

Sytuacja prawna obywateli białorusi w polsce.

*Raport monitoringowy: pięć lat
po protestach 2020 r.*

Anna Matsiyeuskaya,
Wrzesień 2026



STRESZCZENIE

Niniejszy raport analizuje aktualną sytuację prawną obywateli Białorusi przebywających w Polsce, koncentrując się na przedstawieniu szeregu słusznych specjalnych rozwiązań legislacyjnych, i istniejących wciąż lukach lub nieścisłościach w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i ich stosowaniu, ujawnionych w praktyce przez organizacje pozarządowe - w szczególności przez Fundację Partyzanka - w toku wieloletniej pomocy Białorusinom uciekającym przed represjami, w reprezentowaniu ich przed organami administracji publicznej, w pomocy w prowadzeniu spraw sądowych oraz w rozmowach z organami administracji publicznej (MSWiA, UdSC) w ramach grupy roboczej do spraw obywateli Białorusi.

Dane UdSC wskazują, że na 1 kwietnia 2026 r. w Polsce ponad 139 tys. obywateli Białorusi posiadających ważne dokumenty pobytowe. Polska rejestruje ok. 90% białoruskich wniosków o ochronę w całej Europie, a wskaźnik uznawalności wynosi ok. 97%. Skala zjawiska migracji, przede wszystkim z powodów politycznych, oraz jej długotrwały charakter uzasadniają potrzebę systemowych, a nie jedynie doraźnych rozwiązań. Raport formułuje rekomendacje o charakterze legislacyjnym oraz w zakresie stosowania prawa, podzielone na działania priorytetowe (możliwe w trybie interpretacyjnym lub organizacyjnym) oraz zmiany ustawowe wymagające nowelizacji.

1. WSTĘP

Po wydarzeniach sierpnia 2020 r. Polska stała się jednym z głównych państw przyjmujących obywateli Białorusi uciekających przed represjami politycznymi oraz systemowym naruszaniem praw człowieka. Skala tej obecności ma dziś znaczenie nie tylko społeczne, ale także legislacyjne i administracyjne. Zgodnie z danymi Urzędu do Spraw Cudzoziemców (UdSC), według stanu na 1 kwietnia 2026 r. ponad 139 tys. obywateli Białorusi posiadało ważny dokument uprawniający do pobytu na terytorium Polski, co czyni Białorusinów drugą najliczniej reprezentowaną grupą cudzoziemców w Polsce¹. Dominującą formą legalizacji pozostaje pobyt czasowy, ale istotna jest również liczba osób korzystających z ochrony międzynarodowej lub innych szczególnych instrumentów pobytowych.²

Znaczenie Polski jako państwa schronienia dla obywateli Białorusi szczególnie wyraźnie widać w obszarze ochrony międzynarodowej. W okresie od 9 sierpnia 2020 r. do 1 lutego 2026 r. o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce ubiegało się 14 290 obywateli Białorusi. Według danych UdSC Polska rejestruje około 90% białoruskich wniosków o ochronę składanych w Europie, a uznawalność tych wniosków pozostaje bardzo wysoka - średnio 97% w latach 2022-2026.³ Dane te pokazują, że zagrożenia deklarowane przez obywateli Białorusi mają charakter realny, rozpoznawalny i potwierdzany przez polskie organy administracji publicznej w sprawach migracji (przede wszystkim Szefa UdSC).

Tak jak zostało podkreślone powyżej, skala migracji białoruskiej do Polski nie może być rozpatrywana wyłącznie przez pryzmat klasycznej procedury ochrony międzynarodowej. Z oficjalnych danych wynika, że osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową stanowią jedynie niewielką część wszystkich obywateli Białorusi składających wnioski pobytowe w Polsce. Co więcej, organizacje pozarządowe, jak również białoruscy politycy opozycyjni, podkreślają, iż znaczna grupa obywateli Białorusi, mimo ryzyk prześladowań lub nawet w sytuacjach stosowanych represji, nie korzysta z oczywistego rozwiązania legislacyjnego, jakim jest ochrona międzynarodowa, lecz również z innych. Oznacza to, że znaczna część osób zagrożonych represjami korzysta z innych ścieżek legalizacji - m.in. pobytu czasowego (ze względu na pracę, studia, prowadzoną działalność gospodarczą, ze względu na posiadanie wizy humanitarnej, obecność rodziny lub partnerów i t.d.), pobytu stałego (w szczególności ze względu na posiadanie Karty Polaka lub polskich korzeni), rezydenta długoterminowego UE⁴. Ta różnorodność ścieżek wjazdu i pobytu ma zasadnicze znaczenie dla projektowania zmian prawnych.

1. Należy jednak mieć na względzie, iż liczby te nie uwzględniają osób przebywających w Polsce na wizach lub oczekujących na wydanie im zezwolenia na pobyt.

2. <https://www.gov.pl/web/udsc/raport-dot-obywateli-bialorusi>

3. <https://www.gov.pl/web/udsc/raport-dot-obywateli-bialorusi>

4. W raporcie pomija się ze względu na: (i) niewielką skalę - azyl, (ii) czasowość rozwiązania - wizy humanitarne i obecnie zawieszone wizy Polish Business Harbor, oraz (iii) Zgoda na pobyt ze względów humanitarnych albo pobyt tolerowany.

2. METODOLOGIA BADANIA

Niniejszy raport oparty jest na wielowarstwowej metodologii badawczej, łączącej analizę dogmatyczno-prawną, empiryczną analizę przypadków oraz krytyczną ocenę danych ilościowych i jakościowych ze źródeł krajowych i międzynarodowych. Przyjęte podejście metodologiczne ma na celu zapewnienie zarówno rzetelności naukowej sformułowanych wniosków, jak i ich bezpośredniej przekładalności na rekomendacje o charakterze legislacyjnym oraz w zakresie stosowania prawa. Przeanalizowane dane były zbierane do stycznia 2026 roku.

a. Analiza dogmatyczno-prawna

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w niniejszym raporcie jest analiza dogmatyczno-prawna obowiązujących przepisów prawa powszechnie obowiązującego w Polsce w zakresie prawa migracyjnego, ochrony cudzoziemców i procedury administracyjnej. Analizą objęto w szczególności: ustawę z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 (Dublin III), a także akty wykonawcze Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wykładni przepisów dokonywano przy zastosowaniu klasycznych dyrektyw interpretacyjnych: językowej, systemowej i funkcjonalnej, z uwzględnieniem zasady prounijnej wykładni prawa krajowego oraz standardów wynikających z prawa międzynarodowego praw człowieka. Analiza normatywna została uzupełniona o przegląd piśmiennictwa prawniczego (doktryny) oraz orzecznictwa sądów administracyjnych - zarówno Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i sądów wojewódzkich - ze szczególnym uwzględnieniem orzeczeń dotyczących postępowań dublińskich, dokumentów tożsamości cudzoziemców oraz dostępu do rynku pracy.

b. Monitoring i analiza przypadków (case monitoring)

Istotnym źródłem empirycznym raportu jest baza spraw prowadzonych przez Fundację Partyzanka. W okresie 1 stycznia-31 marca 2026 r. Fundacja opracowała ponad 1400 indywidualnych zapytań o pomoc prawną skierowanych do Fundacji przez obywateli Białorusi, w których organizacja udzieliła bezpośredniej pomocy prawnej lub asysty proceduralnej. W odniesieniu do wydanych decyzji administracyjnych oraz orzeczeń sądowych, wnioski raportu bazują na decyzjach i orzeczeniach wydanych od dnia 01.01.2025 aż do dnia publikacji raportu. Baza ta stanowi jedno z najobszerniejszych dostępnych zestawień danych jakościowych dotyczących praktycznych problemów prawnych społeczności białoruskiej w Polsce.

Na potrzeby niniejszego raportu zastosowano metodologię jakościowej analizy przypadków (ang. case study), połączoną z próbą uchwycenia typowych mechanizmów i problemów pojawiających się w większej liczbie podobnych przypadków (ang. pattern analysis). Sprawy były kategoryzowane według rodzaju problemu prawnego, a w przypadku indywidualnych rozstrzygnięć - dodatkowo wg organu prowadzącego postępowanie, etapu proceduralnego oraz wyniku sprawy. Pozwoliło to na zidentyfikowanie powtarzających się nieprawidłowości w stosowaniu prawa, które - z uwagi na ich systematyczny charakter - nie mogą być rozpatrywane wyłącznie jako błędy indywidualne, lecz wskazują na systemowe luki legislacyjne lub utrwalone dysfunkcje praktyki administracyjnej. Należy podkreślić, że dane zgromadzone przez Fundację Partyzanka mają charakter celowej (nie losowej) próby badawczej - obejmują osoby, które aktywnie poszukiwały pomocy prawnej. Oznacza to, że rzeczywista skala identyfikowanych problemów może być większa niż wynika z zebranej bazy - ograniczenie to zostało uwzględnione przy formułowaniu wniosków.

c. Analiza danych statystycznych organów państwowych oraz europejskich

Dane ilościowe stanowiące tło analizy zostały zaczerpnięte z oficjalnych źródeł państwowych, przede wszystkim z raportów i statystyk publikowanych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców (UdSC), w tym cyklicznych raportów dotyczących sytuacji prawnej obywateli Białorusi w Polsce (w szczególności w odniesieniu do danych aktualnych na dzień 1 kwietnia 2026 r.)⁵.

W zakresie procedury azylowej uwzględniono dane Eurostatu, umożliwiające porównanie skali i struktury białoruskich wniosków o ochronę międzynarodową w Polsce na tle europejskim. Dane te pozwoliły na osadzenie obserwacji poczynionych na gruncie krajowym w szerszym kontekście unijnym i potwierdzenie wyjątkowej pozycji Polski jako głównego państwa przyjęcia dla tej grupy.

d. Analiza dorobku międzynarodowych organów

Raport uwzględnia dorobek międzynarodowych organów ochrony praw człowieka oraz instytucji ONZ. Podstawowymi źródłami międzynarodowymi były: raporty Grupy Niezależnych Ekspertów ONZ ds. sytuacji praw człowieka na Białorusi (w tym raport z lutego 2026 r.), oświadczenia i raporty Specjalnych Sprawozdawców ONZ ds. Białorusi, dokumenty Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR).

Źródła międzynarodowe pełnią w niniejszym raporcie podwójną funkcję: po pierwsze, dostarczają niezależnej weryfikacji faktycznej sytuacji na Białorusi i skali represji, co jest niezbędne dla oceny zasadności polskich rozwiązań ochronnych; po drugie, wyznaczają standard minimalny, względem którego oceniane są krajowe regulacje i praktyka administracyjna.

5. Autorka jednak wskazuje na pewną nieścisłość danych raportowych UdSC, przykładowo:

- a) raport wg stanu na 1 kwietnia 2026 r. (s.9) wskazuje na iż w 2026r. liczba wydanych wiz PBH wynosi 9787 na dzień 1.04.2026. Dane te raczej nie wydają się być prawdziwe zgodnie z powszechnie dostępnymi informacjami. Program PBH jest zawieszony od lutego 2024r., natomiast ta sama numeracja celu wizy (cel 23) jest przypisywana posiadaczom Karty Polaka, więc wskazane dane raczej dotyczą wydanych wiz posiadaczom Kart Polaka niż posiadaczom wiz PBH, których liczba powinna wynosić 0 w związku z zawieszeniem programu.
- b) za okres od 9 sierpnia 2020 r. do 1 kwietnia 2026 r. raport wg stanu na 1 kwietnia 2026 r. wskazuje na 14290 złożonych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej (s.2), podczas gdy za krótszy o dwa miesiące okres od 9 sierpnia 2020 r. do 1 lutego 2026 r. , raport wg stanu na 1 lutego 2026 r. wskazuje na liczbę ubiegających się o ochronę międzynarodową w liczbie 16 674 (s.1). Logicznie sprzeczne jest posiadanie niższej liczby wniosków w dłuższym okresie, który kumuluje w całości krótszy o dwa miesiące okres. Co więcej, opublikowana tabela w raporcie wg stanu na 1 kwietnia 2026 r. wskazuje, iż liczba ubiegających się o ochronę międzynarodową od dnia 22.02.2022 (nie zaś od 09.08.2020) stanowi 14 290. Stąd zdaniem autorki, biorąc pod uwagę błędy w podanych informacjach, za okres od 9 sierpnia 2020 r. do 1 kwietnia 2026 r. najbardziej prawdopodobna liczba ubiegających się obywateli Białorusi o ochronę międzynarodową wydaje się być 16 992 (na podstawie danych raportu wg stanu na 1 lutego 2026 r. okres od 9 sierpnia 2020 r. do 1 lutego 2026 r. plus nowo wydane decyzje za okres 02.02.2026-01.04.2026).

