

Tomasz Bruder
ORCID: 0000-0001-7435-7051
Uniwersytet Wrocławski
tbruder@poczta.onet.pl

Specustawa ukraińska a dualizm orzeczniczy polskich sądów administracyjnych

<https://doi.org/10.19195/2082-4939.15.12>

The Ukrainian special act and the dualism of the jurisprudence of Polish administrative courts

Abstract

The entry into force of the Act of 12 March 2022 on assistance to citizens of Ukraine in connection with an armed conflict on the territory of this country was dictated by a higher *raison d'état*, i.e. the need to provide support to neighbors (Ukrainians) due to the unexpected military attack of the Russian Federation on the inhabitants this country. Even though this act was created very quickly (within two weeks of the outbreak of the war), it defines its subjective scope precisely and clearly.

In the first part of the article, it was decided to describe the subjective scope of the aid act and although this legal act applies to Ukrainian citizens crossing the Polish border due to military operations carried out in Ukraine, not every citizen of this country is its addressee. This Act contains four legal conditions that must be met in order to be the recipient of the legal act in question, in particular:

1. be a citizen of Ukraine;
2. arrive in Poland after 24 February 24 2022;
3. declare your arrival due to the ongoing war in Ukraine;
4. obtain a PESEL number with the note "UKR".

The absence of any of the above legal conditions deprives the foreigner of the opportunity to benefit from the aid act. The Ukrainian special act is dedicated (as its title states) to Ukrainian citizens who are seeking help from Poland in connection with the armed conflict caused by the Russian Federation on the territory of Ukraine.

© Autor, 2024.

Tekst opublikowany w otwartym dostępie przez Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego i Wydawnictwo „Szermierz” sp. z o.o., udostępniony na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 (CC BY 4.0), <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

In a short time, the Ukrainian special act underwent several changes, and the most important of them was the change of 15 April 2022, establishing Art. 100c and the amendment of 1 January 2023 establishing Art. 100d. Both of these legal provisions enabled voivods to suspend the deadlines for residence cases for foreigners, and deprived foreigners themselves of the right to submit reminders and court complaints regarding inactivity or excessive delay in the actions of voivods.

These changes to the Act on Assistance to Citizens of Ukraine gave rise to dualism in the jurisprudence of Polish administrative courts. Over the last year, court judgments have begun to be contradictory and contrary to the idea of a democratic state of law that implements the principles of social justice. The same issue is assessed differently by the Polish judiciary. On the one hand, administrative courts rightly stated that the Ukrainian special act and its legal provisions were established only for Ukrainian citizens who came to Poland after the outbreak of the war in Ukraine. On the other hand, administrative courts wrongly stated that parts of the Ukrainian special act, specifically Art. 100c and art. 100d, apply to all foreigners. It should be strongly emphasized here that the fragmentary application of the law is an incorrect practice. The positive premises of the aid act cannot be applied only to Ukrainian citizens and the negative premises cannot be applied to all foreigners.

Only proper understanding and interpretation of legal issues regarding the entry and stay in Poland of Ukrainian citizens and other foreigners gives a chance to respect the rule of law. The Ukrainian special act is intended to support and protect Ukrainian citizens, but cannot discriminate against foreigners from other countries of origin.

Keywords

judicial dualism of courts, Ukrainian special act, democratic state of law, depriving foreigners of the right to judicial protection

W dniu 12 marca 2022 roku weszła w życie ustawa z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy (dalej jako: u.p.o.u) w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (pierwotny Dz. U. z 2022 r., poz. 583, obecnie t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 167)¹. Ustawa ta jest wyjątkowym aktem prawnym, gdyż została uchwalona w nadzwyczajnych okolicznościach. Fakt agresji militarnej Federacji Rosyjskiej w dniu 24 lutego 2022 roku na terytorium Ukrainy jest niepodważalny i nawet prokremlowskie władze przestały już lansować pogląd, że nie jest to wojna tylko „specjalna operacja wojskowa”. Ustawa pomocowa weszła w życie w błyskawicznym tempie, bo w niespełna dwa tygodnie i zaczęła obowiązywać z mocą wsteczną, bo od dnia 24 lutego 2022 roku. Ustawa doczekała się wielu nowelizacji i dwóch tekstów jednolitych. Jedną z najistotniejszych była nowela z dnia 15 kwietnia 2022 roku na mocy ustawy z dnia 8 kwietnia 2022 roku o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz. 830), która dodała do specustawy ukraińskiej art. 100c,

¹ Dalej jako: specustawa ukraińska lub ustawa pomocowa.

a późniejsze zmiany prawne z dnia 1 stycznia 2023 roku doprowadził do dodania art. 100d, o czym szerzej poniżej.

Każdy akt rangi ustawowej ma ściśle sprecyzowany zakres podmiotowy i z reguły jest on ustanowiony w jednym z pierwszych artykułów ustawy. Zakres podmiotowy specustawy ukraińskiej został unormowany w art. 1 ust. 1, który stanowi, że ustawa określa szczególne zasady zalegalizowania pobytu obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa oraz obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu tych działań wojennych przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Można więc stwierdzić, że ustawa ta dedykowana jest do ściśle określonej grupy obywateli Ukrainy. Zgodnie z art. 2 wyżej wymienionej ustawy obywatel Ukrainy musi przybyć do Polski po 24 lutego 2022 roku oraz musi zadeklarować, że przybywa do Polski ze względu na wybuch wojny w Ukrainie. Zgodnie z art. 3 i 4 tej ustawy obywatel Ukrainy musi zarejestrować swój pobyt i uzyskać nr PESEL z dopiskiem UKR, do czego nie mają prawa obywatele innych państw. Komendant Główny Straży Granicznej prowadzi w systemie teleinformatycznym Straży Granicznej rejestr obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy.

