jeżeli intencją jest ochrona ciągłości nauki, kryterium powinno odnosić się do faktu kontynuowania nauki, a nie do daty granicznej; jeżeli intencją jest ograniczenie kosztów, należy to powiedzieć wprost w uzasadnieniu.

Zwrot „bezpośrednio kontynuuje naukę” nie jest zdefiniowany. Nie wiadomo, czy przerwa wakacyjna, okres rekrutacji, powtarzanie roku albo zmiana szkoły przerywają wymaganą bezpośredniość. Przy przepisie stosowanym przez podmioty prowadzące obiekty i weryfikowanym przy rozliczeniu dotacji jest to luka poważna, bo ryzyko interpretacyjne zostanie w praktyce przerzucone na osobę uprawnioną albo na wykonawcę zadania.

Wreszcie odesłanie do art. 18 ust. 1 pkt 2 lit. a-d ustawy – Prawo oświatowe pomija szkoły policealne i kształcenie w formach pozaszkolnych, a więc ścieżki typowe dla osób, które rozpoczynają naukę w Polsce w wieku dwudziestu kilku lat.

Zaleca się postulować co najmniej doprecyzowanie pojęcia bezpośredniości (np. przez wskazanie, że nie przerywa jej przerwa wynikająca z organizacji roku szkolnego lub akademickiego) oraz rozważenie rezygnacji z daty granicznej.

2. ***Samotni opiekunowie (projektowany pkt 8).*** Jest to punkt wymagający najpilniejszej zmiany. Projektowany przepis obejmuje wyłącznie „matkę samotnie wychowującą przynajmniej jedno dziecko” Ponieważ opiekunem małoletniego może być ojciec, dziadkowie, rodzeństwo, inny krewny albo osoba niespokrewniona – w tym opiekun tymczasowy ustanawiany przez sąd opiekuńczy na podstawie art. 113 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, powoływany przede wszystkim spośród krewnych, powinowatych lub innych osób dających rękojmię należytego wykonywania obowiązków. Sytuacja faktyczna tych osób jest identyczna z sytuacją samotnej matki, a potrzeba wsparcia – taka sama.

Różnicowanie wyłącznie według płci opiekuna budzi zastrzeżenia w świetle art. 32 i art. 33 Konstytucji RP i nie znajduje uzasadnienia w celu regulacji.

Wewnętrznie niespójne jest także zestawienie przesłanki „samotnie wychowującej” z przesłanką „niepozostającą w związku małżeńskim lub której małżonek nie przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Są to dwa

różne kryteria, a druga część przepisu obejmuje sytuacje, w których wychowanie samotne nie zachodzi. Ponadto kryterium samotnego wychowywania nie powinno ograniczać się tylko do braku małżeństwa lub nieobecności małżonka w Polsce; konieczne jest uwzględnienie w przepisie sytuacji separacji faktycznej, przemocy domowej, zaginięcia małżonka, jego uwięzienia lub czynnej służby wojskowej w Ukrainie.

Rada postuluje zastąpienie sformułowania „matką samotnie wychowującą” neutralnym płciowo i szerszym pojęciem: „osobą samotnie wychowującą co najmniej jedno dziecko”.

3. **Urealnienie kryteriów dla osób w wieku emerytalnym (Art. 112 ust. 5 pkt 9):** Uzależnienie pomocy od pobierania wyłącznie polskiego świadczenia emerytalnego (nie wyższego niż najniższa emerytura) prowadzi do niesprawiedliwego wykluczenia osób starszych pobierających skrajnie niskie emerytury ukraińskie, osób oczekujących na ich transfer do Polski lub w trakcie długotrwałych postępowań przed ZUS.

Rada apeluje aby w art. 112 ust. 5 pkt 2 wprowadzić następujące brzmienie: „ukończyła: a) w przypadku kobiet – 60. rok życia, b) w przypadku mężczyzn – 65. rok życia, o ile nie pobiera polskiego świadczenia emerytalnego w wysokości równej lub większej niż kwota najniższej emerytury”.

Kryterium przyznania pomocy powinno opierać się na osiągnięciu wieku emerytalnego oraz rzeczywistym całkowitym dochodzie nieprzekraczającym kwoty najniższej emerytury w Polsce, bez względu na kraj wypłacający to świadczenie.