3. POTRZEBA INDYWIDUALNYCH ROZWIĄZAŃ W SFERZE LEGISLACJI ORAZ STOSOWANIA PRAWA W ODNIESIENIU DO SYTUACJI OBYWATELI BIAŁORUSI W POLSCE

Potrzeba indywidualnego dostosowania polskich rozwiązań legislacyjnych do sytuacji obywateli Białorusi wynika z wyjątkowo złożonego splotu okoliczności faktycznych i prawnych. Po pierwsze, mamy do czynienia z migracją wywołaną represjami politycznymi, która często nie przybiera klasycznej postaci niezwłocznego złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, lecz rozwija się etapowo - przykładowo poprzez wizę humanitarną, pobyt czasowy ze względu na pracę lub edukację, a dopiero następnie, w razie eskalacji zagrożeń, poprzez wszczęcie procedury ochrony międzynarodowej. Obywatele Białorusi często doświadczają wzrostu ryzyka działań represyjnych dopiero po pewnym czasie od opuszczenia państwa pochodzenia. Niejednokrotnie rozważają oni ubieganie się o ochronę międzynarodową dopiero po napotkaniu barier systemowych uniemożliwiających legalizację pobytu w inny sposób, w obawie przed koniecznością powrotu na Białoruś i związanym z tym ryzykiem represji.

Po drugie, represje białoruskie mają charakter nie tylko wewnętrzny, ale również transnarodowy. W oficjalnych materiałach ONZ wskazuje się na działania wymierzone w osoby przebywające na emigracji, w tym prześladowanie przeciwników reżimu pozostających poza krajem, arbitralne pozbawianie dokumentów tożsamości, a także inne formy nacisku na uchodźców, aktywistów, polityków i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego⁶. Raport Grupy Niezależnych Ekspertów ONZ ds. sytuacji praw człowieka na Białorusi z lutego 2026 r. wskazuje, że od 2020 r. ponad 500 tys. obywateli Białorusi zostało zmuszonych do ucieczki z kraju pochodzenia.⁷

Po trzecie, szczególnie istotne znaczenie ma tzw. dekret paszportowy Prezydenta Republiki Białorusi z 4 września 2023 r. nr 278 „W sprawie procedury wydawania dokumentów i dokonywania czynności”,⁸ który w praktyce znacząco ograniczył możliwość uzyskiwania dokumentów i czynności konsularnych poza terytorium Białorusi oraz zakazał załatwiania szeregu spraw przez pełnomocnika. W konsekwencji wiele osób przebywających legalnie w Polsce, a zarazem obawiających się powrotu na Białoruś, utraciło realny dostęp do podstawowych dokumentów stanu cywilnego, możliwości otrzymania nowych paszportów za granicą, legalizacji dokumentów czy innych zaświadczeń wymaganych w polskich procedurach administracyjnych. Prowadzi to do blokowania postępowań pobytowych, rodzinnych, obywatelskich i zawodowych, tak że nawet legalny pobyt w Polsce nie pozwala wielu osobom na rzeczywiste korzystanie z praw i załatwianie podstawowych spraw urzędowych.

6. Przykładowo: <https://docs.un.org/en/A/HRC/61/57>; <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/09/belarus-presidential-decree-denying-consular-services-puts-belarusians>; <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/belarus/2025-10-27-sr-belarus-stm-ga-2025.pdf>.

7. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/ohchrbelarus/gieb-feb2026-en-005.pdf>

8. Указ Президента Республики Беларусь от 4 сентября 2023 г. No 278 «О порядке выдачи документов и совершения действий».

4. ISTOTNE HISTORYCZNE ZMIANY W STOSOWANIU PRAWA ORAZ LEGISLACYJNE ZE WZGLĘDU NA BIAŁORUSKĄ SYTUACJĘ W LATACH 2020-2025

Lata 2020-2025 przyniosły wyraźną zmianę w podejściu państwa polskiego do sytuacji obywateli Białorusi. Punktem początkowym była fala represji politycznych po sfałszowanych wyborach prezydenckich na Białorusi w sierpniu 2020 r., która doprowadziła do gwałtownego wzrostu migracji do Polski. W tym okresie polska reakcja prawna i administracyjna rozwijała się etapowo. Nie polegała ona na uchwaleniu jednej kompleksowej regulacji poświęconej obywatelom Białorusi, lecz raczej na tworzeniu kolejnych instrumentów częściowych: wizowych, pobytowych, pracowniczych i relokacyjnych w odpowiedzi na pojedyncze wyzwania. Z perspektywy historycznej należy to ocenić dwójako. Z jednej strony państwo polskie stosunkowo szybko uruchomiło rozwiązania ułatwiające wjazd, legalizację pobytu i aktywność zawodową obywateli Białorusi. Z drugiej strony rozwiązania te miały charakter fragmentaryczny i nie usunęły wielu problemów systemowych, które ujawniły się szczególnie mocno po 2023 r., kiedy władze białoruskie dodatkowo ograniczyły dostęp swoich obywateli do usług konsularnych i dokumentów.

a. Rok 2020: początek szczególnej ścieżki dla obywateli Białorusi

Pierwszy etap zmian przypadł na drugą połowę 2020 r. i był bezpośrednio związany z kryzysem politycznym na Białorusi. W tym czasie Polska zaczęła szerzej wykorzystywać instrument wiz humanitarnych oraz uruchomiła program Poland.Business Harbour, który wystartował we wrześniu 2020 r. początkowo jako rozwiązanie skierowane do białoruskich specjalistów z sektora IT, startupów i firm planujących relokację do Polski. Program ten nie był klasyczną zmianą ustawową, lecz stał się jednym z najważniejszych praktycznych mechanizmów otwierających legalną drogę wjazdu i pobytu dla części obywateli Białorusi.

Na początku 2024 r. instrument ten, w postaci wiz PBH, został jednak zawieszony⁹ a dotychczas nie wprowadzono rozwiązań analogicznych do programu Poland.Business Harbour. Łącznie w ramach programu PBH wydano 212 519 wiz obywatelom Białorusi.¹⁰ Pokazuje to, że PBH stał się jednym z głównych kanałów legalnej migracji i relokacji z Białorusi do Polski. Jednocześnie był to instrument selektywny - użyteczny zwłaszcza dla osób aktywnych zawodowo, przedsiębiorców i specjalistów - a więc nieodpowiadający w pełni na potrzeby wszystkich grup osób uciekających przed represjami z Białorusi¹¹. Jego istotną zaletą było umożliwienie prowadzenia działalności gospodarczej na tożsamych zasadach z obywatelami Polski (np. poprzez jednoosobową działalność gospodarczą lub spółkę jawną) poprzez wprowadzenie art. 4 ust. 2 pkt. 6) ustawy o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych

9. <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/komunikat-ws-zawieszenie-udzialu-ministerstwa-spraw-zagranicznych-w-programie-poland-business-harbour>

10. Wypada podkreślić, iż liczba wiz nie jest równa liczbie osób otrzymującej taką wizę, gdyż część osób mogła być w posiadaniu kilku wiz. Liczba ta również nie odzwierciedla liczbę osób przesiedlających się do Polski. W latach 2020-2021, w szczególności w aktywnej fazie protestów 2020r., istniało przekonanie, iż aktywiści powinni się zatroszczyć o posiadanie wizy pozwalającej na szybkie opuszczenie kraju, na wypadek indywidualnych ryzyk prześladowania.

11. Jednocześnie należy podkreślić, iż wśród grupy obywateli Białorusi, którzy otrzymali wizy PBH, istnieje zauważalny odsetek osób, który się spotkał z represjami.

osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹² oraz pełen dostęp do rynku pracy¹³ (bez przywiązania do pracodawcy czy stanowiska wskazanego w oświadczeniu o powierzeniu pracy jak również bez potrzeby jego uzyskania).

Równolegle rozwijała się praktyka wydawania obywatelom Białorusi wiz wydawanych ze względów humanitarnych (zasadniczo były to wizy krajowe). Z późniejszych danych UdSC wynika, że w okresie od 10 sierpnia 2020 r. do 30 listopada 2023 r. wydano obywatelom Białorusi 53 311 takich wiz¹⁴, a do 31 stycznia 2026 r. już 54 061. Jednocześnie w okresie 31.01.2026 - 31.03.2026 jedynie 19 wiz humanitarnych zostało wydanych obywatelom Białorusi. Pokazuje to, że instrument wiz humanitarnych był jednym z podstawowych narzędzi reakcji państwa polskiego na represje białoruskie. Od końca 2023 r. instrument ten uległ jednak praktycznemu wygaszeniu i obecnie znajduje jedynie śladowe zastosowanie. Jego olbrzymią zaletą był pełen dostęp do rynku pracy (bez potrzeby uzyskania oświadczenia o powierzeniu pracy i odpowiednio również bez ograniczenia w postaci pracy wyłącznie u konkretnego pracodawcy wskazanego w oświadczeniu).

b. Rok 2022: przejście od instrumentów wjazdowych do rozwiązań pobytowych i pracowniczych

Drugi etap zmian rozpoczął się w 2022r., kiedy stało się jasne, że migracja z Białorusi nie ma charakteru incydentalnego, lecz długotrwały, a poza tym - dodatkowo powstały wyzwania związane z wojną dotyczyły również obywateli Białorusi. Polska odreagowała na potrzebę wjazdu obywateli Białorusi poprzez m.in.: i) zezwolenie komendanta Straży Granicznej na wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na okres pobytu do 15 dni¹⁵; ii) udzielenie ochrony czasowej osobom spełniającym warunki wskazane w decyzji Rady Unii Europejskiej;¹⁶ iii) tymczasowe otwarcie punktów w kraju, pozwalających na uzyskanie wizy humanitarnej (D21)¹⁷; iv) wprowadzenie pobytu czasowego dla obywateli Białorusi posiadających wizy humanitarne.

Szczególne znaczenie miała ta ostatnia zmiana, umożliwiająca obywatelom Białorusi posiadającym wizy humanitarne (D21) ubieganie się o nowy, uproszczony typ zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na posiadanie wizy humanitarnej¹⁸. Był to istotny krok, ponieważ po raz pierwszy w sposób wyraźny zbudowano pomost między instrumentem wizowym o charakterze humanitarnym a bardziej stabilną podstawą pobytową, z określonym sztywnym terminem trwania

12. Art. 4 ust. 2 pkt. 6) Ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 89 z późn. zm.) został wprowadzony na mocy ustawy z dnia 9.12.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 2255), która weszła w życie 16.12.2020 r.

13. Wprowadzone wskutek nowelizacji rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 21 kwietnia 2015 r. poprzez wprowadzenie § 1 pkt 22, który wszedł w życie 1.12.2020 r.

14. <https://www.gov.pl/attachment/e9ebe831-48ba-41cd-a1d2-4b10c5f9b3be>

15. Na mocy art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1079 z późn. zm.)

16. art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1079)

17. <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/informacja-dotyczaca-skladania-wnioskow-wizowych-w-polsce-przez-obywateli-ukrainy-i-bialorusi> . Możliwość tę wprowadzono na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z 18 sierpnia 2022 r. w sprawie wydawania wiz krajowych cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2022 poz. 1809 z późn. zm.), które weszło w życie 30 sierpnia 2022 r.

18. Zmianę wprowadzono na podstawie art. 186 ust. 1 pkt. 9) ustawy o cudzoziemcach wraz z rozporządzeniem wykonawczym (Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie obywatelstw, których posiadanie uprawnia cudzoziemców do ubiegania się o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 186 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach).

zezwolenia na pobyt (na okres 3 lat) niebędącą jednocześnie ochroną międzynarodową. Rozwiązanie to było dedykowane osobom przebywającym w Polsce właśnie na podstawie wiz wydanych ze względów humanitarnych, w celu umożliwienia zapewnienia legalnego pobytu podczas podejmowania dalszych decyzji o legalizacji pobytu w ujęciu długoterminowym.

Równolegle utrwalono korzystniejsze zasady dotyczące dostępu do rynku pracy. Na mocy aktualnych zasad, procedura oświadczeniowa pozwala obywatelom Białorusi wykonywać pracę nawet do 24 miesięcy¹⁹, co stanowi istotne ułatwienie w porównaniu z wcześniejszym modelem sześciomiesięcznym wraz z obowiązkową przerwą w postaci co najmniej sześciu miesięcy. Chociaż nie było to rozwiązanie adresowane wyłącznie do obywateli Białorusi, to właśnie ta grupa była jedną z głównych beneficjentek tej zmiany ze względu na skalę migracji po 2020 r.

c. Lata 2023-2025: ujawnienie nowych luk systemowych

Kolejny etap zaczął się po zmianach w prawie i praktyce białoruskiej w 2023 r., w tym po ograniczeniu dostępu obywateli Białorusi do usług konsularnych poza granicami kraju. Z perspektywy polskiego systemu prawnego był to moment, w którym dotychczasowe ułatwienia wizowe i pobytowe okazały się niewystarczające. Ujawniły się problemy dotyczące dokumentów tożsamości, dokumentów podróży, legalizacji aktów stanu cywilnego, apostille, zaświadczeń o niekaralności, łączenia rodzin oraz ciągłości pobytu i pracy.