Należy jeszcze raz podkreślić, że specustawa ukraińska bardzo precyzyjnie i jednoznacznie określa zakres podmiotowy tego aktu prawnego. Muszą wystąpić cztery przesłanki łącznie to jest:

1. Cudzoziemiec musi być obywatelem Ukrainy, aby stać się adresatem jakiegokolwiek przepisu prawnego specustawy ukraińskiej;
2. Obywatel Ukrainy musi przybyć do Polski w dniu 24 lutego 2022 roku i dniach następujących;
3. Obywatel Ukrainy musi zadeklarować, że przybywa do Polski ze względu na wybuch wojny na terytorium Ukrainy;
4. Obywatel Ukrainy musi poddać się rejestracji w polskim systemie teleinformatycznym i uzyskać nr PESEL z dopiskiem UKR.

Brak którejkolwiek z powyższych przesłanek prawnych pozbawia cudzoziemca możliwości skorzystania z ustawy pomocowej. Specustawa ukraińska dedykowana jest (jak sam jej tytuł stanowi) obywatelom Ukrainy, którzy szukają w Polsce pomocy w związku z konfliktem zbrojnym wywołanym przez Federację Rosyjską na terytorium Ukrainy.

Jeden jedyny wyjątek przewidziany jest w ust. 2 art. 1 ww. ustawy, który stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o obywatelu Ukrainy, rozumie się przez to także nieposiadającego obywatelstwa ukraińskiego małżonka obywatela Ukrainy, małoletniego dziecka obywatela Ukrainy lub małoletniego dziecka małżonka obywatela Ukrainy, o ile przybyli oni na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa i nie są obywatelami polskimi ani obywatelami innego niż Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Specustawa ukraińska nie dotyczy wszystkich cudzoziemców. W polskim porządku prawnym takim aktem prawnym jest ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (Dz. U. z 2024 r., poz. 769). Tak jak ustawa pomocowa również i ta ustawa

w art. 1 określa swój zakres podmiotowy. Ustawa o cudzoziemcach określa zasady i warunki wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ich przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego, tryb postępowania oraz organy właściwe w tych sprawach. Natomiast zgodnie z definicją normatywną ustawy o cudzoziemcach wyrażoną w art. 3 pkt 2 cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego.

Przedmiotowe rozważania są niezmiernie istotne, ponieważ tylko adresat specustawy ukraińskiej może, bez stosowanych zezwoleń na pobyt oraz pracę, być i pracować w Polsce legalnie. Jest to wyjątkowe rozwiązanie prawne podyktowane nadzwyczajnymi okolicznościami wojennymi. Do tej pory we współczesnej polskiej polityce migracyjnej nie zdarzyła się sytuacja, w której kilka milionów cudzoziemców, w tym przypadku z Ukrainy, mogło przebywać i pracować w Polsce z mocy prawa. Okres pobytu i pracy ex lege jest cyklicznie przedłużany przez polskiego ustawodawcę i obecnie z dniem 1 lipca 2024 roku został on przedłużony do dnia 30 września 2025 roku na podstawie ustawy z dnia 15 maja 2024 roku o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r., poz. 854). Oznacza to, że każdy cudzoziemiec niebędący obywatelem Ukrainy lub obywatel Ukrainy przybyły do Polski przed 24 lutego 2022 roku lub po 24 lutego 2022 roku, ale nieokreślający przybycia ze względu na wojnę, musi ubiegać się o zezwolenie na pobyt i pracę, jeżeli nie chce naruszyć przepisów wcześniej cytowanej ustawy o cudzoziemcach lub ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2024 r., poz. 475). Trzeba dodać, że nielegalny pobyt w Polsce lub nielegalna praca wykonywana w Polsce przez cudzoziemca stanowią odrębne i obligatoryjne przesłanki prawne do wydania przez Komendanta Straży Granicznej decyzji zobowiązującej takiego cudzoziemca do wyjazdu z Polski z zakazem ponownego wjazdu do Polski od kilku miesięcy do nawet kilku lat. Jedyni cudzoziemcy nie-obywatele Ukrainy, którzy mogą skorzystać z praw zagwarantowanych w ustawie pomocowej, to tylko i wyłącznie małżonek obywatela Ukrainy, dziecko obywatela Ukrainy lub dziecko współmałżonka obywatela Ukrainy, o ile przybyli do Polski ze względu na wojnę i nie są Polakami lub obywatelami innego kraju członkowskiego Unii Europejskiej.