4. **Rada uważa za bezzasadne i krzywdzące ograniczanie prawa do zakwaterowania dla uczących się młodych ludzi do 26. roku życia wyłącznie przy założeniu, że przebywali oni w obiekcie zbiorowego zakwaterowania (OZZ) przed dniem 1 lipca 2026 r.** Kryzys mieszkaniowy i ekonomiczny może dotknąć kontynuującego naukę studenta lub ucznia w każdym momencie – również po tej dacie. O przyznaniu prawa do bezpłatnego pobytu w obiekcie

powinny decydować aktualne warunki bytowe oraz kontynuowanie edukacji, a nie historyczna data graniczna.

Kryterium daty 1 lipca 2026 r. tworzy kategorię zamkniętą, obejmującą wyłącznie osoby, które przebywały w obiekcie przed tą datą. Osoba, która przybędzie do Polski w 2026 lub 2027 r. i podejmie naukę, nie skorzysta z przepisu w ogóle. Jeżeli intencją jest ochrona ciągłości nauki, kryterium powinno odnosić się do faktu kontynuowania nauki, a nie do daty granicznej; jeżeli intencją jest ograniczenie kosztów, należy to powiedzieć wprost w uzasadnieniu.

Zwrot „bezpośrednio kontynuuje naukę” nie jest zdefiniowany. Nie wiadomo, czy przerwa wakacyjna, okres rekrutacji, powtarzanie roku albo zmiana szkoły przerywają wymaganą bezpośredniość. Przy przepisie stosowanym przez podmioty prowadzące obiekty i weryfikowanym przy rozliczeniu dotacji jest to luka poważna, bo ryzyko interpretacyjne zostanie w praktyce przerzucone na osobę uprawnioną albo na wykonawcę zadania.

Wreszcie odesłanie do art. 18 ust. 1 pkt 2 lit. a-d ustawy – Prawo oświatowe pomija szkoły policealne i kształcenie w formach pozaszkolnych, a więc ścieżki typowe dla osób, które rozpoczynają naukę w Polsce w wieku dwudziestu kilku lat.

Zaleca się postulować co najmniej doprecyzowanie pojęcia bezpośredniości (np. przez wskazanie, że nie przerywa jej przerwa wynikająca z organizacji roku szkolnego lub akademickiego) oraz rozważenie rezygnacji z daty granicznej.

## **5. Prawo do świadczeń opieki zdrowotnej.**

Rada z całym naciskiem podkreśla, że ograniczenie prawa do opieki zdrowotnej dla szczególnie wrażliwych grup wyłącznie do podstawowej opieki zdrowotnej (POZ) nie rozwiązuje problemów zdrowotnych cudzoziemców niebędących w stanie podjąć pracy. Osoby starsze, z niepełnosprawnościami, przewlekłe chore czy opiekunowie osób chorych pozostają bez realnego dostępu do leczenia specjalistycznego, szpitalnego, rehabilitacji, diagnostyki oraz leków

refundowanych. Rada wnosi o przywrócenie wszystkim beneficjentom ochrony czasowej posiadającym PESEL UKR prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych na zasadach ogólnych, a nie wyłącznie w zakresie POZ.

Konieczne jest ustawowe wprowadzenie zabezpieczenia przejściowego (gwarantowanego dostępu do świadczeń zdrowotnych) dla osób oczekujących na sformalizowanie transferu emerytury, który obecnie może trwać nawet rok. Ponadto prawo krajowe powinno wprost wykluczać nakładanie wysokich opłat dodatkowych (kar za brak ciągłości ubezpieczenia) w NFZ na osoby, które wcześniej korzystały z opieki medycznej wyłącznie na podstawie statusu PESEL UKR, a teraz chcą przystąpić do ubezpieczenia dobrowolnego.

Mając na uwadze, że tysiące chorych cudzoziemców pozostaje bez niezbędnego leczenia i ciągłości terapii, Rada rekomenduje, aby przepisy przywracające i poszerzające dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej weszły w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy (z pominięciem 14-dniowego *vacatio legis*, które może być zachowane dla pozostałych przepisów organizacyjno-transportowych).