Istotnym momentem tej ewolucji był także rok 2023, kiedy ustawodawca wykonawczy wprowadził szczególne rozwiązania dotyczące polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca adresowane do obywateli Białorusi, w tym art. 252a ust. 1 i 254 ustawy o cudzoziemcach. Od 1 lipca 2023 r. zaczęły obowiązywać dwa rozporządzenia wykonawcze MSWiA z 28 czerwca 2023 r.: pierwsze zwolniło obywateli Białorusi z opłaty za wydanie polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca²⁰, drugie zaś umożliwiło im ubieganie się o taki dokument na preferencyjnych zasadach określonych w art. 252a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach²¹.

Była to istotna odpowiedź na wejście w życie tzw. dekretu paszportowego²², który w praktyce w sposób generalny uniemożliwił obywatelom Białorusi uzyskiwanie białoruskich paszportów za granicą. Była to więc reakcja na realny problem strukturalny: osoby uciekające przed represjami politycznymi albo pozostające w grupie ryzyka nie mogą być traktowane tak samo jak cudzoziemcy pochodzący z państw, z których możliwe jest bezpieczne i zwykłe korzystanie z pomocy konsularnej.

Jednocześnie, tzw. dekret paszportowy władz białoruskich powinien by postrzegany jako forma represji transnarodowych. Eksperti ONZ wskazali, że środek ten stanowi część celowej polityki karania Białorusinów przebywających na emigracji, w szczególności osób, które opuściły kraj z obawy przed represjami i nie mogą bezpiecznie do niego powrócić²³.

19. Znaczące zmiany prawne dotyczące zatrudniania cudzoziemców w Polsce wprowadzono w dniu 29 stycznia 2022 r. na mocy ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw.

20. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie obywatelstw, w przypadku posiadania których nie pobiera się opłaty za wydanie polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca (Dz.U. z 2023 r. poz. 1244).

21. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie obywatelstw, których posiadanie uprawnia do ubiegania się o wydanie polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca w warunkach określonych w art. 252a ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1247 z późn. zm.).

22. Указ Президента Республики Беларусь от 4 сентября 2023 г. No 278 «О порядке выдачи документов и совершения действий».

23. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/09/belarus-presidential-decree-denying-consular-services-puts-belarusians>; <https://docs.un.org/en/a/hrc/56/65>

Pomimo istnienia dwóch podstaw prawnych uzyskania polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca przez obywateli Białorusi - na podstawie art. 252 oraz art. 252a ustawy o cudzoziemcach - w praktyce wnioski składane są przede wszystkim na podstawie art. 252a. Przepis ten zwalnia obywateli Białorusi zarówno z obowiązku wykazania braku możliwości uzyskania paszportu za granicą, jak i z obowiązku ponoszenia opłat za wydanie dokumentu przez wojewodę właściwego ze względu na miejsce zamieszkania. Z uwagi na generalny charakter tzw. dekretu paszportowego, mającego zastosowanie do wszystkich obywateli Białorusi, odstąpienie od wymogu indywidualnego wykazywania braku możliwości uzyskania dokumentu paszportowego należy ocenić pozytywnie.

Rozwiązanie to miało charakter przełomowy, ponieważ odchodziło od klasycznego założenia, zgodnie z którym cudzoziemiec powinien indywidualnie wykazać niemożność uzyskania dokumentu podróży od władz państwa pochodzenia. W odniesieniu do obywateli Białorusi przyjęto bowiem na poziomie ustawowym, że ich sytuacja uzasadnia zastosowanie szczególnych rozwiązań prawnych, lepiej dostosowanych do realiów migracji wymuszonej represjami oraz braku dostępu do dokumentów paszportowych wydawanych przez państwo pochodzenia.

d. Podsumowanie zmian legislacyjnych w latach 2020-2025

W okresie 2020-2025 r. doszło do utrwalenia obecności obywateli Białorusi w Polsce jako trwałego zjawiska społecznego i prawnego, a wraz z tym - do sporych zmian w prawie migracyjnym, motywowanych wyzwaniem związanymi z sytuacją polityczną w Białorusi. Jednocześnie, w trakcie tego okresu wraz z narastaniem liczby wyzwań, coraz wyraźniej było widać, że wcześniejsze instrumenty - choć ważne - nie rozwiązują podstawowego problemu, jakim jest brak spójnej architektury prawnej dla osób, które nie mogą bezpiecznie wrócić do państwa pochodzenia, ale zarazem nie zawsze mieszczą się w klasycznym modelu uchodźczym. Z danych UdSC wynika, że osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową stanowiły w okresie 2020-2025 tylko około 4-6%²⁴ obywateli Białorusi składających wnioski o różnego typu zezwolenia pobytowe w Polsce. Oznacza to, że większość tej grupy funkcjonuje poza ścisłą procedurą azylową (ochrony międzynarodowej), choć przyczyny ich wyjazdu bardzo często mają charakter polityczny lub ochronny.

Z perspektywy historycznej lata 2020-2025 należy ocenić jako okres stopniowej, ale niepełnej adaptacji polskiego prawa do wyjątkowej sytuacji obywateli Białorusi. Najpierw dominowały instrumenty szybkiego reagowania - wize humanitarne i relokacja gospodarcza. Następnie pojawiły się rozwiązania stabilizujące pobyt i pracę. Ostatecznie jednak praktyka ujawniła potrzebę kolejnego etapu: stworzenia bardziej spójnego i systemowego modelu prawnego, który uwzględniałby nie tylko sam wjazd i pobyt, lecz również konsekwencje długotrwałych represji politycznych oraz represji transnarodowych.

e. Brak wprowadzenia ochrony czasowej na szczeblu unijnym lub krajowym

Potencjalną odpowiedzią systemową na znaczną część problemów prawnych obywateli Białorusi mogło być objęcie ich ochroną czasową - albo na poziomie unijnym, w drodze decyzji Rady Unii Europejskiej stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców, albo na poziomie krajowym, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Obecna ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP przewiduje oba mechanizmy: art. 106 ust. 1 reguluje sytuację beneficjentów ochrony czasowej objętych decyzją Rady UE, natomiast art. 107 ust. 1 dopuszcza przyznanie ochrony czasowej przez Radę Ministrów cudzoziemcom nieobjętym taką decyzją, m.in. po stwierdzeniu istnienia masowego napływu wysiedleńców z powodu rażących naruszeń praw człowieka. Oznacza to, że na gruncie prawa krajowego istniała i istnieje podstawa do rozważenia wprowadzenia ochrony czasowej także wobec obywateli Białorusi.

24. Dane się różnią w zależności od okresu (wskaźnik 4% wynosił na dzień 31.12.2023, podczas gdy 6% został odnotowany wg stanu na 1 lutego 2026 r.)

Z perspektywy praktycznej rozwiązanie to mogłoby przynieść istotne korzyści zarówno samym cudzoziemcom, jak i administracji. Ochrona czasowa, wzorowana na mechanizmie zastosowanym wobec obywateli Ukrainy, mogłaby częściowo odciążyć urzędy od konieczności prowadzenia dużej liczby indywidualnych, rozproszonych postępowań opartych na różnych podstawach pobytowych, a zarazem zapewnić bardziej jednolity i przewidywalny status prawny osobom uciekającym przed represjami. W latach 2020-2022, gdy po sfałszowanych wyborach i nasileniu represji znacząco wzrosła liczba obywateli Białorusi przybywających do Polski, taki instrument mógł stanowić bardziej spójną odpowiedź systemową niż wyłącznie punktowe rozwiązania wizowe i pobytowe.

Jednocześnie z takiego rozwiązania nie skorzystano ani na poziomie unijnym, ani krajowym. W efekcie obywatele Białorusi byli i pozostają zmuszeni do korzystania z rozproszonych instrumentów: wiz humanitarnych, zezwoleń na pobyt czasowy (np. związanych z pracą lub działalnością gospodarczą) oraz ochrony międzynarodowej. Taki model jest mniej przejrzysty, bardziej obciążający administracyjnie i słabiej dostosowany do sytuacji grupy, której migracja w dużej części ma podłoże polityczne i ochronne, a nie wyłącznie ekonomiczne.

5. NIEZBĘDNE ZMIANY LEGISLACYJNE ORAZ W ZAKRESIE STOSOWANIA ISTNIEJĄCYCH PRZEPISÓW PRAWA MIGRACYJNEGO

Złożoność sytuacji osób zmuszonych do opuszczenia Białorusi stwarza potrzebę reakcji na dwóch płaszczyznach: po pierwsze, właściwego stosowania obowiązujących przepisów, z uwzględnieniem zarówno indywidualnej, jak i generalnej sytuacji obywateli Białorusi przebywających w Polsce; po drugie, w razie braku regulacji adekwatnych do tej sytuacji, odpowiedniej nowelizacji przepisów w celu zapobieżenia poważnym konsekwencjom prawnym i faktycznym, w tym utracie możliwości legalizacji pobytu, pozbawieniu dostępu do dokumentów niezbędnych w obrocie prawnym, a także narażeniu na konieczność powrotu do państwa, w którym grożą represje.

Niniejszy raport nie jest kompleksowym zestawieniem wszystkich niezbędnych zmian w odniesieniu do obywateli Białorusi, lecz skupia się na najbardziej powtarzalnych lub stwarzających największe problemy systemowe oddziałujących na kwestie legalizacji pobytu.

a. Potrzeba odrębnego, systemowego podejścia wobec obywateli Białorusi

Problematyka obywateli Białorusi znajdujących się w Polsce jest nadzwyczaj obszerna, wychodząca za ramy wyłącznie kwestii migracyjnych. Obejmuje ona m.in. utrudnienia związane z dostępem do studiów przez młodzież białorską planującą studia w Polsce, świadczeń emerytalnych wypłacanych w Polsce na rzecz osób posiadających staż pracy wyłącznie w Białorusi lub w Białorusi i Polsce, możliwość uzyskania polskiego prawa jazdy, składania oświadczeń o braku karalności, dostęp do zawodów regulowanych (np. lekarzy) i innych kwestii.

Powyższe prowadzi do wniosku, że konieczne jest podjęcie skoordynowanych działań międzyresortowych w celu zapobieżenia powstawaniu luk prawnych, zwłaszcza w sprawach wymagających współdziałania właściwych resortów. Za najbardziej celowe należy uznać przyjęcie odrębnego pakietu nowelizacyjnego, obejmującego w sposób kompleksowy najistotniejsze problemy związane z sytuacją obywateli Białorusi w Polsce.

b. Polski dokument podróży: konieczność doprecyzowania istniejących rozwiązań

Wprowadzenie szczególnych ułatwień w zakresie wydawania polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca obywatelom Białorusi było istotnym krokiem w kierunku dostosowania polskiego prawa do uregulowania sytuacji osób, które nie mogą bezpiecznie korzystać z ochrony własnego państwa. Jednocześnie, zgodnie z raportem UdSC wg stanu na dzień 1 kwietnia 2026 r., liczba wydanych obywatelom Białorusi polskich dokumentów podróży dla cudzoziemca wielokrotnie wzrosła od 2023r., co należy wiązać z wydaniem dekretu paszportowego w 2023r., uniemożliwiającego otrzymanie dokumentu paszportowego za granicą. W 2025r. aż 5 689 obywateli Białorusi otrzymało polski dokument podróży dla cudzoziemca. Obecnie Białorusini stanowią aż 87% wszystkich beneficjentów ubiegających się o ochronę międzynarodową²⁵. Należy się spodziewać wzrostu tej liczby z kilku przyczyn:

25. https://www.google.com/search?q=Liczba+obywateli+Bia%C5%82orusi+ubiegaj%C4%85cych+si%C4%99+o+udzielenie+ochrony+mi%C4%99dzynarodowej+w+latach&oq=Liczba+obywateli+Bia%C5%82orusi+ubiegaj%C4%85cych+si%C4%99+o+udzielenie+ochrony+mi%C4%99dzynarodowej+w+latach&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOdIBBzU1NmowajeoAgCwAgA

- (i) z biegiem czasu naturalnie zmniejsza się liczba białorusinów posiadających ważny paszport białoruski (zasadniczo wydawany na okres 10 lat) wśród osób represjonowanych lub obawiających się represji,
- (ii) biorąc pod uwagę aktualny jednoroczny okres ważności polskiego dokumentu podróży, liczba tych dokumentów docelowo powinna odpowiadać co najmniej liczbie osób posiadających ochronę międzynarodową w postaci ochrony uzupełniającej (ponad 10 tys. decyzji w okresie od 9 sierpnia 2020) oraz uwzględniać osoby, które zalegalizowały swój pobyt w Polsce na podstawie innej niż ochrona międzynarodowa (np. zezwolenie na pobyt w celu pracy) i nie wracają na Białoruś w celu wyrobienia paszportu białoruskiego z obawy przed represjami
- (iii) kontynuujących się represji w Białorusi i przymusowych deportacji więźniów politycznych, zwiększających ogólną liczbę osób znajdujących w Polsce schronienie przed represjami.