Należy stwierdzić, że zakres podmiotowy specustawy ukraińskiej jest bardzo precyzyjny, jasny i zgodny z technikami legislacyjnymi, ponieważ jest on wyrażony w tytule ustawy i w pierwszych artykułach tego aktu prawnego. Zupełnie niezrozumiały jest więc dualizm orzecznicy polskich sądów administracyjnych. Można pokusić się jeszcze o jedno uszczegółowienie omawianego zakresu podmiotowego specustawy ukraińskiej. Warto bowiem sprawdzić, do kogo nie stosuje się tej ustawy, co powinno stanowić ważny wyznacznik interpretacyjny. Taki przepis prawny można znaleźć w art. 2 ust. 3 cytowanej ustawy, zgodnie z którym przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się do obywateli Ukrainy:

- 1) posiadających:
 - a) zezwolenie na pobyt stały,
 - b) zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej,
 - c) zezwolenie na pobyt czasowy,
 - d) status uchodźcy,
 - e) ochronę uzupełniającą,

- f) zgodę na pobyt tolerowany,
- g) zgodę na pobyt ze względów humanitarnych;

2) którzy:

a) złożyli w Rzeczypospolitej Polskiej wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej lub w imieniu których takie wnioski zostały złożone,

b) zadeklarowali zamiar złożenia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 28 ust. 1 lub art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1504) lub których takie deklaracje zamiaru dotyczą.

Powyższe przepisy prawne w sposób jednoznaczny określają granice zakresu podmiotowego ustawy pomocowej i można te rozważania podsumować stwierdzeniem, że ustawa ta ma zastosowanie tylko i wyłącznie do obywateli Ukrainy, z wyjątkiem ich cudzoziemskich małżonków lub cudzoziemskich małoletnich dzieci lub cudzoziemskich małoletnich dzieci ich małżonków, którzy przybyli po 24 lutego 2022 roku do Polski, zadeklarowali przybycie z powodu wojny (a więc nie z powodu pracy, prowadzonej działalności gospodarczej, nauki, studiów itp.) i dopełnili formalność w postaci wyrobienia numeru PESEL z dopiskiem UKR. W związku z tym od 24 lutego 2022 roku funkcjonują w polskim porządku prawnym numery PESEL z czterema różnymi dopiskami zależnymi od statusu osoby. Zgodnie z art. 8 pkt 24a ustawy z dnia 24 września 2010 roku o ewidencji ludności (Dz. U. z 2024 r., poz. 736) w rejestrze PESEL i rejestrach mieszkańców gromadzone są między innymi dane o statusie cudzoziemca oznaczone jako:

a) UE — w przypadku cudzoziemca będącego obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, obywatelem państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) — strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub obywatelem Konfederacji Szwajcarskiej;

b) CUE — w przypadku cudzoziemca będącego członkiem rodziny cudzoziemca, o którym mowa w lit. a, niebędącego obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, obywatelem państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) — strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub obywatelem Konfederacji Szwajcarskiej;

c) NUE — w przypadku cudzoziemca niewymienionego w lit. a i b;

d) UKR — w przypadku osoby, której nadano numer PESEL na podstawie art. 4 ustawy z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Można więc powiedzieć, że ustawa pomocowa nie ma zastosowania do: obywateli polskich, obywateli innych krajów członkowskich Unii Europejskiej, cudzoziemca będącego członkiem rodziny obywatela kraju członkowskiego Unii Europejskiej, cudzoziemców innych niż obywatele Ukrainy i do obywateli Ukrainy przybyłych przed wybuchem wojny w Ukrainie. Ustawa ta nie ma również zastosowania do obywateli Islandii, Księstwa Liechtenstein, Norwegii i Szwajcarii (należących do EFTA) oraz członków ich rodziny.

Jak już wskazano na wstępie w dniu 15 kwietnia 2022 roku znowelizowano ustawę pomocową i dodano do jej tekstu art. 100c, który stanowi, że w okresie do dnia 31 grudnia 2022 roku bieg terminów na załatwienie spraw dotyczących:

- 1) udzielenia cudzoziemcowi:
 - a) zezwolenia na pobyt czasowy,
 - b) zezwolenia na pobyt stały,
 - c) zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej;
- 2) zmiany:
 - a) zezwolenia na pobyt czasowy i pracę,
 - b) zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji;
- 3) cofnięcia cudzoziemcowi:
 - a) zezwolenia na pobyt czasowy,
 - b) zezwolenia na pobyt stały,
 - c) zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej

— w postępowaniach prowadzonych przez wojewodę nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres.

Następnie w dniu 1 stycznia 2023 roku został dodany do tekstu specustawy ukraińskiej niemal identyczny w swym zapisie art. 100d, który zawiesił bieg terminów spraw pobytowych cudzoziemców początkowo do dnia 24 sierpnia 2023 roku, później do dnia 4 marca 2024 roku oraz do dnia 30 czerwca 2024 roku i ostatnią nowelizacją z dnia 1 lipca 2024 roku do dnia 30 września 2025 roku. Dodatkowo ustawodawca stwierdził, że w okresie, o którym mowa wyżej:

1) przepisów o bezczynności oraz przewlekłości organu oraz o obowiązku organu prowadzącego postępowanie w sprawach pobytowych do powiadamiania strony lub uczestnika postępowania o niezafatwieniu sprawy w terminie nie stosuje się;

2) organowi prowadzącemu postępowanie w sprawach pobytowych nie wymierza się grzywny, ani nie zasądza się od niego sum pieniężnych na rzecz skarżących za niewydanie rozstrzygnięć w terminach określonych przepisami prawa.

