

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-ekspercki 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.

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