Sama decyzja o stworzeniu preferencyjnej podstawy wydawania tego dokumentu oznaczała uznanie, że w przypadku obywateli Białorusi klasyczne przesłanki dokumentowe nie zawsze przystają do rzeczywistości migracji wymuszonej represjami politycznymi, ryzykiem prześladowania oraz ograniczonym dostępem do usług konsularnych państwa pochodzenia.

Jednocześnie praktyka stosowania tych przepisów pokazała, że obecny model pozostaje niepełny. Problem nie polega już na samym istnieniu możliwości uzyskania polskiego dokumentu podróży, lecz na tym, że konstrukcja tej instytucji nadal nie odpowiada w pełni funkcjom, jakie dokument ten powinien spełniać w życiu codziennym obywateli Białorusi. W szczególności dotyczy to jego statusu jako dokumentu identyfikacyjnego, długości ważności, przesłanek wydania w razie utraty dokumentu oraz relacji tego dokumentu do innych instrumentów pobytowych i tożsamościowych.

i. Wprowadzenie ustawowego statusu dokumentu potwierdzającego tożsamość

Najważniejszą zmianą powinno być wyraźne przyznanie polskiemu dokumentowi podróży dla cudzoziemca statusu dokumentu potwierdzającego tożsamość. Obecnie dokument ten pełni przede wszystkim funkcję podrózną, natomiast brak jednoznacznego ustawowego rozstrzygnięcia co do jego waloru identyfikacyjnego prowadzi do rozbieżności interpretacyjnych. W praktyce oznacza to, że część instytucji publicznych i prywatnych uznaje go za dokument wystarczający do identyfikacji jego posiadacza, na przykład przy odbiorze karty pobytu, podczas gdy inne odmawiają mu takiego charakteru, na przykład przy otwieraniu rachunku bankowego.²⁶

Opisana niejednorodność w traktowaniu statusu dokumentu w sposób szczególny dotyka obywateli Białorusi, ponieważ dla wielu z nich dokument ten jest jedynym realnie dostępnym dokumentem paszportowym, którym mogą się legitymować. Co więcej, konsekwencje występujące w sferze bankowej, w szczególności odmowa otwarcia rachunku bankowego albo czasowa blokada dostępu do usług finansowych, prowadzą zarówno do wykluczenia społecznego i ekonomicznego, szczególnie dotkliwego dla grup wrażliwych, takich jak uchodźcy, jak i do nieuzasadnionego ograniczenia możliwości normalnego funkcjonowania cudzoziemców w życiu codziennym, zawodowym i administracyjnym.

Problem ten powstał zasadniczo wskutek braku jednolitego uregulowania statusu dokumentów wydawanych cudzoziemcom w ustawie o cudzoziemcach. Ustawodawca wyraźnie przyznał walor dokumentu potwierdzającego tożsamość niektórym dokumentom wydawanym cudzoziemcom, takim jak karta pobytu²⁷, polski dokument

26. <https://belsat.eu/83244301/polskiya-banki-ne-adkryli-rahunkau-belarustsy-z-padarozhnym-dokumentam>; <https://belsat.eu/83592117/tsi-adkryyuts-u-polshchy-rahunak-z-padarozhnym-dokumentam-razbiraemysya>

27 art. 242 ustawy o cudzoziemcach

tożsamości cudzoziemca²⁸, zgoda na pobyt tolerowany²⁹, tymczasowe zaświadczenie tożsamości cudzoziemca³⁰. Analogicznego unormowania zabrakło natomiast w odniesieniu do polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca. Zgodnie z zasadami wykładni a contrario należy zatem przyjąć, że skoro ustawodawca wprost przypisał funkcję potwierdzania tożsamości określonym dokumentom, a nie uczynił tego w przypadku polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca, to dokument ten nie został wyposażony w taki sam skutek prawny. Lecz stoi to w sprzeczności z funkcjonalnością dokumentu. Co więcej, zestawienie brzmienia art. 242 ustawy o cudzoziemcach dotyczącego karty pobytu i jego odpowiednika w odniesieniu do polskiego dokumentu podróży w art. 253 ust.1 ustawy prowadzi do wniosku o braku posiadania statusu dokumentu potwierdzającego tożsamość przez polski dokument podróży dla cudzoziemca.

Potrzeba wprowadzenia statusu dokumentu potwierdzającego tożsamość w odniesieniu do polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca wynika z samej funkcji, jaką dokument ten ma spełniać. Skoro ustawodawca uznaje, że cudzoziemiec nie może w praktyce uzyskać paszportu kraju pochodzenia, to powinien równocześnie zapewnić mu dokument, który odpowiada identycznym funkcjom jak paszport kraju pochodzenia, a zatem nie będzie wyłącznie środkiem przekraczania granicy, lecz także narzędziem codziennej identyfikacji w obrocie prawnym. Bez tego cudzoziemiec znajduje się w stanie częściowej zdolności dokumentowej: posiada dokument, ale nie może się nim skutecznie posługiwać we wszystkich sytuacjach, w których potrzebne jest potwierdzenie tożsamości.

W tym miejscu trzeba wyraźnie zaznaczyć, iż możliwość posługiwania się przez cudzoziemca kartą pobytu nie rozwiązuje problemu braku nadania na poziomie ustawowym polskiego dokumentu podróży statusu dokumentu potwierdzającego tożsamość. Karta pobytu potwierdza przede wszystkim uprawnienie do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; ma również znaczenie identyfikacyjne, ale jej zasadnicza funkcja jest związana ze statusem pobytowym w Polsce.

Brak jednoznacznego określenia charakteru tego dokumentu prowadzi w praktyce do rozbieżności interpretacyjnych i niejednolitego stosowania prawa przez organy administracji oraz inne instytucje, w tym banki. W konsekwencji polski dokument podróży dla cudzoziemca bywa traktowany wyłącznie jako dokument uprawniający do podróży, a nie jako dokument pozwalający na potwierdzenie tożsamości jego posiadacza w obrocie administracyjnym i prawnym. Powoduje to istotne trudności praktyczne dla cudzoziemców, w tym w szczególności w postępowaniach wymagających wykazania tożsamości, przy dokonywaniu czynności urzędowych, notarialnych lub bankowych. Taki stan rzeczy przemawia za potrzebą jednoznacznego doprecyzowania ustawowego, czy i w jakim zakresie polski dokument podróży dla cudzoziemca powinien być uznawany również za dokument potwierdzający tożsamość.

ii. Wydłużenie okresu ważności polskiego dokumentu podróży i odejście od modelu półrocznych przedłużeń

Kolejnym problemem wymagającym zmiany jest zbyt krótki okres ważności polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca wydawanego obywatelom Białorusi. Należy wyraźnie odróżnić dwie kwestie: z jednej strony czasowo przedłużany preferencyjny tryb ubiegania się o dokument na podstawie art. 252a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, z drugiej zaś okres ważności samego dokumentu, który obecnie wynosi jeden rok, zgodnie z art. .

Potrzeba wydłużenia okresu obowiązywania wynika z tego, że sytuacja obywateli Białorusi nie ma już charakteru incydentalnego. Ograniczony dostęp do dokumentów państwa pochodzenia, ryzyko represji w razie kontaktu z władzami białoruskimi oraz długotrwałość postępowań administracyjnych w Polsce sprawiają, że cudzoziemcy potrzebują stabilnego instrumentu prawnego, a nie rozwiązania, którego przyszłość zależy od kolejnych technicznych nowelizacji. Krótkoterminowe przedłużanie obowiązywania szczególnych przepisów może prowadzić do sytuacji, w której cudzoziemiec planujący swoje sprawy pobytowe, rodzinne czy zawodowe nie ma pewności, czy w chwili składania kolejnego wniosku preferencyjna ścieżka nadal będzie dostępna.

28. art. 261 ustawy o cudzoziemcach

29. art. 274 ustawy o cudzoziemcach

30. art. 55a ust. 1 ustawy o o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP

Poza tym, istotną kwestią jest zbyt krótki i prowizoryczny charakter obowiązywania szczególnych rozwiązań dotyczących obywateli Białorusi. Jeżeli szczególna podstawa wydawania dokumentu jest utrzymywana jedynie na kolejne okresy półroczne,³¹ powstaje stan niepewności prawnej zarówno po stronie cudzoziemców, jak i organów stosujących prawo. Tego rodzaju konstrukcja może być uzasadniona w sytuacji nagłej i przejściowej, ale przestaje być racjonalna wtedy, gdy problem ma charakter długotrwały i systemowy, utrzymujący się od 2023 r. Krótkoterminowe przedłużanie obowiązywania szczególnych przepisów może prowadzić do sytuacji, w której cudzoziemiec planujący swoje sprawy pobytowe, rodzinne czy zawodowe nie ma pewności, czy w chwili składania kolejnego wniosku preferencyjna ścieżka nadal będzie dostępna. W obliczu postulatu przewidywalności rozwiązań prawnych, postulowane jest wprowadzanie rozwiązań specjalnych na mocy rozporządzenia MSWiA na okresy co najmniej roczne.

iii. Skrócenie czasu oczekiwania na wydanie polskiego dokumentu podróży

W kwietniowym raporcie UdSC nie ma natomiast danych wskazujących na liczbę złożonych wniosków o wydanie dokumentu, żeby oszacować dynamikę i liczbę złożonych wniosków, które zgodnie z istniejącym systemem powinny być powielane co roku. Pytanie to jest o tyle zasadne, iż obecnie średni okres oczekiwania na wydanie dokumentu wynosi od kilku miesięcy do ponad pół roku w zależności od województwa.

Mimo zasadniczego ustawowego terminu na wydanie dokumentu nie później niż w terminie miesiąca, a w szczególnie skomplikowanej sprawie - nie później niż w terminie dwóch miesięcy, czas oczekiwania na wydanie tego dokumentu w praktyce jest znacznie dłuższy. Prowadzi to do niewłaściwych sytuacji w postaci luk czasowych zakładających dłuższy okres pobytu bez polskiego dokumentu podróży, co budzi szczególne wątpliwości w świetle art. 288 ustawy o cudzoziemcach, nakazującego okazanie przez cudzoziemca każdorazowo na żądanie organów państwowych ważnego dokumentu podróży oraz dokumenty uprawniające go do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W związku z powyższym postuluje się: (i) wydawanie polskich dokumentów podróży w ustawowych terminach oraz (ii) w przypadku utraty ważności dokumentu - umożliwienie złożenia wniosku o polski dokument podróży z wyprzedzeniem (zanim ziści się przesłanka utraty ważności) równym średniemu okresowi rozpoznania wniosku i wydania dokumentu.

iv. Poszerzenie katalogu przesłanek, uprawniających do wydania polskiego dokumentu podróży

Obowiązujące obecnie przesłanki wydania polskiego dokumentu podróży dotyczące jego „ważności” (oprócz innych wymogów) obejmują następujący katalog sytuacji³²:

- utrata dokumentu podróży;
- zniszczenie dokumentu podróży;
- utrata ważności przez dokument podróży;
- brak dotychczasowego posiadania dokumentu podróży (głównie dotyczy dzieci narodzonych w Polsce).

W związku z powyższym, omówienia wymaga następujące trzy rodzaje sytuacji w odniesieniu do obywateli Białorusi, do których nie odniósł się ustawodawca polski wprost lub które wywołują wątpliwości praktyczne:

31. Konstrukcja rozporządzenia MSWiA z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie obywatelstw, których posiadanie uprawnia do ubiegania się o wydanie polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca w warunkach określonych w art. 252a ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach przewiduje wskazanie terminu początkowego obowiązywania, jak również terminu końcowego

32. art. 252a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach

Wykorzystanie wszystkich stron paszportowych

Ustawowo nie został określony przypadek dotyczący wykorzystania wszystkich stron paszportowych. Jednak niewątpliwie jest, iż dokument paszportowy nie spełnia swojej funkcjonalności w pełni, jeśli jego posiadacz nie ma możliwości uzyskania pieczęci o przekroczeniu granicy lub wizy innego kraju, a wobec tego ratio legis ustawodawcy wprowadzającego art. 252a nie jest w pełni realizowane.

