



Implikacje Zalecenia Rady UE w sprawie wysiedleńców z Ukrainy

Viktor Savinok

16 września 2025 r. Rada UE przyjęła Zalecenie dotyczące wygaszania ochrony tymczasowej dla wysiedleńców z Ukrainy, obowiązujące do 4 marca 2027 r. Dokument, choć niewiążący prawnie, ma na celu skoordynowanie działań państw członkowskich w przechodzeniu od reżimu uruchomionego w 2022 r. na podstawie dyrektywy 2001/55/WE do standardowych form legalnego pobytu. Przewiduje on m.in. zachęcanie Ukraińców do uzyskiwania alternatywnych tytułów pobytowych oraz wdrażanie mechanizmów wspierających ich dobrowolne powroty do Ukrainy. W praktyce oznacza to, że zasadniczy ciężar uregulowania sytuacji pobytowej wysiedleńców po 2027 r. będzie spoczywać na państwach członkowskich. Jednocześnie przyjęcie Zalecenia odzwierciedla kompromis polityczny: z jednej strony nie podjęto prac nad zmianą ram prawnych dotyczących ochrony czasowej, z drugiej zaś wyznaczono kierunkowe wskazówki w sprawie jej wygaszania. Skuteczność tych działań zależeć będzie od praktyki krajowej, która przesądzi, czy proces ten doprowadzi do stabilizacji sytuacji prawnej wysiedleńców, czy też pogłębi różnicowanie ich statusu w poszczególnych państwach UE.

Po 24 lutego 2022 r., w odpowiedzi na masowy napływ osób uciekających przed rosyjską agresją na Ukrainę, Unia Europejska po raz pierwszy w historii uruchomiła mechanizm ochrony tymczasowej, przewidziany w dyrektywie 2001/55/WE¹. Decyzją Rady z 4 marca 2022 r. przyznano obywatelom Ukrainy oraz innym osobom wysiedlonym

z tego kraju szybki dostęp do legalnego pobytu, rynku pracy, edukacji oraz świadczeń socjalnych i zdrowotnych w państwach członkowskich². Choć rozwiązanie to okazało się skuteczną odpowiedzią na sytuację kryzysową, od początku było ono projektowane jako instrument o charakterze tymczasowym. W obliczu zmieniających się

Redakcja:

Małgorzata Bukiel
Karol Janoś (red. naczelny)
Piotr Kubiak

Korekta:

Hanna Różanek

Prezentowane w tekstach tezy
wyrażają jedynie opinie
autorek i autorów.

**Instytut Zachodni
im. Z. Wojciechowskiego**

ul. Mostowa 27A
61-854 Poznań

tel. (+48) 61 85 27 691
izpozpl@iz.poznan.pl
www.iz.poznan.pl

ISSN: 2450-5080

¹ Dyrektywa 2001/55/WE, Dz. Urz. WE L 212/12, s. 162–171.

² Decyzja wykonawcza (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony, Dz. Urz. UE L 71 z 4.03.2022, s. 1–6.

warunków społeczno-politycznych, zarówno na Ukrainie, jak i w państwach przyjmujących, pojawiła się konieczność wypracowania strategii stopniowego odejścia od tego wyjątkowego reżimu. Odpowiedzią na te wyzwania powinno być Zalecenie Rady UE z dnia 16 września 2025 r. w sprawie skoordynowanego podejścia do wygaszania czasowej ochrony dla osób wysiedlonych z Ukrainy (C/2025/5129)³.

ZNACZENIE UNIJNEJ OCHRONY TYMCZASOWEJ DLA UKRAIŃCÓW

Na podstawie decyzji wykonawczej Rady UE z 4 marca 2022 r. ochroną tymczasową na terytorium Unii objęto obywateli Ukrainy, którzy przed 24 lutego 2022 r. zamieszkiwali na stałe w swoim kraju, a także najbliższych członków ich rodzin oraz niektórych obywateli państw trzecich i bezpaństwowców spełniających określone warunki. Mechanizm ten miał obowiązywać przez jeden rok, z możliwością automatycznego przedłużenia dwukrotnie o kolejne sześć miesięcy, maksymalnie do trzech lat.

