

Bruksela, 4 czerwca 2025 r.
(OR. en)

9422/25

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2025/0650 (NLE)

JAI 684
FRONT 129
ASILE 45
MIGR 192
COEST 410
SOC 318

WNIOSEK

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	4 czerwca 2025 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2025) 650 final
Dotyczy:	Wniosek DECYZJA WYKONAWCZA RADY w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 do dnia 4 marca 2027 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2025) 650 final.

Zał.: COM(2025) 650 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 4.6.2025 r.
COM(2025) 650 final

2025/0650 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

**w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą
(UE) 2022/382 do dnia 4 marca 2027 r.**

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

4 marca 2022 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą 2022/382¹ i uruchomiła dyrektywę Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. („dyrektywa w sprawie tymczasowej ochrony”)² w odniesieniu do niektórych kategorii³ osób wysiedlonych 24 lutego 2022 r. lub po tym dniu w wyniku rozpoczętej tego dnia inwazji rosyjskich sił zbrojnych na Ukrainę. Art. 4 ust. 1 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony stanowi, że czas trwania tymczasowej ochrony wynosi jeden rok i okres ten można automatycznie przedłużyć każdorazowo o sześć miesięcy, jednak nie dłużej niż o jeden rok. Tymczasową ochronę przedłużono automatycznie o jeden rok, tj. do 4 marca 2024 r.

W myśl art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony w przypadku gdy nie ustaly przyczyny, dla których tymczasowa ochrona została wprowadzona, Rada, na wniosek Komisji uwzględniający wszelkie propozycje państw członkowskich przedłożenia wniosku Radzie, może zdecydować, stanowiąc kwalifikowaną większością, o przedłużeniu czasu trwania tymczasowej ochrony do jednego roku. Tymczasową ochronę przedłużono o kolejny rok, najpierw do 4 marca 2025 r.⁴, a następnie do 4 marca 2026 r.

Celem niniejszego wniosku jest przedłużenie o kolejny rok tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą Rady 2022/382. W efekcie zapewni to ciągłą tymczasową ochronę osobom zaklasyfikowanym do kategorii określonych w decyzji wykonawczej Rady 2022/382 przez okres od 5 marca 2026 r. do 4 marca 2027 r.

Według stanu na marzec 2025 r. prawie 4,3 mln wysiedleńców z Ukrainy⁵, wśród których jedną trzecią stanowią dzieci, korzysta z tymczasowej ochrony na terenie UE⁶. Liczba beneficjentów tymczasowej ochrony w państwach członkowskich UE utrzymuje się na stałym poziomie i wynosi ok. 4,3 mln, przy czym zauważalna jest niewielka, acz stała tendencja wzrostowa (z 4,15 mln we wrześniu 2023 r. do 4,21 mln w kwietniu 2024 r. do 4,26 mln w marcu 2025 r.). Państwa członkowskie, które przyjęły najwięcej beneficjentów

¹ DECYZJA WYKONAWCZA RADY (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony.

² DYREKTYWA RADY 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami.

³ Art. 2 decyzji wykonawczej Rady 2022/382 stanowi, że tymczasowa ochrona ma zastosowanie do a) obywateli Ukrainy zamieszkałych w Ukrainie przed dniem 24 lutego 2022 r.; b) bezpaństwowców lub obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy przed dniem 24 lutego 2022 r. korzystali z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej w Ukrainie; oraz c) członków rodzin osób, o których mowa w lit. a) i b). Państwa członkowskie stosują niniejszą decyzję albo odpowiednią ochronę przewidzianą w ich prawie krajowym w odniesieniu do bezpaństwowców i obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy są w stanie udowodnić, że przed dniem 24 lutego 2022 r. legalnie przebywali w Ukrainie na podstawie ważnego zezwolenia na pobyt stały wydane zgodnie z prawem ukraińskim, i którzy nie są w stanie w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić do kraju lub regionu pochodzenia.

⁴ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 (europa.eu).

⁵ Ponad 4,4 mln, w tym państwa członkowskie UE, Islandia, Liechtenstein, Norwegia, Szwajcaria.

⁶ O ile nie określono inaczej, wszystkie dane liczbowe dotyczące ochrony tymczasowej i międzynarodowej pochodzą z Eurostatu (Baza danych – Eurostat).

tymczasowej ochrony, to nadal Niemcy (nieco mniej niż 1,2 mln osób), Polska (blisko 1 mln) i Czechy (ok. 365 000). Od chwili uruchomienia dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony państwa członkowskie podejmują istotne działania, aby wspierać wysiedleńców z Ukrainy oraz ułatwić im integrację ze społeczeństwem przyjmującym, w tym w ramach systemów kształcenia i szkolenia oraz na rynku pracy. Państwa UE nie ustawały także w wysiłkach, aby wzmocnić zdolność przyjmowania i planowanie ewentualnościowe. Tym, co niezmiennie charakteryzuje odpowiedź UE na rosyjską napaść na Ukrainę, jest głęboka solidarność, po pierwsze, z Ukrainą i jej narodem, co widać w wysiłkach państw członkowskich i ich mieszkańców przyjmujących wysiedleńców, a po drugie, wśród państw członkowskich.