Potencjalne rozwiązania tego problemu są możliwe albo w drodze wykładni rozszerzającej przesłanki „utruty ważności”, albo poprzez dodanie do katalogu przesłanek uzasadniających wydanie polskiego dokumentu ze względu na brak posiadania wolnych stron paszportowych poprzez wprowadzenie przesłanki „braku wolnych stron w posiadanym dokumencie podróży” lub szerszego pojęcia „innych przyczyn uniemożliwiających dalsze posługiwanie się dokumentem podróży zgodnie z jego przeznaczeniem”.

Unieważnienie paszportu przez władze białoruskie jako wyraz transnarodowych represji

W marcu 2026 zostało odnotowane zjawisko unieważnienia paszportów wobec deportowanych białoruskich więźniów politycznych jako wyraz transnarodowych represji, którzy po zwolnieniu w latach 2025-2026 zostali zmuszeni do opuszczenia kraju³³. Według Grupy Niezależnych Ekspertów ONZ ds. sytuacji praw człowieka na Białorusi władze białoruskie unieważniły paszporty tych osób już po ich wydaleniu za granicę, pozostawiając je bez ważnych dokumentów tożsamości i podróży. ONZ wskazała, że skutkiem są poważne konsekwencje prawne i praktyczne: ograniczenie swobody przemieszczania się, utrudniony lub niemożliwy powrót do własnego kraju, rozdzielenie rodzin, problemy z legalizacją pobytu, zatrudnieniem, ochroną zdrowia i dostępem do podstawowych usług, a także wzrost ryzyka bezpieczeństwa lub długotrwałej niepewności prawnej³⁴. Dodatkowe relacje organizacji praw człowieka wskazywały, że w indywidualnych sprawach paszporty są formalnie ważne nawet do 2031 r. przestawały być uznawane za ważne z końcem marca 2026 r.³⁵

Opisana sytuacja może zostać rozwiązana przez organy administracji rządowej w następujący sposób: albo poprzez rozszerzającą wykładnię przesłanki „utruty ważności” (zakładającą automatyczną utratę ważności poprzez upływ terminu wskazanego w dokumencie podróży, jak również „przymusowe” unieważnienie w drodze wydania decyzji administracyjnej przez białoruski organ), albo poprzez dodanie do ustawy przesłanki „unieważnienia” dokumentu.

Niezbędne jest jednak uwzględnienie praktycznej odrębności tego rodzaju sytuacji. Były więzień polityczny co do zasady nie będzie w stanie wykazać unieważnienia paszportu poprzez przedłożenie formalnej decyzji administracyjnej białoruskiego organu, ponieważ dokument taki najczęściej nie zostaje mu doręczony, a sama czynność unieważnienia może zostać ujawniona wyłącznie pośrednio, np. w systemach elektronicznych lub poprzez informacje przekazywane przez osoby trzecie.

W konsekwencji zasadne jest obniżenie oczekiwanego standardu dokumentacyjnego i dopuszczenie zastąpienia oficjalnego dokumentu materiałem uprawdopodobniającym fakt unieważnienia paszportu. Takimi środkami mogą być w szczególności: zrzuty ekranu ze strony Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Białorusi, korespondencja urzędowa, pisma lub zaświadczenia organizacji broniących praw człowieka, a także inne wiarygodne materiały potwierdzające, że dokument utracił ważność lub nie może być skutecznie używany. W sprawach tego rodzaju nie powinno się więc wymagać ścisłego udowodnienia tej okoliczności w sposób typowy dla standardowych spraw administracyjnych, lecz dopuścić jej uprawdopodobnienie za pomocą wszelkich dostępnych i wiarygodnych środków, tym bardziej, iż dokumentacja w języku białoruskim i rosyjskim będzie wymagała poniesienia kosztów tłumaczenia przysięgłego, a zatem powinno się dążyć do jej minimalizacji do poziomu niezbędnego.

33. <https://wb24.org/2026/03/31/re-im-uniewa-nia-paszporty-by-ych-wi-ni-w-politycznych/>

34. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2026/04/belarus-un-experts-condemn-government-move-invalidate-passports-exiled>

35. <https://spring96.org/en/news/119963>

Zgubienie paszportu oraz brak wydania paszportu deportowanym więźniom politycznym

W praktyce stosowania przepisów przez urzędy wojewódzkie ujawnia się istotna luka dotycząca przypadków, w których cudzoziemiec nie utracił paszportu w wyniku kradzieży, lecz wskutek zwykłych zdarzeń losowych, takich jak pozostawienie bagażu, zagubienie dokumentu w podróży, jego wypadnięcie lub utrata w innych okolicznościach, mimo podjęcia prób odzyskania. Z obserwacji praktyki wynika, że w takich sytuacjach organy często odmawiają wydania polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca, uznając, że cudzoziemiec nie wykazał w sposób wystarczający faktu utraty dokumentu. Problem polega na tym, że obecny model dowodowy został w praktyce ukształtowany wokół przypadków kradzieży, które stosunkowo łatwo potwierdzić poprzez zgłoszenie sprawy Policji i uzyskanie stosownego dokumentu urzędowego. Taki schemat nie przystaje jednak do sytuacji zwykłego zagubienia dokumentu.

W związku z powyższym nie jest zasadne w praktyce uniemożliwianie uzyskania takiego dokumentu ze względu na zgubienie, gdyż mieści się ono w definicji „utrata dokumentu”, a oświadczenie z przedłożeniem dowodów na próbę poszukiwania dokumentu powinno stanowić standard udowodnienia zaistnienia przesłanki. Natomiast w żadnym przypadku nie można wymagać od cudzoziemca spełnienia przesłanki np. przedstawienia dokumentacji z Policji, gdyż obowiązujące prawo nie daje takowych uprawnień cudzoziemcowi do zgłoszenia na Policji utraty dokumentu. Obywatele Białorusi nie mogą również wykazać faktu zgłoszenia utraty dokumentu wobec władz białoruskich na terytorium Polski.

Natomiast w odniesieniu do deportowanych bez dokumentów więźniów politycznych, również nie ma dowodów na brak wydania im dokumentu paszportowego podczas wywiezienia z kraju w ramach misji dyplomatycznych w sprawie uwolnienia więźniów politycznych. Przypadki tego typu są wyjątkowe, jednak są dokumentowane przez białoruskie organizacje pomocowe i obrońców praw człowieka. Tego typu sytuacje powinny być również objęte zakresem przesłanki „utrata dokumentu podróży” w trakcie stosowania art. 252a ustawy o cudzoziemcach do byłych więźniów politycznych.

Potencjalna odpowiedź na nowe przypadki represji transnarodowych z wykorzystaniem dokumentu podróży

Powyższy katalog nowych okoliczności represji transnarodowych (deportacja więźniów politycznych bez paszportów, unieważnienie paszportów aktywistom znajdującym się poza granicami Białorusi) wzmacnia tezę o konieczności wprowadzenia klauzuli generalnej, pozwalającej na pokrycie wszelkich nowych rodzajów represji bez konieczności każdorazowej zmiany ustawy, np. w postaci wprowadzenia przesłanki „innych przyczyn uniemożliwiających dalsze posługiwanie się dokumentem podróży zgodnie z jego przeznaczeniem”, podlegających każdorazowo interpretacji urzędu wojewódzkiego.

v. Obywatele Białorusi urodzeni na terytorium Polski a praktyczne stosowanie przesłanki „innego dokumentu”

Zdecydowanie w związku m.in. ze zjawiskiem transnarodowych represji, a w szczególności w związku z brakiem możliwości otrzymania paszportu przez dzieci urodzone w Polsce w rodzinach białoruskich, istnieje potrzeba korzystania z wyjątkowych rozwiązań. Istotne to jest m.in. W sytuacjach, w których cudzoziemiec nie jest w stanie przedłożyć żadnego dokumentu podróży, tak jak na przykład w przypadku nowonarodzonych dzieci. Osoby te mogą naturalnie spotkać się z brakiem możliwości otrzymania karty pobytu (wobec braku możliwości okazania ważnego dokumentu podróży³⁶), jak również w konsekwencji braku polskiego dokumentu podróży (ze względu na wymóg posiadania karty pobytu w Polsce).

Rozwiązanie takiego problemu zostało przewidziane w ustawie o cudzoziemcach, która zezwala na okazanie innego dokumentu niż ważny paszport w wyjątkowych przypadkach. Ustawa przewiduje, iż w szczególnie uzasadnionym przypadku, cudzoziemiec może przedstawić inny dokument potwierdzający tożsamość, gdy nie posiada on ważnego dokumentu podróży i nie ma możliwości jego uzyskania³⁷. Zdecydowanie, obywatele Białorusi mający uzasadnione

36. art. 106a ust. 1, 203a ust. 1, 219a ust. 1, 248 ust. 4 ustawy o cudzoziemcach

37. art. 106a ust. 2, 203a ust. 2, 219a ust. 3, 248 ust. 5 ustawy o cudzoziemcach

ryzyko stosowania wobec nich represji w Białorusi, spełniają przesłankę braku możliwości uzyskania paszportu: gdyż poza granicami Białorusi nie jest możliwe jego uzyskanie, natomiast wyjazd na Białoruś będzie się wiązał odpowiednio z ryzykiem stosowania represji wobec tej osoby. Przesłanka „braku posiadania ważnego dokumentu podróży” nie precyzuje konkretnych przypadków i jest ujęta na tyle szeroko³⁸, iż obejmuje swoim zakresem zarówno przypadki utraty ważności, utraty dokumentu (zgubienia i kradzieży), jak też jego unieważnienia czy zniszczenia. Natomiast w przypadku obywateli Białorusi „szczególnie uzasadnionym przypadkiem” zdecydowanie może być uzasadniona obawa stosowania represji wobec cudzoziemca lub jego rodziców (w przypadku nowonarodzonych dzieci w Polsce).

Istotne jest również, iż problematyka ta jest uregulowana zarówno na etapie złożenia wniosku o zezwolenie na pobyt³⁹, jak również odbioru karty pobytu⁴⁰. Istotny jest również fakt, iż ustawodawca nie wymaga spełnienia przesłanki „ważności” w przypadku alternatywnego dokumentu. Wydaje się to być celowym zabiegiem ustawodawczym, biorąc pod uwagę, iż w przypadku innych rozwiązań, ustawodawca wykorzystał przesłankę „innego ważnego dokumentu”⁴¹, podczas gdy w przypadku specjalnych rozwiązań dotyczących złożenia wniosku i odbioru karty pobytu, posłużył się wyłącznie wyrażeniem „innego dokumentu”. Daje to możliwość wykorzystania m.in. paszportu białoruskiego, który utracił ważność, poprzedniej karty pobytu, która również utraciła ważność, a w przypadku nowonarodzonego dziecka - okazania aktu urodzenia.

W ten sposób wydaje się, iż nie ma potrzeby zmiany istniejących rozwiązań prawnych, lecz wyłącznie stosowania prawa i właściwej subsumpcji stanów faktycznych dotyczących obywateli Białorusi.

vi. Publikacja informacji na temat polskiego dokumentu podróży oraz przedstawienie przewoźnikom statusu prawnego dokumentu

Mimo niekwestionowanego uprawnienia do przekraczania granic RP i UE przez cudzoziemców posiadających polski dokument podróży⁴², podróżujący wciąż odnotowują przypadki braku uznania niniejszego dokumentu przez przewoźników (szczególnie lotniczych) przy próbie rejestracji na rejs⁴³. Skutkuje to brakiem realizacji usługi przewozowej, a w konsekwencji ogranicza cudzoziemca w możliwości przemieszczania się wbrew funkcjonalności niniejszego dokumentu. Wymaga podkreślenia jednocześnie, iż nie odnotowano identycznych problemów u podróżujących z genewskimi dokumentami podróży, posiadających odpowiednio status uchodźcy. Wydaje się, iż wynika to z międzynarodowego uregulowania genewskiego dokumentu podróży⁴⁴, co sprzyja jego szerszej rozpoznawalności.

Problem związany z brakiem uznania dokumentu przez przewoźników prywatnych, oferujących swoje usługi w Polsce, zdaje się zatem leżeć wyłącznie w płaszczyźnie braku promocji niniejszego dokumentu i jego niszowości wśród dokumentów, którymi posługują się cudzoziemcy. W związku z czym niezbędne jest szersze informowanie w odniesieniu do uprawnień wynikających z posiadania polskiego dokumentu podróży do wielokrotnego przekraczania granicprzewoźników poprzez:

38. O braku możliwości ograniczenia przez organ administracyjny rodzaju dowodów na okoliczność braku możliwości uzyskania dokumentu podróży: wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2021 r. II OSK 2833/20

39. art. 106a ust. 1, 203a ust. 1, 219a ust. 3 ustawy o cudzoziemcach

40. art. 248 ust. 5 ustawy o cudzoziemcach

41. art. 23 ust. 2 oraz 459 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach

42. art. 253 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach

43. <https://mostmedia.pl/nawosci/dziecko-bialorusinow-nie-zostalo-wpuszczone-na-poklad/>; <https://ru.belsat.eu/86728021/belarus-ne-pustili-na-samoleet>; <https://devby.io/news/wizz-air-proezdnoi-dokument>

44. art. 28 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 516).