Pierwotnie obowiązywanie ochrony tymczasowej ustalono do 4 marca 2023 r., lecz zostało ono automatycznie wydłużone o następny rok – do 4 marca 2024 r. Następnie 19 października 2023 r. Rada UE, obradująca na szczepku

ministrów spraw wewnętrznych, zgodziła się na przedłużenie ochrony do 4 marca 2025 r., osiągając tym samym maksymalny czas jej stosowania przewidziany w dyrektywie 2001/55/WE⁴. Pomimo przekroczenia tego limitu, 24 czerwca 2024 r. Rada na wniosek Komisji Europejskiej podjęła decyzję o przedłużeniu obowiązywania ochrony tymczasowej do 4 marca 2026 r., a następnie 15 lipca 2025 r. – do 4 marca 2027 r.⁵. Prolongaty te nie wpłynęły na zakres uprawnień wynikających z dyrektywy 2001/55/WE. Jedyną zmianą stało się uwzględnienie w ostatniej decyzji Rady wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 27 lutego 2025 r. w sprawie C-753/23 (Krasiliva), który nakazał państwom członkowskim odrzucenie wniosku o tymczasową ochronę, jeśli wynika z niego, że wnioskodawca korzysta już z tego statusu w innym państwie UE⁶.

Uruchomienie dyrektywy 2001/55/WE na początku marca 2022 r. wynikało z kilku przesłanek. Przede wszystkim, w obliczu niepewności pierwszych dni po rozpoczęciu pełnowymiarowej rosyjskiej inwazji na Ukrainę, a także masowego napływu Ukraińców do UE, zaistniała potrzeba wdrożenia mechanizmu umożliwiającego sprawne zarządzanie sytuacją. Decyzja o aktywacji wspomnianej dyrektywy pozwalała na

³ Zalecenie Rady z dnia 16 września 2025 r. w sprawie skoordynowanego podejścia do stopniowego wycofywania tymczasowej ochrony dla wysiedleńców z Ukrainy (C/2025/5129), Dz. Urz. UE C 5129 z 23.09.2025, s. 1–7.

⁴ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382, Dz. Urz. UE L 2409 z 24.10.2023, s. 1–2.

⁵ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2024/1836 z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382, Dz. Urz. UE L 1836 z 3.07.2024, s. 1–2.

⁶ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2025/1460 z dnia 15 lipca 2025 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382, Dz. Urz. UE L 1460 z 24.07.2025, s. 1–3.

szybkie objęcie ochroną tymczasową obywateli Ukrainy bez konieczności poddawania ich procedurom azylowym w państwach członkowskich lub uregulowania ich statusu na szczeblu unijnym poprzez czasochłonne procedury legislacyjne. Ponadto decyzja ta opierała się na założeniu Komisji Europejskiej i państw członkowskich, że działania wojenne zakończą się w stosunkowo krótkim czasie, co miało umożliwić szybki powrót znacznej części wysiedleńców do ich ojczyzny. Nieformalnie zakładano również, że ewentualny dalszy pobyt chętnych do pozostania na terytorium UE Ukraińców po zakończeniu obowiązywania ochrony tymczasowej mógłby być uregulowany indywidualnie przez państwa członkowskie.