Dyrektywa w sprawie tymczasowej ochrony przewiduje, że z praw wynikających z przyznanego statusu można korzystać w danym momencie tylko w jednym państwie członkowskim, w związku z czym beneficjenci tymczasowej ochrony, którzy przeprowadzają się do innego państwa członkowskiego, w którym zostają objęci tymczasową ochroną, nie powinni korzystać z pomocy społecznej równocześnie w dwóch państwach członkowskich. Jednocześnie, aby zapewnić, że z praw wynikających z tymczasowej ochrony korzysta się w danym momencie tylko w jednym państwie członkowskim, oraz aby uniknąć wielokrotnej rejestracji w celu uzyskania tymczasowej ochrony, państwa członkowskie powinny odrzucać wnioski o zezwolenie na pobyt złożone na podstawie art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/55, jeżeli okaże się, że dana osoba uzyskała już zezwolenie na pobyt na tej podstawie w innym państwie członkowskim i w związku z tym korzysta z praw wynikających z tymczasowej ochrony w tym państwie [zob. w tym względzie pkt 30 wyroku Trybunału (dziesiąta izba), sprawa C-753/23 [Krasiliva], 27 lutego 2025 r.).

Platforma rejestracji do celów tymczasowej ochrony działa od 31 maja 2022 r. i ma za zadanie umożliwiać państwom członkowskim wymianę informacji, tak aby osoby korzystające z tymczasowej ochrony lub z odpowiedniej ochrony przewidzianej w prawie krajowym mogły skutecznie korzystać ze swoich praw w przyjmującym państwie członkowskim. Jednocześnie platforma ma ograniczać ewentualne nadużycia. Aby zapewnić właściwe funkcjonowanie platformy, należy regularnie przysyłać do niej dane, w tym dane liczbowe dotyczące nieaktywnych rejestracji, i w stosownych przypadkach przeprowadzać szybkie działania następcze w razie podwójnych rejestracji. Platforma będzie działała tak długo, jak obowiązuje tymczasowa ochrona. W związku z przedłużeniem tymczasowej ochrony nie są konieczne zmiany w funkcjonowaniu platformy.

Chociaż Eurostat przygotowuje oficjalne statystyki europejskie dotyczące tymczasowej ochrony, zapewnienie aktualnego obrazu sytuacji do celów operacyjnych, spójnego zarządzania wydawaniem zezwoleń na pobyt i nadzoru nad tym procesem wymaga od państw członkowskich regularnego zamieszczania na platformie rejestracji do celów tymczasowej ochrony dokładnych i aktualnych danych, w tym danych liczbowych dotyczących nieaktywnych rejestracji.

Konieczność dalszego udzielania ochrony oraz możliwość korzystania przez beneficjentów tymczasowej ochrony z takiej ochrony w wybranym przez nich państwie członkowskim wpływają na systemy przyjmowania państw członkowskich, zwłaszcza tych, które odnotowują dużą liczbę beneficjentów tymczasowej ochrony i jednocześnie stoją w obliczu ogromnej liczby wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej lub zmagają się z niedoborem miejsc zakwaterowania. W tym kontekście ważne jest kontynuowanie w przyszłości prac, aby zapewnić większą równowagę wysiłków podejmowanych przez państwa członkowskie.

Priorytetem pozostaje samodzielność osób wysiedlonych i docelowo zapewnienie im długoterminowego zakwaterowania.

W tym kontekście zapewnienie długoterminowych i zrównoważonych rozwiązań ma kluczowe znaczenie dla przyszłości. Ze względu na niepewność co do sytuacji w Ukrainie osoby wysiedlone powinny być nadal chronione, jednak jednocześnie ważne jest, aby utorować drogę do płynnego przejścia z tymczasowej ochrony do rozwiązania, które lepiej odzwierciedla sytuację i zaspokaja potrzeby osób mieszkających w UE oraz uwzględnia zdolności i potrzeby Ukrainy w zakresie odbudowy. To strategiczne i stopniowe podejście pozwoliłoby wysiedleńcom, państwom członkowskim i Ukrainie wspólnie przygotować się na chwilę, kiedy sytuacja w Ukrainie będzie sprzyjała powrotom w bezpiecznych i trwałych warunkach i wyczerpią się powody do kontynuowania tymczasowej ochrony. Uruchomienie dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony nie tylko zapewnia beneficjentom tymczasowej ochrony dostęp do szeregu zharmonizowanych praw, ale także w dalszym ciągu ogranicza ryzyko, że systemy azylowe państw członkowskich nie będą w stanie przetwarzać napływających wniosków o azyl bez negatywnych skutków dla działania tego systemu. W okresie od lutego 2022 r. do lutego 2025 r. obywatele Ukrainy złożyli w UE około 72 600 wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej (w porównaniu z 52 000 w okresie od lutego 2022 r. do czerwca 2024 r.). W styczniu i w lutym 2025 r. liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych przez obywateli Ukrainy wzrosła o 86 % w porównaniu z okresem od stycznia do lutego 2024 r., przy czym Francja i Polska plasują się odpowiednio na pierwszym i drugim miejscu jako główne państwa przyjmujące te wnioski. Niemniej jednak te ograniczone ogólne liczby w dalszym ciągu pokazują, że tymczasowa ochrona spełniła swój cel, gdyż m.in. zapobiega przeciążeniu systemów azylowych państw członkowskich.