Jednocześnie Rada podkreśla, że rozszerzenie prawa do świadczeń opieki zdrowotnej na osoby spełniające warunki z art. 112 ust. 5, które nie przebywają w obiekcie zbiorowego zakwaterowania (art. 1 pkt 2 lit. a projektu), należy zaopiniować pozytywnie. Obowiązujące zawężenie, do osób mieszkających w obiektach, małoletnich, kobiet w okresie ciąży, porodu i połogu oraz ofiar tortur i przemocy seksualnej, powoduje, że o dostępie do leczenia decyduje miejsce zamieszkania, a nie stan zdrowia. Standard unijny wymaga zapewnienia wszystkim osobom korzystającym z ochrony czasowej co najmniej opieki w nagłych wypadkach oraz podstawowego leczenia chorób. Projektowana zmiana nie przyznaje przy tym nikomu pierwszeństwa w dostępie do świadczeń, a dotychczasowy katalog wyłączeń pozostaje.

Zastrzeżenia budzi jednak projektowany mechanizm potwierdzania uprawnienia do świadczeń opieki zdrowotnej (art. 1 pkt 2 lit. b i c projektu).

Zgodnie z art. 112c ust. 4 ustawy dokumenty potwierdzające uprawnienie przedstawia się świadczeniodawcy. W odniesieniu do pozostałych grup ustawa przewiduje dokument urzędowy, natomiast projekt wprowadza oświadczenie własne o spełnianiu warunków z art. 112 ust. 5, składane pod rygorem odpowiedzialności karnej. Oznaczałoby to, że podmiot leczniczy miałby przyjmować, przechowywać i w praktyce oceniać oświadczenia dotyczące m.in. niepełnosprawności, sytuacji rodzinnej, wysokości świadczenia emerytalnego czy pobytu w pieczy zastępczej. Świadczeniodawca nie ma do tego ani kompetencji, ani odpowiednich narzędzi.

Dodatkowo projektowany art. 112c ust. 4a wskazuje, że klauzula o świadomości odpowiedzialności karnej „zastępuje pouczenie organu”, choć adresatem oświadczenia jest podmiot leczniczy, a nie organ. Przepis w tym brzmieniu może zatem prowadzić do trudności w stosowaniu.

Rada zwraca uwagę na potrzebę powierzenia potwierdzania spełniania warunków właściwemu organowi, na wzór zaświadczenia z art. 112c ust. 4 pkt 2 lit. a, albo jednoznaczne określenie w ustawie, komu oświadczenie jest składane, jak długo jest przechowywane i w jakim zakresie podlega weryfikacji. Pierwsze rozwiązanie jest bezpieczniejsze systemowo; drugie wymaga dodatkowego rozstrzygnięcia zasad przetwarzania danych, w tym danych o stanie zdrowia, przez świadczeniodawcę.

Niezależnie od wybranego wariantu oświadczenie składane pod rygorem odpowiedzialności karnej powinno być dostępne w języku zrozumiałym dla składającego. W przeciwnym razie rygor ten nie zapewnia rzetelności oświadczenia, a jedynie zwiększa ryzyko po stronie osoby działającej w dobrej wierze.

## **6. Uwagi ogólne dotyczące charakteru projektowanej pomocy**

Standard wynikający z prawa Unii Europejskiej zakłada zapewnienie osobom korzystającym z ochrony czasowej odpowiedniego zakwaterowania albo środków niezbędnych do jego uzyskania. Obowiązek ten powinien być odnoszony

do wszystkich osób objętych ochroną czasową, a nie wyłącznie do osób kwalifikowanych jako należące do grup wrażliwych. Z tego względu projektowane poszerzenie katalogu osób należących do grupy wrażliwej należy ocenić jako rozwiązanie istotne, lecz nadal częściowe. Jednocześnie należy podkreślić, że art. 112 ust. 3 ustawy przewiduje możliwość udzielenia pomocy, nie ustanawiając po stronie cudzoziemca indywidualnego roszczenia o jej przyznanie. Projekt rozszerza zatem krąg osób, które mogą zostać objęte wsparciem, nie przesądzając automatycznie o powstaniu prawa do jego uzyskania.

W związku z tym Rada postuluje uzupełnienie projektu o dwa rozwiązania:

- a.) *Zagraniczna rodzinna piecza zastępcza.* Obowiązujący art. 112 ust. 5 pkt 4 obejmuje wyłącznie osoby z zagranicznej instytucjonalnej pieczy zastępczej. Analogiczne wsparcie powinno przysługiwać także osobom z zagranicznej rodzinnej pieczy zastępczej, ponieważ potrzeba ochrony nie zależy od formy pieczy.
- b.) *Osoby oczekujące na orzeczenie o niepełnosprawności:* Należy również rozważyć objęcie przejściowym wsparciem osób oczekujących na orzeczenie o niepełnosprawności. Do czasu zakończenia postępowania wystarczającą podstawą kwalifikacji mogłaby być dokumentacja medyczna, jednak nie dłużej niż do wydania rozstrzygnięcia.