UNIJNY IMPAS LEGISLACYJNY

Jednak od drugiej połowy 2023 r. charakter rosyjskiej agresji ewoluował w kierunku długotrwałego konfliktu na wyniszczenie, co wskazywało na potrzebę opracowania bardziej trwałych rozwiązań w zakresie statusu pobytowego ukraińskich uchodźców w UE. Pomimo tego, zarówno w 2023, jak i w 2024 r., nie udało się na poziomie unijnym wypracować wspólnej strategii wyjścia z reżimu tymczasowej ochrony dla Ukraińców. Do impasu przyczyniły się m.in. wybory do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2024 r, a także związana z nimi zmiana składu Komisji Europejskiej. Jednocześnie na

nastawienie państw członkowskich do kwestii wysiedleńców z Ukrainy wpływały rozbieżności między nimi w dziedzinach polityki migracyjnej i azylowej, dodatkowo utrudniając wypracowanie wspólnego podejścia do zmiany praw pobytowych dla Ukraińców.

W 2023 r. ówczesny specjalny doradca Komisji Europejskiej ds. Ukrainy Lodewijk Asscher zaproponował rozważenie dwóch opcji dotyczących uregulowania praw pobytowych Ukraińców⁷. Z jednej strony wskazywał, że również po zakończeniu działań wojennych powrót wysiedleńców do ojczyzny może być utrudniony ze względu na trwający proces odbudowy. Sugerował więc podjęcie decyzji w sprawie udzielenia obywatelom Ukrainy ochrony tymczasowej na terytorium UE na okres 10 lat. Z drugiej strony zaś wysunął pomysł wprowadzenia specjalnej „unijnej zgody pobytowej na potrzeby odbudowy Ukrainy”.

Z kolei w lutym 2024 r. Europejska Rada ds. Uchodźców i Azylu (European Council on Refugees and Exiles, ECRE) – organizacja pozarządowa doradzająca Dyrekcjom Generalnym Komisji UE ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego oraz ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych – podniosła kwestię, że zaplanowane na czerwiec 2024 r. przedłużenie ochrony tymczasowej może być wątpliwe

⁷ L. Asscher, Integration of people fleeing Ukraine in the EU: Note to European Commission, European Commission, 2023, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d0c830d2-1fbb-11ee-ab23-01aa75ed71a1> [dostęp: 22.10.2025].

prawnie⁸. Postulowała więc nie tylko zwiększenie nakładów na odbudowę zachodnich regionów Ukrainy celem umożliwienia powrotu większej liczby wysiedleńców, ale i rozważenie w ramach trwających wówczas negocjacji nad unijnym paktem migracyjnym możliwości zbiorowego przyznawania długoterminowej ochrony uzupełniającej na poziomie UE. Również podejmowane przez niektórych posłów do Parlamentu Europejskiego próby zmiany dyrektywy 2003/109/WE dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi – w tym co do skrócenia wymaganego okresu legalnego pobytu do trzech lat, złagodzenia wymogów dochodowych czy szerszego uznawania świadczeń socjalnych za źródła dochodu – nie doprowadziły do przyjęcia zmian w unijnych przepisach dotyczących statusu pobytowego wysiedleńców z Ukrainy do końca 2024 r.⁹

ZALECENIE JAKO PRÓBA ROZWIĄZANIA PROBLEMU

Prace nad uregulowaniem procesu wygaszania ochrony czasowej rozpoczęto dopiero w związku z przygotowaniami do wprowadzenia decyzji o jej przedłużeniu do marca 2027 r. Ich efektem stało się przyjęcie 16 września 2025 r. Zalecenia Rady UE C/2025/5129, którego celem jest wyznaczenie wspólnych ram dla uporządkowanego

i skoordynowanego zakończenia funkcjonowania tego mechanizmu wobec osób wysiedlonych z Ukrainy. Dokument ten stanowi kompromis między uznaniem utrzymującego się zagrożenia wynikającego z rosyjskiej agresji a koniecznością wyjścia z tymczasowego reżimu ochronnego dla wysiedleńców. Jednocześnie, przyjmując zapisy dotyczące wygaszania ochrony tymczasowej w formie zalecenia, państwa członkowskie zdecydowały się na akt niewiążący w rozumieniu art. 288 TFUE, który nie nakłada obowiązku implementacji określonych środków, lecz formułuje wytyczne dotyczące planowania i przeprowadzania procesu wygaszania tej ochrony. Celem Zalecenia jest zatem zapobieżenie chaosowi regulacyjnemu i przeciążeniu systemów azylowych po zakończeniu obowiązywania ochrony, a także uniknięcie nagłego pogorszenia sytuacji prawnej szerokiej grupy jej beneficjentów.