Jak wynika z badania monitorującego zamierzenia osób wysiedlonych, przeprowadzonego w listopadzie 2024 r. przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR)⁷, odsetek wysiedleńców planujących powrót do Ukrainy w przyszłości lub mających nadzieję na taki powrót zmalał w porównaniu z danymi sprzed sześciu miesięcy (z 59 % do 57 %), natomiast wzrósł odsetek osób, które się wahają (z 24 % do 27 %), jak również tych, które nie mają nadziei na powrót (z 11 % do 12 %). Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM) donosi⁸, że zdecydowana większość osób (70 %), które wzięły udział w jej badaniu, zamierza powrócić do Ukrainy, kiedy – i o ile – w kraju będzie bezpiecznie.

Ponadto z badania⁹ przeprowadzonego przez Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA) wynika, że w 2024 r. około co trzeci respondent był zdecydowany na powrót (20 %) lub skłaniał się do powrotu (14 %), co stanowi znaczny spadek w porównaniu z co drugim respondentem w 2023 r.

Badania te potwierdzają, że większość osób wysiedlonych z Ukrainy uważa, że wciąż nie są w stanie powrócić do kraju w bezpiecznych i trwałych warunkach.

Rosyjska wojna napastnicza w Ukrainie trwa i nie słabnie. Rosja nadal celowo i systematycznie atakuje infrastrukturę cywilną i zamieszkałe tereny. Według misji obserwacyjnej ONZ ds. praw człowieka na Ukrainie liczba ofiar wśród ludności cywilnej w marcu 2025 r. wzrosła o 70 % w porównaniu z tym samym miesiącem w 2024 r. Jest to

⁷ Lives on hold: Intentions and Perspectives of Refugees, Refugee Returnees and IDPs from Ukraine [„Życie w zawieszeniu: zamierzenia i perspektywy uchodźców, uchodźców powracających i osób wewnętrznie przesiedlonych z Ukrainy”], listopad 2024 r.

⁸ Ukraine Regional Response: Needs, Intentions, and Border Crossings | Displacement Tracking Matrix [„Ukraina – Potrzeby, zamierzenia i przekraczanie granicy – Matryca śledzenia wysiedleń”].

⁹ Surveys of Arriving Migrants from Ukraine: Movements and Returns Report [„Badania migrantów przybywających z Ukrainy – Raport o przepływach i powrotach”], grudzień 2024 r.

znaczny wzrost, który świadczy o kosztach, jakie wciąż ponosi ludność cywilna w czasie wojny.

Praktykowane przez siły rosyjskie naloty i ataki z użyciem dronów są nieprzewidywalne i nieustannie stanowią poważne zagrożenie w całym kraju, docierając do regionów daleko poza liniami frontu. Ataki te świadczą, jak szeroki jest zakres geograficzny i masowy charakter trwającej agresji. Ataki z powietrza uderzają również w infrastrukturę energetyczną, pozostawiając miliony osób bez energii elektrycznej, wody lub ogrzewania. W 2024 r. odnotowano 93-proc. wzrost liczby uszkodzonych lub zniszczonych elementów infrastruktury energetycznej, w tym w obrębie infrastruktury wytwarzania, przesyłu i dystrybucji.