## § 6

Rada wnosi o przekazanie niniejszej uchwały Marszałkowi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

## § 7

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Maciej  
Dawid  
Kunysz**

Elektronicznie podpisany  
przez Maciej Dawid  
Kunysz  
DN: givenName=Maciej  
Dawid, c=PL,  
serialNumber=PNOPL-790  
70117130, sn=Kunysz,  
cn=Maciej Dawid Kunysz  
Data: 2026.09.23 11:05:02  
+02'00'

**Współprzewodniczący**

**Rady Działalności Pożytku Publicznego**

**Michał Braun**

**Maciej Kunysz**

Signature Not Verified

Dokument podpisany przez Michał Braun  
Data: 2026.09.23 10:38:33 CEST

**Uchwała nr 241**  
**Rady Działalności Pożytku Publicznego**  
**z dnia 22 września 2026 r.**

**w sprawie opinii Rady Działalności Pożytku Publicznego dotyczącej społeczno-eksperckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw.**

Na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r. poz. 1338 oraz z 2026 r. poz. 1040) oraz § 10 rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2052), uchwala się, co następuje:

**§ 1.**

Rada Działalności Pożytku Publicznego, zwana dalej „Radą”, po zapoznaniu się ze społeczno-eksperckim projektem ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw opiniuje projekt pozytywnie oraz wskazuje na potrzebę pilnego podjęcia nad nim prac legislacyjnych.

Rada podkreśla, że opiniowany projekt nie jest zbiorem doraźnych korekt. Jest efektem wielomiesięcznej pracy porządkującej postulaty zgłaszane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego w toku wszystkich istotnych zmian prawa migracyjnego i azyłowego ostatnich dwóch lat: od prac nad ustawą wprowadzającą czasowe ograniczenie prawa do złożenia wniosku o ochronę międzynarodową (luty 2025 r.), przez nowelizacje dotyczące detencji małoletnich (listopad 2025 r.), po konsultacje publiczne tzw. ustawy wygaszającej (styczeń 2026 r.). Zdecydowana większość rozwiązań zawartych w projekcie była już zgłaszana przez organizacje pozarządowe, w tym w stanowiskach kierowanych do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, i nie została wówczas uwzględniona ani rzeczowo omówiona w toku prac.

Ten projekt zbiera je w jeden, spójny akt. Ma to znaczenie dla oceny ryzyka regulacyjnego: po czterech latach funkcjonowania ochrony czasowej wiadomo, które rozwiązania sprawdziły się w praktyce, a które wymagają korekty. Projekt naprawia przede wszystkim te elementy systemu, które prowadziły do wykluczenia osób uprawnionych z realnego dostępu do pomocy. Proponowana korekta dokonywana opiera się więc na doświadczeniu i danych, a nie na prognozach. Organizacje pozarządowe są w tym obszarze nie tylko źródłem wiedzy, lecz także wykonawcami zadań publicznych. Prowadzą zakwaterowanie, poradnictwo i wsparcie osób w kryzysie.

## § 2.

Większość zmian dotyczy w praktyce osób, które przybyły z Ukrainy, bo to one są dziś głównymi beneficjentami ochrony czasowej. Jednocześnie sama ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony jest aktem ogólnym, a ochrona czasowa instytucją uniwersalną: obejmuje osoby wskazane w decyzji Rady Unii Europejskiej, a także grupy, które Rada Ministrów może objąć ochroną czasową w drodze rozporządzenia. Przepisy przyjmowane dziś będą regułami działania państwa w kolejnym kryzysie, niezależnie od tego, kto będzie jego ofiarą i skąd przybędzie.

Dlatego zmiany, które obecnie wyglądają na spóźnione, jak zasady rejestracji osób nieposiadających ważnego dokumentu podróży (czas aktualizacji dokumentów w bazie PESEL dla uchodźców z Ukrainy minął 1 września 2026), mają w istocie charakter wyprzedzający. Rozwiązanie oparte na doświadczeniu z 2022 r., gdy przybywały osoby z państwa sąsiedniego, posługujące się językiem pokrewnym i w większości posiadające paszporty, nie wytrzyma zderzenia z napływem z kierunku, w którym żaden z tych warunków nie będzie spełniony.