W Zaleceniu podkreślono solidarność państw członkowskich z narodem ukraińskim, jednocześnie akcentując, że mechanizm ochrony tymczasowej nie może funkcjonować bezterminowo. Uznano, że jego zakończenie powinno przebiegać w sposób przewidywalny, sprawiedliwy i zgodny z zasadami humanitaryzmu. Wspomniano też, że przedłużenie obowiązywania ochrony tymczasowej do 4 marca 2027

⁸ European Council on Refugees and Exiles, *Transitioning out of the Temporary Protection Directive*, nr 13, luty 2024, https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/02/ECRE-Policy-Paper-13_Transitioning-Out-of-the-Temporary-Protection-Directive.pdf [dostęp: 22.10.2025].

⁹ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, *Wie lange ist vorübergehend?*, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2025/03/SVR-Kurzinformation_Wie-lange-ist-voruebergehend.pdf [dostęp: 23.10.2025].

r. zapewni państwom członkowskim odpowiedni czas na przygotowanie stosownych rozwiązań.

Zalecenie zakłada trzy główne kierunki działań. Po pierwsze, państwa członkowskie zostały wezwane do stwarzania wysiedleńcom możliwości uzyskania innych podstaw pobytu jeszcze przed wygaśnięciem ochrony tymczasowej. Przede wszystkim chodzi o zezwolenia na pobyt związane z wykonywaniem pracy lub studiami czy też wynikające z więzi rodzinnych. Podkreśla się przy tym, że wygaszanie tymczasowej ochrony powinno odbywać się m.in. „z uwzględnieniem indywidualnej sytuacji osób, których dotyczy”. Jednocześnie wskazano na potrzebę zapewnienia wysiedleńcom jasnych informacji o różnicach pomiędzy ochroną tymczasową a alternatywnymi tytułami pobytowymi.

Po drugie, zalecenie ustanawia ramy reintegracji wysiedleńców w społeczeństwo ukraińskie poprzez dwa mechanizmy. Pierwszy z nich obejmuje tzw. wyjazdy badawcze, finansowane z własnych środków państw członkowskich, służące ocenie warunków powrotu. Drugi mechanizm dotyczy programów dobrowolnych powrotów, wdrażanych po zakończeniu obowiązywania ochrony tymczasowej. Programy te mają być realizowane w koordynacji z władzami ukraińskimi w zakresie zapewnienia dostępu osób powracających do zakwaterowania, usług publicznych oraz infrastruktury, przy czym zasadniczo wyznaczono roczny okres realizacji powrotu. W okresie

przejściowym państwa członkowskie mogą zachować wobec wysiedleńców przysługujące im na podstawie ochrony tymczasowej prawa do momentu ich faktycznego powrotu lub zakończenia programu.

Po trzecie, przewidziano środki ochronne dla szczególnych kategorii osób. Państwa członkowskie powinny umożliwić dalszy legalny pobyt osobom, których szczególne potrzeby (inne niż zdrowotne) nie mogą zostać zaspokojone na Ukrainie, a także zapewnić dzieciom możliwość ukończenia rozpoczętego roku szkolnego, niezależnie od wygaśnięcia ochrony tymczasowej. Zalecenie akcentuje ponadto konieczność zapewnienia szerokiego i skoordynowanego dostępu do informacji, m.in. poprzez ustanowienie punktów kontaktowych, prowadzenie kampanii informacyjnych oraz współpracę z władzami Ukrainy przy funkcjonowaniu tzw. centrów jedności, dofinansowywanych m.in. ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji.