W kwietniu 2025 r. IOM szacowała liczbę osób przesiedlonych wewnątrz w Ukrainie na 3 757 000¹⁰. Dwie trzecie (66 %) osób wewnątrz przesiedlonych znajduje się w tej sytuacji od ponad dwóch lat, a 79 % – od ponad roku. Odsetek osób wewnątrz przesiedlonych od ponad dwóch lat był wyższy wśród osób mieszkających na zachodzie kraju. Zgodnie z informacjami przedstawionymi w sprawozdaniu dotyczącym czwartej szybkiej oceny szkód i potrzeb (RDNA4)¹¹ ukraińskie Ministerstwo Polityki Społecznej oficjalnie zarejestrowało 4 642 735 osób jako osoby wewnątrz przesiedlone. W sprawozdaniu donosi się o dalszym pogłębianiu się ubóstwa i braku bezpieczeństwa żywnościowego w 2024 r. Wojna ma różny wpływ na różne grupy społeczne: najbardziej skutki wojny odczuwają kobiety, w tym pod względem zatrudnienia i fundamentalnych potrzeb gospodarstwa domowego, a także osoby z niepełnosprawnościami, dzieci i młodzież, osoby wewnątrz przesiedlone i osoby starsze. Zginęło ponad 12 000 osób, ponad 28 000 zostało rannych, a miliony straciły swoje domy.

Według szacunków Biura ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA) ze stycznia 2025 r. ponad 12,7 mln osób w Ukrainie będzie potrzebować pilnej pomocy humanitarnej w 2025 r.¹²

Nieprzewidywalny rozwój wydarzeń w połączeniu z trudną sytuacją humanitarną w Ukrainie może także doprowadzić do dalszego napływu osób do Unii na dużą skalę, co może zrodzić konieczność objęcia ochroną kolejnych wysiedleńców.

Obecna niepewna i niestabilna sytuacja na terytorium Ukrainy pokazuje, że panujące warunki nie pozwalają na zakończenie tymczasowej ochrony wobec beneficjentów tymczasowej ochrony obecnie przebywających w państwach członkowskich UE oraz względem osób, które mogą nadal potrzebować ochrony. Osoby te w dalszym ciągu wymagają ochrony wewnątrz Unii. Jednocześnie, gdyby tymczasowa ochrona miała ustać i wszystkie osoby korzystające z tej ochrony równocześnie wystąpiłyby o ochronę międzynarodową, nadal istniałoby zagrożenie dla wydajnego funkcjonowania krajowych systemów azylowych.

Z uwagi na opisany rozwój sytuacji Komisja jest zdania, że obecnie nadal istnieją powody udzielania tymczasowej ochrony i że taką tymczasową ochronę należy zatem przedłużyć w ramach niezbędnej i stosownej reakcji na zaistniałą sytuację. Decyzję w sprawie takiego przedłużenia należy przyjąć w miarę możliwości jak najszybciej, zaś okres przedłużenia

¹⁰ Ukraine – Conditions of Return Assessment Factsheet – Round 9 (December 2024) [„Ukraina – Zestawienie informacji nt. oceny warunków powrotu – Runda 9. (grudzień 2024 r.)”].

¹¹ Ukraine – Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4): February 2022 – December 2024 [„Ukraina – czwarta szybka ocena szkód i potrzeb (RDNA4) w okresie od lutego 2022 r. do grudnia 2024 r.”].

¹² Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2025 (April 2025) [EN/UK] - Ukraine | ReliefWeb [„Ukraina – Potrzeby humanitarne i plan odpowiedzi”] 2025 r. (kwiecień 2025 r.), raport w języku angielskim i ukraińskim opublikowany na portalu ReliefWeb.

powinien wynosić jeden rok, tj. od 5 marca 2026 r. do 4 marca 2027 r., zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony. Ma to zapewnić osobom wysiedlonym z Ukrainy i przyjętym w państwach członkowskich UE możliwie jak największe poczucie stabilności i perspektywy w obecnej sytuacji.

Jest to zgodne z zobowiązaniem Unii do udzielania wsparcia Ukrainie i jej obywatelom tak długo, jak będzie to konieczne, oraz z jej poparciem dla kompleksowego, sprawiedliwego i trwałego pokoju, opartego na zasadach Karty Narodów Zjednoczonych i na prawie międzynarodowym. Jeżeli okoliczności ewoluowałyby w taki sposób, że przed dniem 4 marca 2027 r. doszłoby do trwałego zawieszenia broni, Komisja Europejska w takim przypadku może przedłożyć Radzie wniosek na podstawie art. 6 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony. Przepisy tego artykułu upoważniają Radę do zakończenia tymczasowej ochrony w drodze decyzji, podjętej kwalifikowaną większością na wniosek Komisji, uwzględniający wszelkie propozycje państw członkowskich przedłożenia wniosku Radzie. Taka decyzja Rady musiałaby opierać się na ustaleniu faktu, czy sytuacja w państwie pochodzenia pozwala na bezpieczny i trwały powrót osób objętych tymczasową ochroną z zachowaniem należnego poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz z uwzględnieniem zobowiązań państw członkowskich dotyczących *non-refoulement*.