Przedmiotowa nowelizacja ustawy pomocowej doprowadziła do dodania art. 100c i art. 100d do tego aktu prawnego, które są obecnie interpretowane w sposób godzący w fundamenty demokratycznego państwa praw przez wojewodów i część wojewódzkich sądów administracyjnych. Aktualnie mamy do czynienia ze swoistym dualizmem orzeczniczym polegającym na tym, że:

1. Niektóre sądy administracyjne uznają za możliwe stosowanie art. 100c i art. 100d specustawy ukraińskiej tylko i wyłącznie do obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski po 24 lutego 2022 roku ze względu na wojnę w Ukrainie i ubiegają się o zezwolenia pobytowe w Polsce;

2. Inne sądy administracyjne uznają za możliwe stosowanie art. 100c i art. 100d specustawy ukraińskiej do wszystkich cudzoziemców ubiegających się o zezwolenia pobytowe w Polsce.

Dualizm orzecznicy sądów administracyjnych nie jest do zaakceptowania w państwie prawa i nie może być traktowany jako coś normalnego. Sądy nie mogą tej samej sytuacji oceniać odmiennie. W rzeczywistości tak niestety jest i trzeba poddać to analizie w celu wyciągnięcia prawidłowych wniosków i tez.

Na przestrzeni roku pojawiły się orzeczenia sądowe, które w sposób jednoznaczny wskazują, że specustawy ukraińskiej ma zastosowanie do obywateli Ukrainy przybywających do Polski ze względu na konflikt zbrojny rozgrywający się na terytorium Ukrainy. Warto w tym miejscu przytoczyć kilka z nich.

Art. 100c i art. 100d ustawy pomocowej, które ograniczają przysługujące każdemu w państwie demokratycznym fundamentalne prawo do rozpatrzenia jego sprawy bez zbędnej zwłoki, muszą dotyczyć tylko tych obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa².

Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa została uchwalona w celu stworzenia szczególnej regulacji prawnej zapewniającej doraźną podstawę do legalnego pobytu obywatelom Ukrainy, którzy w wyniku działań wojennych zostali zmuszeni do opuszczenia kraju swojego pochodzenia. Ponadto ustawa ta jest regulacją szczególną i z tego względu jej zapisy nie powinny być interpretowane rozszerzająco. Powołane przepisy nie mogą mieć zatem zastosowania do oceny bezczynności organu w sprawie toczącej się z wniosku Skarżącej, która nie przybyła na terytorium RP w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy³. Wnioskodawca nie jest obywatelem Ukrainy, lecz obywatelem Bangladeszu, a więc przepis art. 100d wymienionej ustawy nie ma do niego zastosowania⁴.

Zbyt daleko idący jest bowiem wniosek, że samo odwołanie się w art. 100c ust. 1 i art. 100d ust. 1 przywołanej ustawy, do terminów załatwienia spraw dotyczących „cudzoziemców” przesądza o rozszerzeniu zakresu zastosowania tego przepisu na wszystkich cudzoziemców. Pomimo, że z literalnego brzmienia art. 100c i 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy wynika, że dotyczą biegu terminów wszystkich wymienionych w nim enumeratywnie spraw prowadzonych przez Wojewodę i nie ogranicza się do spraw zainicjowanych wnioskami obywateli Ukrainy, to analiza stanu prawnego, wykładnia systemowa i celowościowa oraz zasada racjonalnego ustawodawcy prowadzi do wniosku, że normy art. 100c i 100d omawianej ustawy, stosuje się wyłącznie do obywateli Ukrainy przebywających na terenie Polski w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy⁵.

Problematyczna regulacja z art. 100c i art. 100d ustawy z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 583) ogranicza przysługujące każdemu w państwie prawa fundamentalne prawo do rozpatrzenia jego sprawy bez zbędnej zwłoki. Ograniczenie takiego prawa powinno być akceptowalne jedynie w przypadku wystąpienia uzasadnionych okoliczności usprawiedliwiających takie ograniczenie (zasada proporcjonalności). Wykładnia powołanych przepisów ustawy pomocowej powinna ten kontekst uwzględniać. O ile bowiem w przypadku obywateli Ukrainy takie usprawiedliwione okoliczności występują, albowiem w ramach ustawy pomocowej otrzymują oni prawo czasowego pobytu *ex lege* (jak również prawo do pracy), o tyle w przypadku pozostałych cudzoziemców ustawa pomocowa takich nadzwyczajnych uprawnień nie wprowadza. Uznanie w takich warunkach, że również pozostali cudzoziemcy objęci

² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 kwietnia 2024 roku III SAB/Wr 322/23.

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 maja 2024 roku II SAB/GI 69/24.

⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 9 kwietnia 2024 roku III SAB/Łd 7/24.

⁵ Zob. Między innymi: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 grudnia 2023 roku sygn. akt III SAB/GI 135/23; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 9 listopada 2023 roku sygn. akt III SAB/Łd 166/23.

są zakresem przewidzianego w art. 100c i art. 100d ustawy pomocowej ograniczenia prawa do rozpatrzenia ich spraw bez zbędnej zwłoki jest trudne do zaakceptowania także ze względu na wyżej przywołane wartości. Zastosowanie wykładni proponowanej przez organ prowadziłoby do rzeczywistego pozbawienia ochrony sądowej osób, które na mocy ustawy pomocowej nie zyskują żadnych uprawnień⁶.