- (i) publikacje na stronie UdSC i Urzędu Lotnictwa Cywilnego;
- (ii) bezpośrednią komunikacją z wiodącymi przewoźnikami w kraju;
- (iii) przekazanie właściwych informacji organom zrzeszającym przewoźników lotniczych (np. Międzynarodowe Zrzeszenie Przewoźników Powietrznych) i podmiotom oferującym serwisy dotyczące kontroli dokumentów (np. Timatic).

c. Tymczasowy dokument podróży - potrzeba nowelizacji i ujednolicenia przesłanek pobytowych

Kolejnym zagadnieniem wymagającym zmiany jest zakres podmiotowy przepisów dotyczących tymczasowego dokumentu podróży dla cudzoziemca⁴⁵. Obecna regulacja nie odpowiada w pełni sytuacji obywateli Białorusi, zwłaszcza tych, którzy legalnie przebywają w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy.

Zasadniczy problem polega na braku spójności pomiędzy przesłankami uzyskania polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca a przesłankami uzyskania tymczasowego dokumentu podróży. W praktyce oznacza to, że cudzoziemiec posiadający zezwolenie na pobyt czasowy w Polsce może uzyskać polski dokument podróży w kraju, lecz jeżeli wyjedzie za granicę i tam utraci dokument podróży, nie zawsze będzie mógł otrzymać tymczasowy dokument umożliwiający mu powrót do Polski. Prowadzi to do sytuacji trudnej do zaakceptowania z punktu widzenia spójności systemu: ta sama osoba jest uznawana w Polsce za należącą do kręgu podmiotów wymagających szczególnego rozwiązania dokumentowego na podstawie art. 252a ustawy o cudzoziemcach, lecz poza granicami państwa zostaje z tego rozwiązania wyłączona. Brak możliwości uzyskania dokumentu tymczasowego przez posiadacza zezwolenia na pobyt czasowy prowadzi do praktycznego paradoksu: cudzoziemiec legalnie związany z Polską może zostać pozbawiony możliwości powrotu wyłącznie dlatego, że ustawodawca nie ujednolicił przesłanek obu typów dokumentów.

W związku z tym zasadne jest ujednolicenie przesłanek pobytowych dotyczących polskiego dokumentu podróży i tymczasowego dokumentu podróży, tak aby zakres podmiotowy obu instytucji był spójny. W szczególności należałoby rozszerzyć katalog osób uprawnionych do uzyskania tymczasowego dokumentu podróży o osoby posiadające zezwolenie na pobyt czasowy. Zmiana ta usunęłaby obecną lukę i zapewniłaby minimalną spójność całego systemu dokumentów wydawanych cudzoziemcom, którzy nie mogą bezpiecznie korzystać z dokumentów państwa pochodzenia.

d. Ważność tymczasowego zaświadczenia tożsamości cudzoziemca (TZTC)

Jednym z praktycznych problemów pojawiających się w odniesieniu do osób ubiegających się o ochronę międzynarodową jest sposób funkcjonowania tymczasowego zaświadczenia tożsamości cudzoziemca (TZTC) w okresie pomiędzy utratą ważności dotychczasowego dokumentu a odbiorem nowego. W praktyce dochodzi do sytuacji, w której cudzoziemiec nie może odebrać korespondencji urzędowej, w tym przesyłki zawierającej nowe TZTC, ponieważ dotychczasowy dokument utracił już ważność. Analogiczny problem pojawia się przy odbiorze świadczeń pieniężnych lub innych przesyłek wymagających potwierdzenia tożsamości. Problem jest szczególnie ostry w okresie między wydaniem pierwszego i drugiego TZTC, gdyż okres ważności pierwszego TZTC wynosi jedynie 90 dni⁴⁶.

Powoduje to klasyczne „błędne koło” proceduralne: brak ważnego dokumentu uniemożliwia odbiór nowego dokumentu, który właśnie miałby ten brak usunąć. W konsekwencji cudzoziemiec może zostać czasowo pozbawiony możliwości identyfikowania się w obrocie urzędowym i faktycznej realizacji przysługujących mu praw, mimo że znajduje się w toku legalnej procedury ochronnej.

45. art. 267 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach

46. art. 55a ust. 2 pkt. 1) ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Z punktu widzenia funkcjonalnego problem ten nie wynika z braku podstawy prawnej pobytu, lecz z niedostosowania praktyki instytucjonalnej do specyfiki postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej. Cudzoziemiec, który oczekuje na wydanie kolejnego TZTC, nie powinien być traktowany tak, jak osoba całkowicie pozbawiona związku z toczącym się postępowaniem. Przeciwnie, zachowanie ciągłości identyfikacji powinno być w takim przypadku zapewnione przez rozwiązania organizacyjne.

W związku z tym zasadne byłoby przyjęcie rozwiązania techniczno-organizacyjnego polegającego na honorowaniu przeterminowanego TZTC wyłącznie w celu odbioru korespondencji urzędowej zawierającej nowy dokument oraz świadczeń pieniężnych pozostających w bezpośrednim związku z toczącym się postępowaniem. W praktyce mogłoby to nastąpić przez skierowanie odpowiedniej informacji lub wytycznych do Poczty Polskiej i innych instytucji uczestniczących w obsłudze takich spraw. Rozwiązanie to nie wymagałoby głębokiej ingerencji ustawowej, a mogłoby w istotny sposób ograniczyć ryzyko pozbawienia cudzoziemców realnego dostępu do dokumentów i świadczeń. Alternatywnie można rozważyć wydanie dokumentu do rąk własnych w urzędzie do spraw cudzoziemców (i ewentualnie we współpracy z urzędami wojewódzkimi). Natomiast umożliwienie złożenia wniosku o wydanie nowego TZTC jedynie częściowo niweluje ten problem, gdyż najczęściej nie obejmuje w praktyce wszystkich cudzoziemców (w szczególności tych, którzy nie są świadomi takiego rozwiązania) oraz nie chroni przed wydłużeniem terminu rozpatrywania wniosku w indywidualnych sytuacjach.

e. Dostęp do rynku pracy dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową

Istotnym problemem wymagającym interwencji jest kwestia dostępu do rynku pracy dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, w szczególności tych, które przed złożeniem wniosku legalnie pracowały na podstawie innego tytułu, na przykład wizy humanitarnej albo zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z posiadaniem takiej wizy.

Obecny model prowadzi do sytuacji, w której po wygaśnięciu dotychczasowej wizy lub karty pobytu, a przed upływem sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku o ochronę międzynarodową, cudzoziemiec może utracić możliwość legalnego wykonywania pracy. W praktyce oznacza to konieczność przerywania zatrudnienia, rozwiązywania umów o pracę albo czasowego wycofania się z aktywności zawodowej. Jest to szczególnie dotkliwe w przypadku osób, które jeszcze przed wejściem do procedury ochronnej były już zintegrowane z polskim rynkiem pracy i wykonywały pracę legalnie.

Tego rodzaju rozwiązanie trudno uznać za racjonalne z punktu widzenia celu regulacji. Złożenie wniosku o ochronę międzynarodową nie powinno prowadzić do pogorszenia sytuacji prawnej osoby, która wcześniej legalnie przebywała w Polsce i miała już przyznany dostęp do rynku pracy. W odniesieniu do obywateli Białorusi problem ten ma dodatkowy wymiar praktyczny i humanitarny. Osoby te często przechodzą do procedury ochronnej nie dlatego, że dopiero przybywają do Polski, lecz dlatego, że ich sytuacja polityczna lub osobista ulega dalszemu pogorszeniu i wymagają silniejszej formy ochrony. Pozbawienie ich prawa do pracy na etapie przejściowym prowadzi do destabilizacji życia, utraty źródła dochodu i zwiększenia zależności od systemu pomocy.

Z tego względu zasadne jest rozważenie uchylenia przepisu⁴⁷ powodującego tę lukę albo przynajmniej wprowadzenia wyjątku, zgodnie z którym osoba posiadająca dostęp do rynku pracy przed złożeniem wniosku o ochronę międzynarodową zachowuje to prawo również po złożeniu wniosku, do czasu nabycia uprawnienia wynikającego z upływu sześciu miesięcy. Takie rozwiązanie zapewniałoby ciągłość zatrudnienia oraz lepiej odpowiadałoby zasadzie proporcjonalności i nie jest nową kwestią, gdyż analogiczne względy przemawiały za umożliwieniem innym migrantom wnioskującym o pobyt czasowy, stały lub status rezydenta długoterminowego UE, by w czasie „stempla” potwierdzającego złożenie wniosku pobytowego zachowali swobodny dostęp do rynku pracy, jeśli przed złożeniem

47. art. 35 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

wniosku pobytowego należeli do kategorii osób ze swobodnym dostępem do rynku pracy⁴⁸. Podobne rozwiązanie należy postulować w celu zachowania prawa do prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności prowadzonej przed złożeniem wniosku o ochronę międzynarodową. Alternatywnie można uwzględnić wspomnianą kategorię cudzoziemców w katalogu podmiotów uprawnionych do wykonywania pracy w Polsce na podstawie oświadczenia o powierzeniu pracy lub zezwolenia na pracę.

Niezależnie od ewentualnej zmiany ustawowej potrzebne jest także jednoznaczne wyjaśnienie tej kwestii w oficjalnych informacjach publikowanych przez urząd. W praktyce cudzoziemcy oraz pracodawcy często nie mają pewności, czy wcześniejsze prawo do pracy wygasa automatycznie z chwilą złożenia wniosku o ochronę międzynarodową. Brak jasnego komunikatu rodzi niepotrzebną ostrożność po stronie pracodawców i prowadzi do przedwczesnego rozwiązywania stosunków pracy. Z tego względu na stronach urzędowych powinno zostać wyraźnie wskazane, że jeżeli cudzoziemiec przed upływem sześciu miesięcy posiadał już legalny dostęp do rynku pracy, to samo złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej nie powinno być interpretowane jako automatyczna utrata tego prawa, o ile tytuł do wykonywania pracy nadal trwa (np. cudzoziemiec składający wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w trakcie ważności wizy humanitarnej, nie traci prawa do wykonywania pracy w Polsce do ukończenia ważności tej wizy). Jasne objaśnienie praktyki stosowania prawa miałoby w tym zakresie istotne znaczenie ochronne i porządkujące.

f. Obowiązek legitymizowania się ważnym dokumentem podróży

Zgodnie z obowiązującym art. 288 w zw. z art. 299 ustawy o cudzoziemcach, cudzoziemiec każdorazowo na żądanie Policji lub Straży Granicznej obowiązany jest okazać ważny dokument podróży (np. paszport, polski dokument podróży, genewski dokument) oraz dokumenty uprawniające go do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (np. wiza lub karta pobytu).

Ratio legis przyjętych rozwiązań nie budzi wątpliwości, natomiast w świetle obecnej sytuacji obywateli Białorusi, związanej z brakiem możliwości otrzymania paszportu za granicą oraz czasem oczekiwania na wydanie polskiego dokumentu podróży, przepis ten wymaga rewizji na czas oczekiwania na polski dokument podróży, a także w odniesieniu do osób, które złożyły wniosek o udzielenie im ochrony międzynarodowej i nie posiadają ważnego dokumentu podróży (TZTC z oczywistych względów nie ma statusu dokumentu podróży). W tym celu można zastosować podobne rozwiązanie na wzór art. 106a ust. 2 ustawy o cudzoziemcach umożliwiając przedstawienie „innego dokumentu potwierdzającego tożsamość”.

g. Brak mechanizmu dotyczącego ponownego składania wniosków zezwolenia na pobyt w związku z wizą humanitarną (art. 186 ust. 1 pkt. 9 ustawy o cudzoziemcach)

Osobnego omówienia wymaga sytuacja obywateli Białorusi, którzy przez dłuższy czas przebywali w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z posiadaniem wizy humanitarnej (art. 186 ust. 1 pkt. 9 ustawy o cudzoziemcach), a dopiero po powzięciu informacji o braku zamiaru wprowadzenia mechanizmu umożliwiającego otrzymanie kolejnego zezwolenia na tej samej podstawie, zaczęli rozważać złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Problem ten ma charakter zarówno praktyczny, jak i konstrukcyjny, ponieważ wynika z samego sposobu ukształtowania instrumentów prawnych dostępnych dla tej grupy - jednocześnie do tego rozwiązania są uprawnieni jedynie obywatele Białorusi.