## § 3.

Od 1 stycznia 2026 r. z ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony usunięto zakaz umieszczania w strzeżonym ośrodku małoletnich bez opieki, którzy złożyli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. W połączeniu z przepisami ustawy o cudzoziemcach, dopuszczającymi umieszczenie w strzeżonym ośrodku małoletniego bez opieki po ukończeniu 15. roku życia, oznacza to, że dziecko, które samo ubiega się o ochronę, może zostać pozbawione wolności, zamiast trafić do pieczy zastępczej. Warto odnotować z niepokojem tryb wprowadzenia tej zmiany. Została ona zgłoszona jako

poprawka na posiedzeniu komisji sejmowej w październiku 2025 r., już po zakończeniu konsultacji publicznych projektu, którego pierwotny zakres dotyczył cyfryzacji postępowań pobytowych. Została opisana jako zmiana „porządkująca” i „ujednolicająca”. Ani RDPP, ani organizacje pozarządowe nie miały możliwości jej zaopiniowania.

Strzeżony ośrodek dla cudzoziemców jest miejscem pozbawienia wolności o warunkach zbliżonych do więziennych. Dopuszczenie detencji małoletnich bez opieki pozostaje w sprzeczności z zasadą nadrzędności dobra dziecka, wyrażoną w art. 72 Konstytucji RP, art. 3 Konwencji o prawach dziecka i art. 24 Karty praw podstawowych UE. Stanowisko takie zajęli publicznie zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich, jak i Rzeczniczka Praw Dziecka, rekomendując całkowite wyłączenie detencji imigracyjnej wobec małoletnich bez opieki.

Z danych i praktyki organizacji zajmujących się tą grupą wynika, że mówimy o skali kilkudziesięciu małoletnich bez opieki rocznie; przed 2021 r. było to kilkanaście osób w skali roku. Rzeczywistą przyczyną sięgnięcia po detencję nie jest zagrożenie bezpieczeństwa, lecz niewydolność systemu pieczy zastępczej: brak miejsc, brak przygotowanej kadry i tłumaczy, likwidacja wyspecjalizowanej placówki dla dzieci cudzoziemskich przed ponad dekadą. Państwo rozwiązuje własny problem organizacyjny kosztem wolności dzieci. Przy tej skali zjawiska jest to rozwiązanie nie tylko niehumanitarne, ale i niepotrzebne. Kilkadziesiąt miejsc rocznie to zadanie w zasięgu istniejącego systemu, jeśli zostanie ono zaplanowane i sfinansowane.

#### **§ 4.**

Rada pozytywnie opiniuje uchylene art. 33a-33c ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony wraz z definicją instrumentalizacji.

Instytucja ta była wprowadzana z zapewnieniem, że ma charakter nadzwyczajny: ograniczony w czasie (do 60 dni, z możliwością przedłużenia za zgodą Sejmu), ograniczony terytorialnie do wskazanego odcinka granicy i stosowany wyłącznie wtedy, gdy inne środki okażą się niewystarczające.

Ograniczenie wprowadzono rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r. Od tego czasu było ono przedłużane ośmiokrotnie: kolejnymi rozporządzeniami z maja, lipca, września i listopada 2025 r. oraz ze stycznia, marca, maja i lipca 2026 r. Obowiązuje

zatem nieprzerwanie od ponad siedemnastu miesięcy. Każde przedłużenie następowało za zgodą Sejmu, lecz sekwencja ta ma charakter rutynowy: kolejne rozporządzenie wydawane jest przed upływem poprzedniego okresu, a przesłanka „niezbędności” nie jest przedmiotem realnej weryfikacji. Środek pomyślany jako reakcja na sytuację wyjątkową stał się elementem stałego porządku prawnego.

Drugim problemem jest zakres. Formalnie ograniczenie stosuje się na granicy z Republiką Białorusi. W praktyce organy Straży Granicznej odmawiają przyjęcia wniosku o ochronę międzynarodową od osób, które w okresie obowiązywania ograniczenia przekroczyły tę granicę, niezależnie od tego, gdzie i kiedy wniosek jest składany. Ograniczenie „na odcinku granicy” działa więc faktycznie na całym terytorium państwa i bezterminowo wobec objętych nim osób. Wykracza to poza brzmienie samej ustawy.