Ponadto państwa członkowskie powinny móc podjąć w odpowiednim czasie niezbędne kroki prawne i administracyjne (np. odnowienie zezwoleń na pobyt), aby przygotować się do przedłużenia tymczasowej ochrony.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Niniejszy wniosek jest w pełni zgodny z dorobkiem prawnym UE w dziedzinie azylu, ponieważ dyrektywa w sprawie tymczasowej ochrony stanowi integralną część wspólnego europejskiego systemu azylowego i została przyjęta na wypadek nadzwyczajnej sytuacji, tj. masowego napływu wysiedleńców, takiego jaki ma miejsce obecnie w związku z inwazją Rosji na Ukrainę na pełną skalę. Jest on również w pełni zgodny z celem Unii Europejskiej dotyczącym ustanowienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości otwartej dla tych, którzy – zmuszeni okolicznościami – z uzasadnionych względów szukają ochrony w Unii Europejskiej.

Poszczególne elementy niniejszego wniosku są także spójne z aktami prawnymi wchodzącymi w skład paktu o migracji i azylu przyjętego w maju 2024 r. Parlament i Rada zgodziły się zachować dyrektywę w sprawie tymczasowej ochrony jako część zestawu aktów prawnych pozostających do dyspozycji UE w razie masowego napływu osób. Dyrektywa w sprawie tymczasowej ochrony okazała się ważnym instrumentem zapewniającym natychmiastową ochronę w UE. Na obecnym etapie pozostaje ona najbardziej odpowiednim instrumentem w reakcji na przymusowe wysiedlenia w wyniku rosyjskiej napaści na Ukrainę.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Niniejszy wniosek jest w pełni zgodny z potrzebą umożliwienia państwom członkowskim rozpatrywania ewentualnych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w sposób uporządkowany, bez przeciążania ich systemów azylowych, oraz z potrzebą dalszego zapewniania niezbędnych środków w przypadku masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy, co pozwoli odciążyć systemy azylowe państw członkowskich. Niniejszy wniosek jest również spójny z działaniami zewnętrznymi Unii. Wniosek jest również zgodny z unijnymi środkami ograniczającymi oraz innymi działaniami także podjętymi w odpowiedzi na rosyjską agresję na Ukrainę. Niniejszy wniosek stanowi część kompleksowego zestawu działań UE podejmowanych w odpowiedzi na rosyjską wojnę napastniczą przeciwko Ukrainie.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Podstawą prawną wniosku jest art. 4 ust. 2 dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców, zważywszy że nie ustały przyczyny, dla których tymczasowa ochrona została wprowadzona. Przepisy tego artykułu stanowią, że w przypadku gdy nie ustały przyczyny, dla których tymczasowa ochrona została wprowadzona, Rada, na wniosek Komisji, może zdecydować, stanowiąc kwalifikowaną większością, o przedłużeniu czasu trwania tymczasowej ochrony maksymalnie o jeden rok.

• Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)

Postanowienia tytułu V TFUE dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości powierzają Unii Europejskiej określone kompetencje w tym zakresie. Kompetencje te należy wykonywać zgodnie z art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej, tzn. tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez same państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii Europejskiej.

Sytuacja w Ukrainie w wyniku rosyjskiej wojny napastniczej wciąż ma wpływ na całą UE. Reakcja Unii Europejskiej była bezprecedensowa i zgodna. Świadczy to o tym, że nadal konieczne są rozwiązania unijne i wsparcie ze strony UE, a także silna koordynacja na poziomie Unii, gdyż wszystkie państwa członkowskie muszą w dalszym ciągu wspólnie i skutecznie reagować na sytuację i dopilnowywać, aby w całej Unii stosowano identyczne normy i zestaw zharmonizowanych praw wobec 4,3 mln osób obecnie przebywających w Unii. Nadal utrzymuje się masowy napływ wysiedleńców, a dodatkowo nie można wykluczyć dalszego napływu na dużą skalę ze względu na wciąż niestabilną sytuację w Ukrainie. Nie ulega wątpliwości, że działania podejmowane przez poszczególne państwa członkowskie nie mogą stanowić satysfakcjonującej odpowiedzi na potrzebę przyjęcia wspólnego podejścia UE do tego, co jednoznacznie jest wspólnym wyzwaniem dla całej UE.

Państwa członkowskie działające indywidualnie nie są w stanie dostatecznie osiągnąć takiego wspólnego podejścia, natomiast ze względu na rozmiary i skutki decyzji wykonawczej Rady, będącej przedmiotem niniejszego wniosku, takie podejście można lepiej osiągnąć i je koordynować na poziomie Unii, na co państwa członkowskie same zwróciły uwagę. Unia musi zatem działać i może wprowadzać środki zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

• Proporcjonalność

Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej, decyzja wykonawcza Rady będąca przedmiotem niniejszego wniosku zakłada przedłużenie czasu obowiązywania tymczasowej ochrony o ograniczony okres, tj. o jeden rok względem określonej grupy osób, do których taka ochrona ma już zastosowanie.