Przez długi czas sytuacja tych osób pozostawała niepewna. Nie było jasne, czy szczególne rozwiązanie pobytowe skierowane do posiadaczy takich pobytów na podstawie wiz humanitarnych będzie po upływie trzyletniego

48. art. 3 ust. 1 pkt 18) ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

okresu obowiązywania dotychczasowego zezwolenia możliwe będzie ponowne skorzystanie z tej samej podstawy. Co istotne, biorąc pod uwagę przesłanki wydawania wiz humanitarnych (w szczególności praktykę ostatnich lat), zezwolenie na pobyt udzielane na tej podstawie stanowiło rozwiązanie quasi-ochronne.

W praktyce wielu obywateli Białorusi przyjmowało więc strategię wyczekującą. Nie wynikała ona z instrumentalnego podejścia do ochrony międzynarodowej, lecz z racjonalnej próby utrzymania stabilnego i mniej konfliktowego statusu pobytowego w Polsce. Dla wielu osób pierwszym wyborem było pozostanie w reżimie pobytowym, który dawał możliwość legalnego życia i pracy bez konieczności natychmiastowego przechodzenia do procedury ochronnej, w której pojawiały się wątpliwości praktyczne związane z dostępem do rynku pracy.

Zezwolenie pobytowe wydawane na podstawie art. 186 ust. 1 pkt. 9 ustawy o cudzoziemcach ma jednak charakter jednorazowy. Oznacza to, że po wykorzystaniu tego instrumentu cudzoziemiec staje przed koniecznością wyboru pomiędzy standardowymi rozwiązaniami pobytowymi a złożeniem wniosku o ochronę międzynarodową. Standardowe rozwiązania pobytowe mają jednak z reguły charakter konstrukcyjnie odmienny: opierają się na przesłankach ekonomicznych, zatrudnieniowych, rodzinnych lub edukacyjnych, a nie na ryzyku prześladowania. W rezultacie osoby, których rzeczywista sytuacja ma podłoże polityczne i ochronne, mogą zostać zmuszone do funkcjonowania w ramach instrumentów „ekonomicznych”, które nie zostały stworzone z myślą o jakimkolwiek zagrożeniu, nie zawsze spełniając wszystkie wymogi dotyczące tego rodzaju pobytów.

W tym kontekście szczególnie istotne jest, aby nie traktować samego faktu kilkuletniego pobytu w Polsce na podstawie zezwolenia związanego z wizą humanitarną jako argumentu podważającego wiarygodność późniejszego wniosku o ochronę międzynarodową. Okoliczność, że dana osoba nie złożyła wniosku o ochronę od razu po przyjeździe albo przez kilka lat korzystała z dostępnego instrumentu pobytowego, nie powinna automatycznie prowadzić do wniosku, że nie odczuwała rzeczywistej obawy przed prześladowaniem. W przypadku obywateli Białorusi takie zachowanie często może wynikać z obiektywnych uwarunkowań prawnych i praktycznych: istnienia szczególnej ścieżki pobytowej, niepewności co do jej przedłużenia, chęci utrzymania legalnej pracy i stabilności życiowej, a także z nadziei, że sytuacja polityczna w państwie pochodzenia może ulec poprawie. Co więcej - szczególne podstawy do złożenia wniosku o ochronę międzynarodową mogły powstać już podczas pobytu w Polsce, a nawet posiadania zezwolenia na pobyt.

Należy jednocześnie podkreślić, że osoby te przez cały czas pozostawały poza państwem pochodzenia i korzystały z legalnego pobytu w Polsce w związku z okolicznościami, które już wcześniej miały charakter humanitarny i polityczny. Sam wybór mniej dolegliwej proceduralnie ścieżki pobytowej nie powinien być zatem odczytywany jako dowód braku potrzeby ochrony. Przeciwnie, może on świadczyć o racjonalnym działaniu osoby, która starała się najpierw korzystać z dostępnych, mniej inwazyjnych instrumentów legalizacji pobytu, zanim została zmuszona do wejścia w formalną procedurę ochrony międzynarodowej.

Z perspektywy praktyki organów konieczne jest więc przyjęcie, że wieloletni pobyt w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, w szczególności udzielonego w związku z wizą humanitarną, nie powinien sam w sobie działać na niekorzyść cudzoziemca w postępowaniu o udzielenie ochrony międzynarodowej. Nie powinno się penalizować tego, że dana osoba przez trzy lata lub dłużej korzystała z legalnego, oferowanego przez państwo polskie instrumentu pobytowego o charakterze quasi-ochronnym, zamiast natychmiast składać wniosek o ochronę.

h. Przewlekłość postępowań pobytowych a ryzyko pozostawiania bez jakiegokolwiek ważnego dokumentu tożsamości

Powszechnie znanym problemem praktyki legalizacyjnej w Polsce jest długotrwałość postępowań o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy lub stały oraz rezydenta długoterminowego UE. Zjawisko to od lat stanowi jeden z podstawowych problemów systemu prawa cudzoziemców i wpływa negatywnie na stabilność sytuacji prawnej osób legalizujących pobyt. W odniesieniu do obywateli Białorusi problem ten nabiera jednak szczególnie dotkliwego charakteru, ponieważ w wielu przypadkach nie dysponują oni paszportem państwa pochodzenia, lecz wyłącznie polskim dokumentem podróży dla cudzoziemca, którego okres ważności wynosi obecnie jeden rok.

W praktyce prowadzi to do sytuacji, w której postępowanie pobytowe trwa tak długo, że w jego toku wygasa ważność polskiego dokumentu podróży, podczas gdy nowa karta pobytu nie została jeszcze wydana ze względu na przedłużające się postępowanie. W rezultacie obywatel Białorusi pozostaje przez pewien czas bez żadnego ważnego dokumentu, którym mógłby potwierdzić swoją tożsamość. Nie chodzi tu wyłącznie o utrudnienia w podróżowaniu, lecz o dużo dalej idące konsekwencje w codziennym obrocie prawnym. Osoba taka może napotkać trudności lub całkowitą niemożność dokonania czynności wymagających okazania ważnego dokumentu tożsamości, w tym na przykład czynności notarialnych, bankowych, urzędowych czy związanych z zatrudnieniem.

Tego rodzaju sytuację należy ocenić jako wysoce niepożądaną z punktu widzenia systemu prawa polskiego. Państwo nie powinno dopuszczać do stanu, w którym osoba legalnie przebywająca w Polsce, oczekująca na rozstrzygnięcie własnej sprawy przez organ administracji, zostaje pozbawiona możliwości wykazania swojej tożsamości wyłącznie z powodu przewlekłości postępowania. W odniesieniu do obywateli Białorusi problem ten jest dodatkowo spotęgowany tym, że nie mają oni możliwości uzyskania nowego dokumentu od władz państwa pochodzenia ani czasowego „zastąpienia” wygastłego dokumentu innym dokumentem narodowym. Tym samym przewlekłość postępowania pobytowego wywołuje nie tylko dyskomfort proceduralny, ale może prowadzić do faktycznego wyłączenia cudzoziemca z pełnego uczestnictwa w obrocie prawnym.

Problem ten ujawnia również niespójność pomiędzy czasem trwania postępowań administracyjnych a konstrukcją dokumentów wydawanych cudzoziemcom. Jeżeli państwo przyznaje obywatelowi Białorusi polski dokument podróży ważny przez rok, a jednocześnie dopuszcza, by postępowanie pobytowe trwało dłużej niż okres ważności tego dokumentu, to w praktyce tworzy lukę ochronną (warto nadmienić, iż ważność dokumentu podróży może zupełnie nie pokrywać się z kartą pobytu⁴⁹). Cudzoziemiec pozostaje bowiem pomiędzy dwoma etapami legalizacji, nie mając w ręku dokumentu, który mógłby pełnić funkcję identyfikacyjną. W związku z tym zasadne wydaje się rozważenie kilku równoległych rozwiązań.

Po pierwsze, należałoby zapewnić ciągłość dokumentowania tożsamości na czas trwania postępowania pobytowego, wprowadzając mechanizm tymczasowego dokumentu potwierdzającego tożsamość albo tymczasowego przedłużenia ważności dotychczasowego dokumentu podróży do czasu zakończenia sprawy. Takie rozwiązanie mogłoby mieć charakter ustawowy albo wykonawczy, ale powinno wyraźnie przesądzać, że dokument zachowuje funkcję identyfikacyjną w Polsce do czasu wydania nowego rozstrzygnięcia lub odebrania nowego dokumentu.

Po drugie, należałoby rozważyć wydłużenie okresu ważności polskiego dokumentu podróży dla obywateli Białorusi do 2-3 lat, tak aby był on lepiej dostosowany do realnego czasu trwania postępowań administracyjnych i nie wygasał w trakcie toczącej się procedury pobytowej⁵⁰. Rozwiązanie to zmniejszałoby ryzyko powstawania okresów „bez dokumentu” oraz ograniczałoby liczbę kolejnych, powtarzalnych wniosków składanych do organów.

Po trzecie, potrzebne jest lepsze skoordynowanie procedur wydawania polskiego dokumentu podróży i dokumentów pobytowych, tak aby nie dochodziło do sytuacji, w której cudzoziemiec musi najpierw przedstawić ważny dokument do odbioru innego dokumentu, którego nie jest w stanie odebrać właśnie z powodu wygaśnięcia poprzedniego. Praktyka powinna eliminować takie proceduralne błędne koła⁵¹.

49. np. polski dokument podróży może utracić ważność nawet tego samego lub następnego dnia po złożeniu wniosku o pobyt czasowy w Polsce, z kolei następnego dnia jego poprzednia karta pobytu może stracić ważność - wszystkie te działania są zgodne z systemem prawnym, lecz z pewnością nie są pożądane

50. Propozycja opisana powyżej

51. Propozycja opisana powyżej

6. REKOMENDACJE

Poniższe rekomendacje są sformułowane wyłącznie w odniesieniu do kwestii omówionych w niniejszym raporcie i podzielone na dwie kategorie: działania możliwe w trybie interpretacyjnym lub organizacyjnym (bez konieczności nowelizacji ustawy) oraz zmiany wymagające interwencji ustawodawcy lub ustawodawcy wykonawczego.

a. Działania możliwe bez zmiany ustawy - rekomendacje dla organów administracji rządowej

i. Polski dokument podróży - uprawdopodobnienie utraty i unieważnienia

Organy wojewódzkie powinny przyjąć, że przesłanka „utraty dokumentu podróży” w rozumieniu art. 252a ustawy o cudzoziemcach obejmuje również zwykłe zagubienie dokumentu - jako zdarzenie mieszczące się w pojęciu utraty faktycznego władztwa nad dokumentem. W żadnym przypadku nie powinno się wymagać od cudzoziemca formalnego zgłoszenia utraty na Policji, gdyż obowiązujące prawo nie przyznaje cudzoziemcowi takiego uprawnienia. Standardem dowodowym w przypadku zagubienia powinno być złożone oświadczenie cudzoziemca wraz z opisem okoliczności zdarzenia i ewidentnymi dowodami na próbę odzyskania dokumentu. Analogicznie, w sprawach byłych białoruskich więźniów politycznych deportowanych bez dokumentów, organy powinny przyjmować szeroką wykładnię przesłanki „utraty dokumentu”, dopuszczając jako środki uprawdopodobnienia: wydruki ze strony białoruskiego MSW, zaświadczenia organizacji praw człowieka oraz inne wiarygodne materiały potwierdzające fakt unieważnienia lub nieotrzymania dokumentu po wypuszczeniu z więzienia, bez wymagania sformalizowanej białoruskiej decyzji administracyjnej

ii. Nowonarodzeni obywatele Białorusi i niepełnoletni obywatele Białorusi bez dokumentów

W tym przypadku nie jest wymagana zmiana przepisów, a jedynie ich prawidłowe stosowanie. Organy powinny przyjąć, że: (i) dzieci urodzone w Polsce w rodzinach białoruskich, których rodzice nie mogą bezpiecznie uzyskać białoruskiego paszportu, spełniają przesłankę „szczególnie uzasadnionego przypadku” w rozumieniu art. 106a ust. 2 ustawy o cudzoziemcach, co umożliwi złożenie wniosku pobytowego bez ważnego dokumentu podróży; (ii) jako „inny dokument” w rozumieniu tych przepisów dopuszczalne jest użycie aktu urodzenia, przeterminowanego paszportu białoruskiego lub wygasłej karty pobytu; (iii) te same zasady powinny mieć zastosowanie przy odbiorze karty pobytu na podstawie art. 248 ust. 5 ustawy. Wskazane jest wydanie przez UdSC pisemnych wytycznych lub opublikowanie stanowiska interpretacyjnego w tym zakresie, celem ujednolicenia praktyki organów.

iii. Tymczasowe zaświadczenie tożsamości cudzoziemca (TZTC) - odbiór korespondencji i świadczeń

Skierowanie przez UdSC do Poczty Polskiej i innych instytucji uczestniczących w obsłudze cudzoziemców informacji z rekomendacją honorowania przeterminowanego TZTC wyłącznie w celu odbioru korespondencji urzędowej zawierającej nowy dokument tożsamości oraz świadczeń pieniężnych, mogłoby być skuteczne w rozwiązaniu problemu braku legitymizowania się ważnym dokumentem. Alternatywnie można rozważyć wdrożenie procedury wydawania nowego TZTC bezpośrednio do rąk własnych w placówce UdSC lub urzędzie wojewódzkim, celem wyeliminowania błędnego koła proceduralnego.

iv. Dostęp do rynku pracy - jasna informacja na stronie UdSC

Opublikowanie na swojej stronie internetowej UdSC jednoznacznej informacji, iż złożenie wniosku o ochronę międzynarodową nie pozbawia cudzoziemca prawa do pracy, jeżeli w chwili złożenia wniosku posiadał on ważny tytuł do wykonywania pracy (np. wizę humanitarną lub zezwolenie na pobyt czasowy), jest szczególnie rekomendowane.