Normalizacja środków nadzwyczajnych jest samodzielnym problemem ustrojowym, wykraczającym poza politykę migracyjną. Rozwiązanie, które przedstawia się jako wyjątek, a stosuje jako regułę, osłabia mechanizmy kontroli nad wszystkimi pozostałymi wyjątkami.

## § 5.

Projekt ustawy zakłada powrót do ochrony czasowej po rozstrzygnięciu wniosku o ochronę międzynarodową (art. 1 pkt 4 projektu).

Zmianę należy zaopiniować pozytywnie. Standard unijny jest w tym zakresie jednoznaczny: jeżeli po rozpatrzeniu wniosku osobie kwalifikującej się do ochrony czasowej nie przyznano statusu uchodźcy ani innej formy ochrony, państwo członkowskie umożliwia jej rozpoczęcie lub kontynuowanie korzystania z ochrony czasowej do końca okresu jej trwania.

Znaczenie praktyczne tej zmiany rośnie. Wobec przeważającej liczby decyzji odmownych w sprawach obywateli Ukrainy osoby, które złożyły wniosek o ochronę międzynarodową, tracą ochronę czasową i po decyzji odmownej pozostają bez jakiegokolwiek tytułu pobytowego. Organizacje odnotowują przy tym, że część takich wniosków składana jest nie dlatego, że osoba szuka statusu uchodźcy, lecz dlatego, że jest to jedyna droga do zakwaterowania i opieki medycznej.

## § 6.

Projekt poszerza dostęp do zakwaterowania (art. 1 pkt 7 i 8 projektu). Zmianę Rada opiniuje pozytywnie.

Po pierwsze, obowiązujące ograniczenie pomocy w postaci pobytu i wyżywienia do okresu dwunastu miesięcy od zdarzenia stanowiącego podstawę ochrony czasowej ma charakter arbitralny i już wygasło. Oznacza to, że osoby przybywające dziś (a napływ trwa, bo trwa wojna) nie mają dostępu do żadnego wsparcia w najtrudniejszym, pierwszym okresie pobytu. Usunięcie tego limitu przy zachowaniu 60-dniowego okresu wsparcia od pierwszego wjazdu jest rozwiązaniem minimalnym.

Po drugie, obecny katalog grup wrażliwych uprawnionych do zakwaterowania zbiorowego został zawężony poniżej realnych potrzeb, w sposób prowadzący miejscami do rezultatów trudnych do obrony: jak dopuszczenie pobytu w ośrodku małoletniego z zagranicznej pieczy zastępczej bez jego opiekuna. Poszerzenie katalogu proponowane w projekcie usuwa najpoważniejsze z tych skutków.

Opiekun osoby z niepełnosprawnością przestaje tracić status wrażliwy przez sam fakt pobierania świadczenia pielęgnacyjnego. Przy emerytach wykreślono przesłankę posiadania w Polsce pełnoletnich zstępnych zobowiązanych alimentacyjnie, a zamiast bezwzględnego „nie pobiera emerytury, nie pracuje” wprowadzono test dochodowy: emerytura albo wynagrodzenie poniżej kryterium z ustawy o pomocy społecznej nie odbiera statusu. Po drugie, dodano dwie zupełnie nowe kategorie: samotnego rodzica dwojga dzieci poniżej 13 lat oraz same te dzieci. Dziś samotny rodzic nie należy do grupy wrażliwej, chyba że dziecko ma mniej niż 12 miesięcy. Domknięto lukę przy pieczy zastępczej: opiekun osoby z zagranicznej pieczy instytucjonalnej wchodzi do katalogu, co usuwa sytuację, w której małoletni może zamieszkać w ośrodku, ale bez opiekuna.

Należy jednak przypomnieć, że standard unijny wymaga zapewnienia odpowiedniego zakwaterowania, lub środków niezbędnych do jego uzyskania, wszystkim osobom korzystającym z ochrony czasowej, a nie wyłącznie osobom należącym do grup wrażliwych. Poszerzanie katalogu jest rozwiązaniem kompromisowym, a nie docelowym.

## § 7.

Rada również pozytywnie opiniuje powrót do zasady powszechnego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej dla osób objętych ochroną czasową. Obowiązujące zawężenie do osób mieszkających w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania, małoletnich, kobiet w okresie ciąży, porodu i połogu oraz ofiar tortur i przemocy seksualnej, nie odpowiada standardowi unijnemu, który wymaga zapewnienia wszystkim osobom korzystającym z ochrony czasowej co najmniej opieki w nagłych wypadkach oraz podstawowego leczenia chorób, bez warunku przynależności do grupy wrażliwej.