Proponowany środek ogranicza się do tego, co konieczne zważywszy na skalę i powagę sytuacji w Ukrainie, w wyniku której około 4,3 mln wysiedleńców przebywających obecnie w państwach członkowskich UE nie jest w stanie powrócić do Ukrainy w bezpiecznych i trwałych warunkach. Dodatkowo takie przedłużenie stanowi również reakcję proporcjonalną do bieżącej sytuacji, gdyż tymczasowa ochrona zapobiega przeciążeniu systemów azylowych państw członkowskich w związku z dużą liczbą wniosków składanych przez osoby przybywające do UE.

- **Wybór instrumentu**

Zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony wymagana jest decyzja wykonawcza Rady, aby przedłużyć czas trwania tymczasowej ochrony o maksymalnie jeden rok, jeżeli nie ustały przyczyny stosowania takiej tymczasowej ochrony.

3. WYNIKI OCEN *EX POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Kształtowanie polityki opartej na dowodach**

Operacyjna pozostaje unijna sieć ds. planu gotowości do reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego, w której kładzie się nacisk na Ukrainę, oraz platforma solidarności „Ukraina”¹³. Celem sieci jest zapewnienie wspólnej orientacji sytuacyjnej dotyczącej skutków migracyjnych pełnoskalowej rosyjskiej inwazji na Ukrainę oraz gotowości UE i państw członkowskich. Natomiast celem platformy solidarności jest skoordynowana odpowiedź na kryzys poprzez regularną wymianę informacji. W tym kontekście na obu forach dyskutowano na temat zwiększenia ogólnego stanu gotowości na poziomie UE, w tym wzmocnienia planowania ewentualnościowego. Stale gromadzone są informacje i dane dotyczące obecnej sytuacji i przemieszczania się ludzi. Doraźnie strony kontynuują dyskusje w ramach platformy rejestracji do celów tymczasowej ochrony, badając, w jaki sposób ulepszyć wymianę informacji o beneficjentach tymczasowej ochrony oraz o odpowiedniej ochronie przewidzianej w prawie krajowym państw członkowskich, a jednocześnie zapewnić wykrywanie podwójnych rejestracji w danym państwie członkowskim i między państwami członkowskimi. Ze względu na fakt, że znaczną liczbę wysiedleńców stanowią dzieci i młodzież, w działaniach tych w coraz większym stopniu uwzględnia się dane dotyczące integracji w systemach kształcenia i szkolenia.

Co więcej, Komisja Europejska, organizacje takie jak Bank Światowy i Organizacja Narodów Zjednoczonych, a także rząd ukraiński na bieżąco śledzą sytuację w Ukrainie. Bank Światowy publikuje sprawozdania na temat szybkiej oceny szkód i potrzeb Ukrainy¹⁴.

Od początku wojny IOM pracuje nad tym, aby ułatwić zrozumienie sytuacji, w jakiej znajdują się wysiedleńcy, oraz monitorować przesiedlenia wewnętrzne w Ukrainie i przepływy w ramach mobilności. Poza tym IOM prowadzi badania, aby monitorować zamierzenia osób uciekających przed wojną i osób przekraczających granicę w celu powrotu do Ukrainy, a także ocenia warunki powrotu. Biuro UNHCR regularnie publikuje informacje dotyczące zamierzeń i perspektyw osób przesiedlonych (także wewnętrznie) z Ukrainy. Jak wynika z badań i opracowań wspomnianych wyżej organizacji międzynarodowych, bieżąca sytuacja jest wciąż niestabilna i niepewna, dlatego nie są możliwe powroty w bezpiecznych i trwałych warunkach. W kwietniu 2025 r. Biuro UNHCR szacowało, że na całym świecie liczba osób, które uciekły z Ukrainy, sięga 6,9 mln¹⁵.

¹³ Komisja stworzyła platformę z myślą o koordynowaniu reagowania operacyjnego państw członkowskich zgodnie z art. 3 ust. 2 decyzji Rady 2022/382. Za pomocą platformy m.in. gromadzi się informacje, analizuje potrzeby zidentyfikowane w państwach członkowskich oraz koordynuje operacyjne działania następcze w odpowiedzi na te potrzeby.

¹⁴ Ukraine Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) (February 2022 – December 2024) [„Ukraina – czwarta szybka ocena szkód i potrzeb (RDNA4) w okresie od lutego 2022 r. do grudnia 2024 r.”], Grupa Banku Światowego.

¹⁵ Ukraine Refugee Situation [„Sytuacja uchodźców ukraińskich”].