W wymiarze instytucjonalnym dokument wskazuje na potrzebę koordynacji działań państw członkowskich, w szczególności w ramach ustanowionej na mocy decyzji wykonawczej (UE) 2022/382 platformy solidarności, oraz obowiązek regularnej aktualizacji danych dotyczących beneficjentów tymczasowej ochrony w odpowiednich bazach. Dane te mają stanowić podstawę dla oceny skali przejścia do statusów alternatywnych, liczby powrotów oraz nieaktywnych rejestracji, co ma istotne znaczenie dla

utrzymania integralności i wydolności systemów azylowych.

ZNACZENIE ZALECENIA DLA POLITYKI UE WOBEĆ WYSIEDLEŃCÓW Z UKRAINY

Choć Zalecenie Rady z 16 września 2025 r. nie tworzy nowych norm prawnych, jego przyjęcie i wdrożenie będzie miało znaczące konsekwencje polityczne i instytucjonalne – zarówno dla państw członkowskich, jak i dla samej Unii, przede wszystkim w zakresie polityki migracyjnej i azylowej.

Po pierwsze, Zalecenie stanowi próbę skoordynowania działań państw członkowskich w zakresie wygaszania ochrony tymczasowej, która pomimo ram przewidzianych w dyrektywie 2001/55/WE była dotychczas realizowana w sposób zróżnicowany. Rozbieżności dotyczyły m.in. zakresu dostępu do świadczeń społecznych i zdrowotnych lub programów integracyjnych. Jednocześnie dokument nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku zapewnienia wysiedleńcom konkretnych tytułów pobytowych po zakończeniu obowiązywania ochrony tymczasowej. W praktyce oznacza to, że warunki ich dalszego pobytu na terenie UE będą zależały od decyzji poszczególnych rządów. Może to sprzyjać wtórnym migracjom wewnątrz Unii w poszukiwaniu korzystniejszych warunków pobytowych.

Po drugie, przyjęcie Zalecenia można postrzegać jako test dla zdolności UE do zarządzania skutkami sytuacji kryzysowych poprzez długofalowe rozwiązania. Ochrona tymczasowa miała umożliwić uregulowanie sytuacji, która wymagała szybkiego działania i krótkoterminowych rozwiązań doraźnych. Przedłużająca się rosyjska agresja sprawiła zaś, że stała się ona trwałym elementem unijnej polityki migracyjnej. Brak rozstrzygnięcia kwestii ewentualnych dalszych przedłużeń ochrony tymczasowej, jak i statusu prawnego wysiedleńców po zakończeniu jej obowiązywania rodziłby ryzyko powstania niepewności prawnej dla przeważającej części z około 4,28 mln osób, które obecnie przebywają na terytorium UE na podstawie dyrektywy 2001/55/WE¹⁰.

Po trzecie, Zalecenie odzwierciedla polityczny kompromis między państwami członkowskimi a Komisją Europejską. Z jednej strony pozwala ono zapobiec natychmiastowemu powrotowi do standardowych procedur azylowych bądź pobytowych, co przy setkach tysięcy potencjalnych wniosków groziłoby przeciążeniem administracji krajowych oraz wywołałoby napięcia społeczno-polityczne. Z drugiej strony zrezygnowano z zamiaru wprowadzenia zmian do dyrektywy 2001/55/WE. Natomiast przedłużono jej stosowanie do 2027 r. i przewidziano stopniowe wygaszanie ochrony

¹⁰ Na dzień 31 maja 2025 r. status tymczasowej ochrony na terytorium UE posiadało 4,28 mln osób (z których 98,4% to obywatele Ukrainy), które opuściły Ukrainę w związku z rosyjską agresją. Źródło: Eurostat, *Temporary protection for persons fleeing Ukraine - Monthly statistics*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250710-1> [dostęp: 25.10.2025].

tymczasowej. W ten sposób uniknięto długotrwałego procesu legislacyjnego, szczególnie trudnego wobec braku konsensu wśród państw członkowskich w zakresie polityki migracyjnej. Jednocześnie brak kompleksowego unijnego rozwiązania dotyczącego statusu pobytowego wysiedleńców z Ukrainy, w połączeniu z możliwością tworzenia przez państwa członkowskie dla nich przejściowych tytułów pobytowych, może doprowadzić do sytuacji, gdy osoby obecnie objęte ochroną znajdują się w stanie przedłużającej się tymczasowości, de facto oscylując między statusem czasowym a trwałą obecnością w UE.