Zastosowanie tych przepisów (art. 100c oraz 100d) do wszystkich cudzoziemców niezależnie od okoliczności ich wjazdu na teren RP prowadziłoby do rzeczywistego pozbawienia ochrony sądowej osób, które na mocy ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy nie zyskują żadnych uprawnień. Należy podzielić pogląd, że prawo do sądowej kontroli działalności administracji publicznej stanowi jeden z fundamentów demokratycznego porządku prawnego (art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). W świetle art. 184 Konstytucji RP zasadą jest, że jednostka ma prawo poszukiwania ochrony sądowej przed działaniami administracji publicznej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Prawo do sądu administracyjnego nie jest bowiem przywilejem, czy też szczególnym uprawnieniem, ale jednym z podstawowych gwarantów przestrzegania przez organy administracji publicznej porządku prawnego⁷.

Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy oraz ustawa z dnia 8 kwietnia 2022 roku o zmianie tej ustawy zostały uchwalone w celu stworzenia szczególnej regulacji prawnej zapewniającej doraźną podstawę prawną do legalnego pobytu obywatelom Ukrainy, którzy w wyniku działań wojennych zostali zmuszeni do opuszczenia swojego kraju pochodzenia. Można jedynie domniemywać, że wstrzymanie biegu terminów na załatwienie spraw w postępowaniach prowadzonych przez wojewodę i uchylenie skutków z tym związanych wynikało z przyjazdu do Polski dużej liczby obywateli Ukrainy w związku z występującymi w tym kraju od 24 lutego 2022 roku działaniami wojennymi i brakiem możliwości załatwienia ich spraw w ustawowych terminach⁸.

Drugą grupę stanowią wyroki sądowe, w których stwierdzono, że specustawa ukraińska ma zastosowanie do wszystkich cudzoziemców bez względu na ich narodowość, bez względu na cel pobytu w Polsce i bez względu na moment przybycia do Polski. Już na wstępie należy podkreślić, że wyroki te nie są możliwe do pogodzenia z zasadami prawidłowej wykładni praw, z zasadami technik prawodawczych oraz normami konstytucyjnymi na przykład prawem do sądu, prawem do sprawnej administracji, swobodą przemieszczania się, swobodą działalności gospodarczej, prawem do pracy itp.

Art. 100c i art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa mają zastosowanie nie tylko do cudzoziemców, którzy są obywatelami Ukrainy, w tym zwłaszcza opuszczającymi terytorium tego państwa w związku wojną, ale także do wszystkich innych cudzoziemców. W powołanych przepisach mówi się bowiem o „cudzoziemcu”, a nie „obywatelu Ukrainy”. *Lege non*

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 kwietnia 2024 roku I SAB/Wr 449/23.

⁷ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 lutego 2024 roku sygn. akt I SAB/Wr 355/23 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 2023 roku, II OSK 2869/21.

⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2024 roku sygn. akt II OSK 752/23.

distinguente — przepisy te dotyczą każdego cudzoziemca czyli osoby, która nie posiada obywatelstwa polskiego⁹.

Przepisy art. 100c oraz art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy należy stosować do wszystkich cudzoziemców, w sprawach wymienionych zezwoleń, a nie tylko do cudzoziemców, którzy są obywatelami Ukrainy opuszczającymi terytorium tego państwa w związku wojną. Po pierwsze — ustawa w przedmiotowych regulacjach posługuje się pojęciem „cudzoziemiec”, nie wprowadzając odrębnej definicji tego pojęcia od użytego w ustawie o cudzoziemcach, nadto brak jest podstaw, aby pogarszać sytuację wyłącznie wybranej jednej kategorii tych osób¹⁰.

Przepisy art. 100c i art. 100d ustawy z 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa dotyczą biegu terminów wszystkich wymienionych w nim enumeratywnie spraw prowadzonych przez wojewodę, a nie tylko spraw dotyczących obywateli Ukrainy¹¹.

Ustawodawca w tekście ustawy z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103) posługuje się odrębnymi pojęciami „obywatel Ukrainy” i „cudzoziemiec”. Otóż pierwsze z nich zostało wyjaśnione w art. 1 ust. 2 u.p.o.u. Z kolei w myśl art. 2 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach cudzoziemiec to każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Zatem pojęcie cudzoziemca w rozumieniu ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach jest znacznie szersze od tego wcześniej przytoczonego. Pozwala to na przyjęcie tezy, że jest to świadomy zabieg ustawodawcy. Dlatego też przepisy, w których jest mowa o cudzoziemcach, należy odnieść do zakresu pojęcia wynikającego z ustawy o cudzoziemcach. Z tego względu, art. 100c i art. 100d u.p.o.u. należy stosować do wszelkich spraw dotyczących cudzoziemców, w tym również do obywateli Ukrainy. Poza tym nie można nie dostrzegać, że u.p.o.u. została przyjęta w związku z nadzwyczajną sytuacją, jak zaistniała w Ukrainie i miała na celu rozwiązanie sytuacji związanej z migracją ludności z terenów objętych wojną, która wpłynęła również na stan spraw będących już w toku. Nie można więc ograniczyć jej stosowania do postępowań zainicjowanych po wejściu w życie u.p.o.u.¹².

Za przyjęciem poglądu na temat zastosowania przepisów art. 100c i art. 100d ustawy z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 583) nie tylko do cudzoziemców, którzy są obywatelami Ukrainy, opuszczającymi terytorium tego państwa w związku z wojną, ale do wszystkich cudzoziemców, przemawia wykładnia funkcjonalna i systemowa. Inne stosowanie przepisów ustawy pomocowej — zróżnicowanie pod względem czasowym (przyjazd do Polski przed bądź po dniu 24 lutego 2022 roku), jak i pod względem obywatelstwa — doprowadziłoby do powstania w systemie polskiego prawa w rzeczywistości kilku odrębnych „podsystemów prawnych”. Taka

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 października 2023 roku II SAB/Wr 333/23.