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami oraz gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

W celu zgromadzenia informacji popartych dowodami Komisja regularnie konsultowała się – za pośrednictwem sieci ds. reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego oraz platformy solidarności – z organami państw członkowskich, Europejską Służbą Działań Zewnętrznych i stosownymi agencjami UE, władzami ukraińskimi i organizacjami międzynarodowymi. Jednocześnie Komisja pozostawała w kontakcie z organizacjami pozarządowymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Komisja we współpracy z rotacyjnymi prezydencjami Rady Unii Europejskiej zasięgnęła opinii państw członkowskich na temat przyszłości tymczasowej ochrony po marcu 2025 r. na poziomie ministerialnym, a także na szeregu posiedzeń, które miały miejsce w kwietniu 2025 r. w ramach Grupy Roboczej Rady ds. Integracji, Migracji i Wydaleń (IMEX), Strategicznego Komitetu ds. Imigracji, Granic i Azylu (SCIFA) oraz Grupy Roboczej ds. Azylu. Na forach tych państwa członkowskie podkreślały konieczność jak najszybszego przedłużenia tymczasowej ochrony o kolejny rok, aby utrzymać wspólną reakcję Europy. Na ostatnim posiedzeniu SCIFA w kwietniu 2024 r. państwa członkowskie przyznały, że obecna niestabilna sytuacja nie pozwala na zmianę zakresu stosowania tymczasowej ochrony. Jeżeli jednak sytuacja byłaby korzystna w przyszłości i aby zapewnić spójność ze stopniowym i skoordynowanym odejściem od tymczasowej ochrony, miały być prowadzone dalsze dyskusje na temat zakresu tymczasowej ochrony.

Równoczesne i uzupełniające dyskusje prowadzone były na platformie solidarności, gdzie państwa członkowskie jednomyślnie wyraziły konieczność przedłużenia tymczasowej ochrony o kolejny rok, aby utrzymać wspólną reakcję Europy, zapewnić beneficjentom jasną sytuację oraz umożliwić sobie podjęcie niezbędnych czynności administracyjnych i prawnych na poziomie krajowym (np. odnowienie zezwoleń na pobyt). Komisja utrzymywała też regularne kontakty z władzami ukraińskimi, aby uzyskać informacje na temat sytuacji w terenie. Jednocześnie na wyżej wymienionych forach trwały dyskusje i refleksje na temat potrzeby zapewnienia, równoległe z dalszym przedłużeniem, warunków zapewniających takie płynne odejście od tymczasowej ochrony, które zapewniłoby elastyczność umożliwiającą lepsze reagowanie na niestabilną sytuację i lepsze odzwierciedlenie sytuacji wysiedleńców w UE i w Ukrainie. Zgodnie z art. 3 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony Komisja zasięgnęła opinii UNHCR, które ocenia sytuację, bada zamiary wysiedleńców i przekazuje istotne informacje. W marcu 2025 r. 109 organizacji społeczeństwa obywatelskiego wydało wspólne oświadczenie¹⁶ w sprawie sytuacji osób wysiedlonych z Ukrainy, wzywając m.in. Komisję do przedstawienia wniosku w sprawie dalszego przedłużenia tymczasowej ochrony.

- **Prawa podstawowe**

Niniejszy wniosek nie narusza praw podstawowych i jest zgodny z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, a także z obowiązkami wynikającymi z prawa międzynarodowego, w tym z konwencji genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców, zmienionej Protokołem nowojorskim z dnia 31 stycznia 1967 r.

¹⁶ Wspólne oświadczenie podpisane przez 109 organizacji humanitarnych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w sprawie długoterminowych rozwiązań dla wysiedlonych Ukraińców

4. WPLYW NA BUDŻET

Od początku rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie potrzeby finansowe związane ze stosowaniem dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony były pokrywane w ramach budżetu istniejących unijnych instrumentów finansowania na okres 2014–2020 i 2021–2027, zwłaszcza należących do obszaru spraw wewnętrznych i polityki spójności¹⁷.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

W art. 1 przewidziano przedłużenie tymczasowej ochrony o rok (z 5 marca 2026 r. do 4 marca 2027 r.) dla wysiedleńców, o których mowa w art. 2 decyzji wykonawczej Rady 2022/382.

W art. 2 ustanowiono datę wejścia w życie tej decyzji.

¹⁷ Działania polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie, czyli tzw. pakiet CARE (CARE, CARE-plus i Fast-CARE).

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY**w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 do dnia 4 marca 2027 r.**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając dyrektywę Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami¹⁸, w szczególności jej art. 4 ust. 2,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) 4 marca 2022 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą (UE) 2022/382¹⁹ stwierdzającą istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującą wprowadzeniem tymczasowej ochrony.
- (2) Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/55/WE tymczasowa ochrona obowiązywała najpierw przez początkowy okres jednego roku, tj. do dnia 4 marca 2023 r., a następnie została automatycznie przedłużona o dodatkowy rok do dnia 4 marca 2024 r.
- (3) 19 października 2023 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą (UE) 2023/2409²⁰ w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 do dnia 4 marca 2025 r. 11 czerwca 2024 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą (UE) 2024/1836²¹ w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 do dnia 4 marca 2026 r.
- (4) W kontekście uruchomienia dyrektywy 2001/55/WE państwa członkowskie jednomyślnie zgodziły się w oświadczeniu²² nie stosować art. 11 tej dyrektywy {dyrektywy 2001/55/WE} w stosunku do osób, które korzystają z tymczasowej

¹⁸ Dz.U. L 212 z 7.8.2001, s. 12, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>.