Brak tej informacji prowadzi do przedwczesnego rozwiązywania stosunków pracy przez pracodawców działających z ostrożności. Komunikat powinien wskazywać wyraźnie, że prawo do pracy wygasa z chwilą ustania tytułu, na podstawie którego było wykonywane - a nie z chwilą złożenia wniosku o ochronę.

v. Polski dokument podróży - informacja dla przewoźników

Zaleca się, by UdSC we współpracy z Urzędem Lotnictwa Cywilnego podjął działania informacyjne wobec krajowych i zagranicznych przewoźników lotniczych, a także podmiotów oferujących serwisy weryfikacji dokumentów, w celu upowszechnienia wiedzy o uprawnieniach wynikających z posiadania polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca. Informacje powinny zostać opublikowane na stronie UdSC w językach: polskim, angielskim i białoruskim.

vi. Ocena wniosków o ochronę złożonych po wieloletnim pobycie na wizie humanitarnej

Organy rozpatrujące wnioski o ochronę międzynarodową nie powinny traktować wieloletniego pobytu w Polsce na podstawie zezwolenia udzielonego w związku z wizą humanitarną jako okoliczności obciążającej lub podważającej wiarygodność wniosku. Fakt korzystania z dostępnego instrumentu pobytowego o charakterze quasi-ochronnym nie może sam w sobie stanowić dowodu braku rzeczywistej obawy przed prześladowaniem. Zagrożenia uzasadniające ubieganie się o ochronę ponadto mogą narastać w trakcie pobytu lub zostać ocenione przez cudzoziemca jako zbyt duże dopiero po wyczerpaniu dostępnej ścieżki pobytowej.

vii. Obowiązek okazania ważnego dokumentu podróży - tymczasowe stosowanie art. 106a ust. 2

W odniesieniu do obywateli Białorusi oczekujących na wydanie polskiego dokumentu podróży lub posiadających wyłącznie TZTC, organy Policji i Straży Granicznej powinny stosować analogię do art. 106a ust. 2 ustawy o cudzoziemcach do odpowiedniej zmiany art. 288 ustawy, dopuszczając okazanie innego dokumentu potwierdzającego tożsamość i aktualny status pobytowy, w szczególności karty pobytu lub TZTC wraz z dokumentem potwierdzającym złożenie wniosku o dokument podróży.

b. Zmiany wymagające nowelizacji ustawy lub rozporządzeń - rekomendacje dla ustawodawcy oraz ministerstw

i. Nadanie polskiemu dokumentowi podróży statusu dokumentu potwierdzającego tożsamość

Postuluje się nowelizację art. 253 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach poprzez dodanie do tego przepisu, wzorem art. 242 (karta pobytu), art. 261 (polski dokument tożsamości cudzoziemca) i art. 274 (zgoda na pobyt tolerowany), sformułowania wprost nadającego polskiemu dokumentowi podróży dla cudzoziemca status dokumentu potwierdzającego tożsamość jego posiadacza. Zmiana ta wyeliminuje rozbieżności interpretacyjne w praktyce organów administracji i instytucji sektora prywatnego, w szczególności banków.

ii. Wydłużenie okresu ważności polskiego dokumentu podróży i stabilizacja podstawy jego wydawania

Postuluje się: (i) nowelizację przepisów dotyczących okresu ważności polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca wydawanego obywatelom Białorusi - z jednego roku do trzech lat (lub co najmniej dwóch lat), co pozwoli na dostosowanie okresu ważności dokumentu do przeciętnego czasu trwania postępowań pobytowych i wyeliminuje stany „bez dokumentu”; (ii) zastąpienie modelu półrocznych przedłużeń rozporządzenia MSWiA z 28 czerwca 2023 r. rozwiązaniem co najmniej rocznym, wydawanym z odpowiednim wyprzedzeniem - co zapewni przewidywalność prawną zarówno dla cudzoziemców, jak i organów.

iii. Poszerzenie katalogu przestępstw wydania polskiego dokumentu podróży

Postuluje się uzupełnienie art. 252a ustawy o cudzoziemcach o następujące przestępstwa: (i) brak wolnych stron w posiadanym dokumencie podróży - jako samodzielna przestępstwo lub w drodze rozszerzającej wykładni „utrąty ważności”; (ii) klauzuli generalnej w postaci „innych przyczyn uniemożliwiających posługiwanie się dokumentem podróży zgodnie z jego przeznaczeniem” - jako zabezpieczenie przed nowymi formami represji transnarodowych nieujętych w wyliczeniu ustawowym.

iv. Ujednolicenie przestępstw pobytowych dotyczących polskiego dokumentu podróży i tymczasowego dokumentu podróży

Postuluje się nowelizację art. 267 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach przez rozszerzenie katalogu osób uprawnionych do uzyskania tymczasowego dokumentu podróży o posiadaczy zezwoleń na pobyt czasowy, których sytuacja dokumentowa kwalifikuje je do uzyskania polskiego dokumentu podróży na podstawie art. 252a. Celem jest wyeliminowanie luki, w której cudzoziemiec posiada pełne uprawnienia do polskiego dokumentu podróży w kraju, ale zostaje wyłączony z możliwości uzyskania dokumentu tymczasowego za granicą.

v. Ciągłość prawa do pracy w czasie procedury ochrony międzynarodowej

Postuluje się doprecyzowanie przepisów przez wprowadzenie mechanizmu pomostowego, zgodnie z którym cudzoziemiec, który w chwili złożenia wniosku posiadał ważny tytuł do wykonywania pracy, zachowuje prawo do pracy nieprzerwanie do upływu sześciomiesięcznego okresu przewidzianego w art. 35 ust. 1 - niezależnie od wygaśnięcia poprzedniego tytułu przed upływem 6 miesięcy. Rozwiązanie to nie rozszerzałoby uprawnień pracowniczych ponad to, co cudzoziemiec już posiadał, lecz wyłączenie eliminowałoby nieuzasadnioną przerwę wynikającą z nierównomiernego nakładania się terminów. Byłoby ono spójne z analogicznym mechanizmem zachowania dostępu do rynku pracy przewidzianym dla wnioskodawców pobytowych na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 18 ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Alternatywnie należy rozważyć uchYLENIE obowiązkowego terminu 6 miesięcy lub jego zmniejszenie, celem otrzymania dostępu do rynku pracy przez osoby wnioskujące o udzielenie im ochrony międzynarodowej.

vi. Rewizja art. 288 ustawy o cudzoziemcach - obowiązek okazania dokumentu podróży

Ze względu na brak możliwości legitymowania się ważnym dokumentem podróży w określonych sytuacjach, postuluje się nowelizację art. 288 ustawy o cudzoziemcach przez wprowadzenie wyjątku dla osób oczekujących na wydanie polskiego dokumentu podróży lub legitymujących się wyłącznie TZTC - wzorem rozwiązania przyjętego w art. 106a ust. 2 ustawy - umożliwiającego zastąpienie ważnego dokumentu podróży innym dokumentem potwierdzającym tożsamość i status pobytowy.

vii. Kompleksowy pakiet legislacyjny - „ustawa białoruska”

Mając na względzie złożoność, trwałość i wielowymiarowość problemów omówionych w niniejszym raporcie, postuluje się podjęcie skoordynowanych działań międzyresortowych (MSWiA, UdSC, MRiT, MS, MEN) zmierzających do przyjęcia odrębnego pakietu nowelizacyjnego obejmującego całościowo sytuację prawną obywateli Białorusi w Polsce z udziałem liderów ruchu demokratycznego i organizacji pozarządowych. Przyjęcie takiego pakietu jest bardziej racjonalne legislacyjnie niż kontynuowanie modelu punktowych, rozproszonych zmian reagujących na kolejne dysfunkcje z opóźnieniem. Wskazane jest również rozważenie uruchomienia krajowego mechanizmu ochrony czasowej na podstawie art. 107 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

7. WNIOSKI

Polska zareagowała na kryzys polityczny na Białorusi po 2020 r. w sposób zauważalny i, z perspektywy historycznej, zasługujący na pozytywną ocenę. Uruchomienie wiz humanitarnych, programu Poland.Business Harbour - z dostępem do rynku pracy i prowadzeniem działalności gospodarczej, szczególnej ścieżki pobytowej dla posiadaczy wiz humanitarnych oraz preferencyjnych zasad wydawania polskiego dokumentu podróży stanowiło pakiet rozwiązań, który umożliwił setkom tysięcy obywateli Białorusi legalne wjazd, pobyt i pracę w Polsce.

Jednocześnie niniejszy raport dokumentuje, że po sześciu latach od wydarzeń 2020 r. model ten nie jest kompleksowy i posiada istotne luki systemowe. Są one tym bardziej dotkliwe, że mają charakter nie wyjątkowy, lecz powtarzalny - ujawniając się w sposób regularny w sprawach prowadzonych przez organizacje pomocowe.

Trzy wnioski mają charakter fundamentalny. Po pierwsze, polskie prawo migracyjne nadal nie oferuje spójnej ścieżki dla osoby, która opuściła Białoruś z przyczyn politycznych, ale nie zdecydowała się (lub nie mogła) skorzystać z procedury ochrony międzynarodowej. Instrumenty dostępne dla tej grupy: pobyt czasowy np. ze względu na pracę, edukację lub ze względu na posiadanie wizy humanitarnej - zostały zbudowane strukturalnie z myślą o migrantach ekonomicznych, a nie o osobach uciekających przed represjami. Ich stosowanie do sytuacji o charakterze ochronnym prowadzi do strukturalnych niespójności, które ujawniają się na etapie dokumentacyjnym, pracowniczym i proceduralnym.

Po drugie, polityka dokumentacyjna wobec obywateli Białorusi jest niespójna wewnętrznie. Państwo polskie słusznie uznało, że obywatele Białorusi zasługują na preferencyjny dostęp do dokumentu podróży - ale jednocześnie nie nadało temu dokumentowi statusu dokumentu potwierdzającego tożsamość, nie wydłużyło jego ważności proporcjonalnie do czasu trwania postępowań administracyjnych i nie ujednoliciło jego przesłanek z przesłankami tymczasowego dokumentu podróży. Efektem jest instrument połowiczny: dostępny, ale niepełny funkcjonalnie, generujący nowe błędne koła proceduralne zamiast je rozwiązywać.

Po trzecie, represje białoruskie nie są zjawiskiem zamkniętym i statycznym. Dekret paszportowy z 2023 r., masowe unieważnianie paszportów deportowanym więźniom politycznym w 2026 r. i deportacje bez dokumentów są przykładami nowych form represji transnarodowych, na które polskie prawo reaguje z opóźnieniem lub wcale. Kontynuowanie modelu punktowych nowelizacji przeprowadzanych reaktywnie - po tym, jak dysfunkcja ujawni się w praktyce - jest podejściem, które systematycznie stawia cudzoziemców w niekorzystnej sytuacji przez czas potrzebny ustawodawcy na reakcję.

Odpowiedzią na te trzy wyzwania powinno być skoordynowane, kompleksowe podejście legislacyjne: przyjęcie odrębnego pakietu przepisów adresujących sytuację obywateli Białorusi w Polsce jako kategorii o szczególnych potrzebach ochronnych, wynikających z udokumentowanych i trwających represji politycznych. Polska dysponuje zarówno wiedzą - zgromadzoną w wieloletnim doświadczeniu administracyjnym i sądowym - jak i narzędziami prawnymi: art. 107 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony umożliwia uruchomienie krajowego mechanizmu ochrony czasowej bez konieczności czekania na decyzję na poziomie unijnym. Skorzystanie z tego instrumentu lub przyjęcie kompleksowej ustawy szczególnej byłoby wyrazem konsekwencji wobec wartości, które Polska jako państwo artykułuje w polityce zagranicznej wobec Białorusi - i które powinna urzeczywistniać w codziennej praktyce administracyjnej.

AUTOR



Anna Matsiyeuskaya

Magister Prawa, WPiA UW
Candidate: NYU LL.M., Harvard MPA