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 października 2023 roku II SAB/Wr 241/23.

¹¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 października 2023 roku II SAB/Wr 332/23.

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 listopada 2023 roku II SAB/GI 140/23.

sytuacja nie sprzyjałaby jednolitości systemu oraz orzecznictwa. Ustawa o cudzoziemcach oraz ustawa pomocowa mają swoimi regulacjami tworzyć spójny system prawa migracyjnego. O ile w dotychczasowej współczesnej historii Polski kwestia uregulowań prawnych związanych z pobytem i pracą cudzoziemców odgrywała kwestię marginalną, o tyle od 2015 roku stopniowo zaczynała zyskiwać na znaczeniu, a obecnie po dniu 24 lutego 2022 roku jest już kwestią bardzo mocno wpływającą na codzienne funkcjonowanie państwa, społeczeństwa i gospodarki. Tak ukształtowana rzeczywistość nie może nie mieć wpływu na stosowanie prawa przez organy administracyjne¹³.

Przepisy art. 100c i art. 100d ustawy z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103) stanowią rozwiązania generalne dotyczące wszystkich cudzoziemców — niezależnie od ich narodowości, a nie tylko tych, których pobyt w Polsce jest wywołany wojną w Ukrainie, o których mowa w art. 2 ust. 1 tej ustawy. Skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie przez organ postępowania w sprawie wymienionej w art. 100c ust. 1 i art. 100d ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103), w której cudzoziemiec złożył wniosek po 15 kwietnia 2022 roku, nie jest skargą niedopuszczalną w rozumieniu art. 58 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.). Przyczyną wprowadzenia takiego przepisu była ówczesna bardzo trudna sytuacja wojewodów, którzy mieli bardzo dużo zadań w związku z przyjęciem obywateli Ukrainy wjeżdżających do naszego kraju i przed którymi dodatkowo toczyło się wiele spraw — nie tylko obywateli Ukrainy, ale też pozostałych cudzoziemców. Zawieszenie terminów miało dać im możliwość rozpatrzenia w normalnych terminach toczących się spraw¹⁴.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy jeszcze raz podkreślić, że dualizm orzecznicy nie jest do pogodzenia z ideą demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Trzeba dodać również mocno, że wykładnia obowiązującego prawa prowadząca do wniosku, iż specustawa ukraińska jest stosowana do wszystkich cudzoziemców i to w niewielkim fragmencie, bo tylko i wyłącznie w odniesieniu do art. 100c i art. 100d, jest złą i nieprawidłową interpretacją. Nie można prawa stosować fragmentami i wybierać sobie te fragmenty, które pozwolą usankcjonować bezczynność i przewlekłość wojewodów w sprawach pobytowych oraz pozwolą uchronić wojewodów łamiących permanentnie prawo przed wyrokami sądowymi zasądzającymi sumy pieniężne na rzecz skarżących cudzoziemców oraz przed karami grzywny¹⁵. Jeżeli dążeniem było zawieszenie terminów spraw wszystkich cudzoziemców, to należało znowelizować ustawę o cudzoziemcach, która dedykowana jest wszystkim cudzoziemcom, a nie wprowadzać art. 100c i art. 100d w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 kwietnia 2024 roku II SAB/Wr 40/24.

¹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2024 roku II OSK 2362/23.

¹⁵ Wojewoda Dolnośląski był zmuszony wypłacić środki pieniężne w łącznej kwocie 17 mln złotych od wyroków sądowych w sprawach o bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego: *Wyniki kontroli przeprowadzonych w DUW*, <https://bip.duw.pl/bip/kontrola-i-audyty-wewne/wyniki-kontroli-przepr-1/5329,2024.html> (dostęp: 1.07.2024)

na terytorium tego państwa, która z nielicznymi wyjątkami (cudzoziemski współmałżonek, cudzoziemskie dziecko lub cudzoziemskie dziecko współmałżonka obywatela Ukrainy) jest dedykowana do obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski po 24 lutego 2022 roku ze względu na wojnę wywołaną przez Federację Rosyjską w Ukrainie.

Wykładnia przyjmująca, że specustawa ukraińska ma zastosowanie do wszystkich cudzoziemców bez względu na ich pochodzenie pozbawiona jest logiki prawniczej jak i logiki życia codziennego. W praktyce dochodzi do irracjonalnych sytuacji, w których:

1. ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy ma zastosowanie do obywateli Chin, Filipin, Indii, Bangladeszu itp., którzy nie przybyli do Polski z powodu działań wojennych w Ukrainie i to tylko w odniesieniu do art. 100c i art. 100d ustawy;

2. ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy ma zastosowanie do obywateli Ukrainy i innych cudzoziemców, którzy przybyli do Polski przed 24 lutego 2022 roku, a więc nie mogli zadeklarować ucieczki przed wojną i to tylko w odniesieniu do art. 100c i art. 100d ustawy.

Powyżej wskazani cudzoziemcy z jednej strony nie mogą korzystać z uprawnień, jakie daje specustawa ukraińska na przykład legalnego pobytu i pracy z mocy prawa, wsparcia finansowego rządu polskiego, możliwości zakładania jednoosobowych firm, czy uzyskania diia.pl¹⁶, a z drugiej strony mają do nich zastosowanie negatywne przesłanki prawne uregulowane w art. 100c i art. 100d ustawy. Jeszcze raz należy podkreślić, że jest to sytuacja nie do zaakceptowania z punktu widzenia racjonalnego ustawodawcy.