Katalog wyłączeń (leczenie uzdrowiskowe i rehabilitacja uzdrowiskowa, leczenie niepłodności, endoprotezoplastyka, usunięcie zaćmy, programy polityki zdrowotnej) zostaje utrzymany w kształcie przyjętym już wcześniej przez ustawodawcę.

Zastrzeżenie do uchylenia art. 112c ust. 3: Projekt uchyla przepis gwarantujący świadczenia w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Przy nowym brzmieniu ust. 1 przepis ten istotnie staje się zbędny wobec osób posiadających numer PESEL ze statusem UKR. Problem dotyczy jednak osób objętych ochroną czasową, które takiego numeru jeszcze nie mają – w pierwszych dniach po przekroczeniu granicy, w toku procedury rejestracyjnej albo z przyczyn opisanych w części V niniejszej opinii. Po uchyleniu ust. 3 traciłyby one nawet gwarancję pomocy w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia.

## § 8.

Rada popiera uchylenie art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Przepis ten obowiązuje od stycznia 2023 r., a ustawą wygaszającą przedłużono jego stosowanie do 4 marca 2027 r. będzie to zatem piąty rok obowiązywania regulacji pomyślanej jako epizodyczna. W tym czasie w sprawach o zezwolenia pobytowe nie biegają terminy, nie stosuje się przepisów o bezczynności organu, nie wymierza się grzywien ani sum pieniężnych, a zaniechanie organu nie może być podstawą środków prawnych dotyczących przewlekłości. W praktyce postępowania trwają latami zamiast ustawowych terminów, a strona pozostaje w stanie niepewności prawnej: jej pobyt jest legalny, ale nie może swobodnie opuszczać Polski, a pełnomocnik nie dysponuje żadnym instrumentem oddziaływania na organ.

Należy zwrócić uwagę, że przepis ten dotyka wszystkich cudzoziemców, także tych, którzy nie korzystają z żadnych ułatwień rekompensujących opóźnienia — a więc osób przybyłych przed 2022 r. i obywateli państw innych niż Ukraina. Dotyka również pracodawców, w tym organizacji pozarządowych, które wstrzymują się z zatrudnianiem osób o nieustabilizowanej sytuacji pobytowej. Przewlekłość postępowań pobytowych jest jednym z głównych czynników sprzyjających pracy nierejestrowanej i wyzyskowi.

#### § 9.

Pozytywnie należy zaopiniować poszerzenie katalogu świadczeń dostępnych dla osób objętych ochroną czasową o interwencję kryzysową i zasiłek stały.

Interwencja kryzysowa ma znaczenie przede wszystkim dla osób doświadczających przemocy domowej. Obecnie osoba objęta ochroną czasową, wobec której stosowana jest przemoc, nie ma dokąd się udać: ośrodek interwencji kryzysowej jest dla niej niedostępny, a dalsze zamieszkiwanie ze sprawcą w ośrodku zbiorowego zakwaterowania nie stanowi żadnego rozwiązania. Dotyczy to w szczególności samotnych rodziców z dziećmi. Organizacje sygnalizowały ten problem wielokrotnie, w tym w konsultacjach ustawy wygaszającej.

Zasiłek stały jest z kolei formą zabezpieczenia minimum bytowego osób starszych i z niepełnosprawnościami, które nie mogą wrócić do kraju pochodzenia i ze względu na wiek lub stan zdrowia nie podejmą pracy. Osoby te często otrzymują świadczenia emerytalne z kraju pochodzenia w wysokości uniemożliwiającej utrzymanie się w Polsce.

#### § 10.

Rada wnosi o przekazanie niniejszej uchwały Marszałkowi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

#### § 11.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Współprzewodniczący**

**Rady Działalności Pożytku Publicznego**

**Michał Braun**

**Maciej Kunysz**

**Maciej  
Dawid  
Kunysz**

Elektronicznie podpisany przez  
Maciej Dawid Kunysz  
DN: givenName=Maciej Dawid,  
c=PL,  
serialNumber=PNOPL-7907011  
7130, sn=Kunysz, cn=Maciej  
Dawid Kunysz  
Data: 2026.09.23 11:04:26  
+02'00'

Signature Not Verified  
Dokument podpisany przez  
Michał Braun  
Data: 2026.09.23 10:38:39 CEST