KONKLUZJE

Zalecenie Rady UE z 16 września 2025 r. choć nie rozstrzyga jednoznacznie przyszłości ochrony czasowej dla osób wysiedlonych z Ukrainy, stanowi jednak krok w kierunku skoordynowanego podejścia do jej zakończenia, to potwierdza, że UE dostrzega potrzebę przejścia do bardziej systemowych rozwiązań regulujących status pobytowy osób, które od 2022 r. mieszkały, pracowały i integrowały się w społeczeństwa państw członkowskich.

W konsekwencji oznacza to konieczność wypracowania przez państwa członkowskie najpóźniej do początku 2027 r. rozwiązań prawnych i administracyjnych umożliwiających legalizację dalszego pobytu wysiedleńców z Ukrainy dotychczas korzystających z ochrony tymczasowej, a także stworzenia ram dla ich dobrowolnych

powrotów. Jednocześnie, poprzez przyjęcie Zalecenia, państwa członkowskie dały do zrozumienia, że nie planują ustanowienia nowych unijnych tytułów pobytowych dla tych osób, takich jak np. postulowane w debacie eksperckiej długoterminowe unijne zezwolenie na pobyt czasowy.

W praktyce państwa członkowskie staną zatem przed szeregiem dylematów, w tym dotyczących ewentualnych rozwiązań przejściowych dla wysiedleńców z Ukrainy, warunków dalszego pobytu na ich terytorium poszczególnych kategorii tych osób oraz zarządzania ich długofalową integracją. Szczególne trudności może sprawić też kwestia powrotu osób pochodzących z terytoriów okupowanych lub przedstawicieli grup wrażliwych (np. emerytów lub osób niepełnosprawnych), które z reguły nie posiadają innych poza ochroną tymczasową tytułów prawnych do pozostania na terytorium UE.

Do kluczowych mankamentów Zalecenia należy brak szczegółowych zapisów dotyczących współpracy z Ukrainą – dokument ogranicza się bowiem do sformułowań o konieczności dialogu oraz wzmianek o współpracy z władzami ukraińskimi przy funkcjonowaniu „centrów jedności”, a także roli Specjalnej Wystanniczki ds. Ukraińców w UE. W efekcie może to prowadzić do dalszej fragmentaryzacji praktyk krajowych, zwłaszcza w sytuacji, gdy część państw, kierując się względami demograficznymi lub ekonomicznymi, będzie ograniczać współpracę z władzami

ukraińskimi, marginalizować funkcjonowanie wspomnianych centrów bądź ograniczać możliwości związane z „wyjazdami badawczymi”.

Jednocześnie, mimo niewiążącego charakteru, przyjęcie Zalecenia należy traktować jako sygnał polityczny dotyczący państw członkowskich, jak i samej Ukrainy o przygotowywaniu się UE do nowego etapu zarządzania statusem osób wysiedlonych. Ostateczny sukces tego procesu zależy będzie od działań krajowych, takich jak: sprawność i przejrzystość procedur przechodzenia na inne podstawy pobytu, ułatwienia w dostępie do pracy, uznawaniu kwalifikacji, nauce języka oraz zapewnieniu stabilnych ram pobytowych.

Viktor Savinok – politolog, główny analityk w Instytucie Zachodnim, asystent w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, student 2 roku studiów II stopnia na kierunku „Prawo Europejskie” na Uniwersytecie Adama Mickiewicza w Poznaniu.