Ponadto w wielu wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych powielane jest nieprawdziwe stwierdzenie jakoby dochodziło do „pogarszania sytuacji wyłącznie wybranej jednej kategorii osób” (sądy miały tutaj namyśli obywateli Ukrainy). Z całą mocą należy podkreślić, że specustawa ukraińska nie pogarsza sytuacji prawnej obywateli Ukrainy. Jest wręcz przeciwnie są oni uprzywilejowani w wielu aspektach w stosunku do cudzoziemców z innych krajów. Oczywiście źródłem tego uprzywilejowania jest trauma wojenna, ale taki właśnie był sens uchwalenia w trybie ekspresowym ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. W rzeczywistości dochodzi do sytuacji, w której zawieszane są terminy spraw pobytowych cudzoziemców niemających zagwarantowanego legalnego pobytu i pracy *ex lege* jak obywatele Ukrainy i to właśnie oni są dyskryminowani, a nie obywatele Ukrainy, poprzez stosowanie do nich negatywnych przesłanek z ustawy pomocowej, ale pozytywnych już nie.

Dodatkowo w innych wyrokach sądowych stwierdzono, że inne stosowanie przepisów ustawy pomocowej — różnicowanie pod względem czasowym (przyjazd do Polski przed bądź po dniu 24 lutego 2022 roku), jak i pod względem obywatelstwa — doprowadziłoby do powstania w systemie polskiego prawa w rzeczywistości kilku odrębnych „podsystemów prawnych”. W rzeczywistości dualizm orzecznicy polskich sądów administracyjnych doprowadził właśnie do powstania — jak to stwierdził sąd — „podsystemów prawnych”. Zasady powinny być proste, a mianowicie — każdy cudzoziemiec niebędący obywatelem Ukrainy lub cudzoziemiec, który przybył do Polski przed 24 lutego 2022 roku lub cudzoziemiec, który nie zadeklarował przybycia

¹⁶ Diia.pl — elektroniczny dokument dla osób z ukraińskim obywatelstwem, które przekroczyły granicę polsko-ukraińską po 24 lutego 2022 roku. Uprawnia między innymi do przekraczania granic Polski: <https://info.mobywatel.gov.pl/dokumenty/diia> (dostęp: 1.07.2024).

do Polski z powodu wojny, powinien być objęty regulacją wyłącznie ustawy o cudzoziemcach. Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy jest bowiem dedykowana do licznej, ale rodzajowo wąskiej grupy ludzi, to jest: obywateli Ukrainy uciekających przed działaniami wojennymi w kraju pochodzenia po 24 lutego 2022 roku. Inna interpretacja tego prawa jest nielegalna.

Tymczasem w wielu orzeczeniach sądy idą jeszcze dalej i uzależniają wykładnię prawa od doniosłości i wpływu interpretowanego zagadnienia na funkcjonowanie: państwa, społeczeństwa i gospodarki. Władza sądownicza dochodzi do niebezpiecznych wniosków i tez. We wcześniejszej części artykułu zacytowano wyrok, w którym sąd administracyjny uznał, że we współczesnej Polsce kwestia uregulowań prawnych związanych z pobytem i pracą cudzoziemców odgrywała kwestię marginalną, a od 2015 roku stopniowo zaczynała zyskiwać na znaczeniu, a obecnie po dniu 24 lutego 2022 roku jest już kwestią bardzo mocno wpływającą na codzienne funkcjonowanie państwa, społeczeństwa i gospodarki. Według sądu ten fakt może mieć wpływ na zmianę interpretacji prawa regulującego to zagadnienie. Z tym twierdzeniem również nie można się zgodzić, ponieważ prawo należy interpretować w sposób stabilny i identyczny bez względu na rosnącą doniosłość ustanowionego nim zagadnienia. Nie ma znaczenia, czy legalność pobytu i pracy cudzoziemców w Polsce ma marginalne czy duże lub doniosłe znaczenie. Inne podejście będzie „psuło” prawo i tworzyło różne, wykluczające się nawzajem „podsystemy prawne”.

Na koniec przedmiotowych rozważań warto przytoczyć tezę, w której sądy wskazują, że celem zawieszenia biegu terminów spraw pobytowych wszystkich cudzoziemców było udzielenie wsparcia wojewodom, aby ci mieli możliwość rozpatrzenia w normalnych terminach toczących się spraw. Zgodnie z ustawą o cudzoziemcach sprawy o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy powinny być rozstrzygane w 60 dni (art. 112a ustawy o cudzoziemcach), a o udzielenie zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE w 6 miesięcy (art. 210, art. 223 ustawy o cudzoziemcach). W rzeczywistości wojewodowie nie przestrzegają zasad ogólnych z Kodeksu postępowania administracyjnego, a sprawy pobytowe trwają średnio: pobyt czasowy — 6 do 10 miesięcy, w skrajnych przypadkach 2 lata, a pobyt stały i rezydent długoterminowy UE — 18 miesięcy, w skrajnych przypadkach 2 lata. Sąd nie doprecyzował, jak należy rozumieć zwrot „normalne terminy”, ale na pewno racjonalnemu normodawcy nie chodziło aby: po pierwsze — sprawy pobytowe trwały tak długo, po drugie — pozbawić cudzoziemców prawa do skutecznej kontroli sądowej ich spraw pobytowych oraz po trzecie — zapewnić wojewodom pełną ochronę przed ponagleniami i skargami sądowymi na ich bezczynność lub przewlekłość w działaniu w sprawach pobytowych wszystkich cudzoziemców.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (pierwotny Dz. U. z 2022 r., poz. 583, obecnie t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 167).

Ustawa z dnia 8 kwietnia 2022 roku o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz. 830).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (Dz. U. z 2024 r., poz. 769).

Ustawa z dnia 15 maja 2024 roku o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r., poz. 854).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2024 r., poz. 475).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1504).

Ustawa z dnia 24 września 2010 roku o ewidencji ludności (Dz. U. z 2024 r., poz. 736).

Źródła internetowe

Diia.pl (Дія пл), <https://info.mobywatel.gov.pl/dokumenty/diia> (dostęp: 1.07.2024).

Wyniki kontroli przeprowadzonych w DUW, <https://bip.duw.pl/bip/kontrola-i-audyt-wewne/wyniki-kontroli-przepr-1/5329,2024.html> (dostęp: 1.07.2024).

Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2024 roku sygn. akt II OSK 752/23.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2024 roku II OSK 2362/23.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 2023 roku, II OSK 2869/21.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 kwietnia 2024 roku III SAB/Wr 322/23.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 kwietnia 2024 roku I SAB/Wr 449/23.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 lutego 2024 r. sygn. akt I SAB/Wr 355/23.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 9 kwietnia 2024 roku III SAB/Łd 7/24.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 maja 2024 roku II SAB/Gl 69/24.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 października 2023 roku II SAB/Wr 333/23.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 października 2023 roku II SAB/Wr 241/23.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 października 2023 roku II SAB/Wr 332/23.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 listopada 2023 roku II SAB/Gl 140/23.

Tomasz Bruder

Specustawa ukraińska a dualizm orzecznicy polskich sądów administracyjnych

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 kwietnia 2024 roku II SAB/Wr 40/24.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 grudnia 2023 roku sygn. akt III SAB/GI 135/23.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 9 listopada 2023 roku sygn. akt III SAB/Łd 166/23.

Томаш Брудер

Вроцлавський університет

Український спеціальний акт і дуалізм польської юриспруденції адміністративні суди

Анотація

Прийняття Закону від 12 березня 2022 року про допомогу громадянам України у зв'язку зі збройним конфліктом на території цієї країни було продиктовано найвищим державним інтересом, тобто необхідністю надання підтримки сусідам — українцям, які стали жертвами неспровокованого військового нападу Російської Федерації. Незважаючи на факт, що цей акт був створений дуже швидко (протягом двох тижнів після початку війни), він точно і чітко визначає свій суб'єктний обсяг.

У першій частині статті описано суб'єктну сферу акта про допомогу, і хоча цей нормативно-правовий акт поширюється на громадян України, які перетинають польський кордон у зв'язку зі збройною російською інвазією в Україні, при цьому не кожен її громадянин є його адресат. Цей Закон містить чотири юридичні умови, які повинні бути виконані для того, щоб підпадати під дію цього правового акта, зокрема:

1. Мати українське громадянство
2. Прибути до Польщі після 24 лютого 2022 р.
3. Задокументувати переїзд з причини війни в Україні
4. Отримати польський номер універсальної електронної системи реєстру населення — PESEL із позначкою UKR.

Відсутність будь-якої з вищезазначених правових умов позбавляє іноземця можливості скористатися законом про допомогу.

Незважаючи на короткий відрізок часу дії, до спецзакону про допомогу для українських біженців кількаразово вносились поправки, найголовнішою з яких стала зміна від 15 квітня 2022 року із встановленням нової статті 100с, а також поправка від 1 січня 2023 р., що встановлює статтю 100d. Обидві ці законодавчі норми дали змогу воєводам призупиняти строки розгляду справ про перебування іноземців, а самих іноземців позбавляли права подавати клопотання та судові скарги щодо бездіяльності чи надмірного затягування дій з боку воєвод.

Ці зміни до Закону про допомогу українським громадянам призвели до дуалізму в практиці польських адміністративних судів. За останній рік судові рішення почали набувати все більше протиріч та суперечити ідеям демократичної правової держави, яка реалізує принципи соціальної справедливості. Одне і те ж питання польське правосуддя оцінює по-різному. З одного боку, адміністративні суди слушно констатували, що український спеціальний закон та його правові

положення були встановлені лише для громадян України, які прибули до Польщі після початку повномасштабної війни в Україні. З іншого — адміністративні суди неправильно вказали, що частини спецзакону України, зокрема стаття 100с та стаття 100d, стосуються всіх іноземців. Зауважимо, що фрагментарне застосування закону є неправильною практикою. Позитивні передумови Закону про допомогу... не можуть бути застосовані лише до громадян України, а негативні передумови не можуть бути застосовані до всіх іноземців.

Лише правильне розуміння та тлумачення правових положень, пов'язаних із в'їздом та перебуванням у Польщі громадян України та інших іноземців, дає можливість дотримуватись принципу верховенства права. Український спеціальний закон спрямований на підтримку та захист громадян України, але не може дискримінувати іноземців з інших країн походження.

Ключові слова

дуалізм юриспруденції суди, Український спеціальний акт, демократичне верховенство права, позбавлення іноземців права на суд