¹⁹ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz.U. L 71 z 4.3.2022, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj).

²⁰ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 (Dz.U. L, 2023/2409, 24.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2023/2409/oj).

²¹ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2024/1836 z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 (Dz.U. L, 2024/1836, 3.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1836/oj).

²² Oświadczenie państw członkowskich.

ochrony w danym państwie członkowskim zgodnie z decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 i które przemieszczają się do innego państwa członkowskiego bez zezwolenia, chyba że państwa członkowskie postanowią inaczej na zasadzie dwustronności.

- (5) Jako że dana osoba może korzystać z praw wynikających z tymczasowej ochrony w danym momencie tylko w jednym państwie członkowskim, aby zagwarantować taki stan rzeczy i uniknąć wielokrotnej rejestracji w celu uzyskania tymczasowej ochrony, państwa członkowskie powinny odrzucać wnioski o zezwolenie na pobyt złożone na podstawie art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/55/WE, jeżeli okaże się, że dana osoba uzyskała już zezwolenie na pobyt na tej podstawie w innym państwie członkowskim i w związku z tym korzysta z praw wynikających z tymczasowej ochrony w tym państwie, w tym z pomocy społecznej. Pozwoli to zapewnić spójność z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-753/23, w szczególności z jego pkt 30.
- (6) Aby zapewnić aktualny obraz sytuacji do celów operacyjnych, spójne zarządzanie wydawaniem zezwoleń na pobyt i nadzór nad tym procesem, państwa członkowskie powinny regularnie zamieszczać dokładne i aktualne dane na platformie rejestracji do celów tymczasowej ochrony, w tym dane liczbowe dotyczące nieaktywnych rejestracji.
- (7) Z tymczasowej ochrony w Unii korzysta obecnie prawie 4,3 mln wysiedleńców z Ukrainy. Ogólna liczba rejestracji osób korzystających z tymczasowej ochrony utrzymuje się na stałym poziomie i wynosi ok. 4,3 mln, przy czym zauważalna jest niewielka, acz stała tendencja wzrostowa i niewiele osób deklaruje chęć powrotu na stałe do Ukrainy. Sytuacja w Ukrainie nie pozwala na powrót większości wysiedleńców do tego kraju w bezpiecznych i trwałych warunkach. Według szacunków Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji z kwietnia 2025 r. liczba osób przesiedlonych wewnątrz w Ukrainie wynosiła 3 757 000. Dwie trzecie (66 %) osób wewnątrz przesiedlonych znajduje się w tej sytuacji od ponad dwóch lat, a 79 % – od ponad roku. Odsetek osób wewnątrz przesiedlonych od ponad dwóch lat był wyższy wśród osób mieszkających na zachodzie kraju (78 %). Według szacunków Biura ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA) ponad 12,7 mln osób w Ukrainie potrzebuje pilnej pomocy humanitarnej w 2025 r.
- (8) Co więcej nie można wykluczyć dalszego napływu wysiedleńców na dużą skalę z powodu trudnych warunków humanitarnych, dużej niestabilności i niepewnej sytuacji w Ukrainie w wyniku wojny napastniczej Rosji, w tym wzmożonych i powtarzających się ataków z powietrza na ludność cywilną w całym kraju. Utrzymuje się ryzyko eskalacji konfliktu. Jednocześnie nadal zagrożone jest wydajne działanie krajowych systemów azylowych, gdyby tymczasowa ochrona miała ustać i wszystkie osoby korzystające z tymczasowej ochrony w tym samym momencie wystąpiłyby o ochronę międzynarodową.
- (9) Tak długo, jak trwa wojna przeciwko Ukrainie, jest mało prawdopodobne, aby zmalała duża liczba wysiedleńców w Unii korzystających z tymczasowej ochrony, dlatego konieczne jest jej przedłużenie, aby zaradzić sytuacji osób obecnie korzystających z takiej ochrony w Unii lub tych, które będą jej potrzebować począwszy od dnia 5 marca 2026 r. Takie przedłużenie jest bowiem zapewnieniem natychmiastowej ochrony i dostępu do zestawu zharmonizowanych praw i równocześnie sposobem na ograniczenie do minimum formalności związanych z masowym napływem osób do Unii. Przedłużenie tymczasowej ochrony powinno pomóc również zapobiec

przeciążeniu systemów azylowych państw członkowskich w związku ze znacznym wzrostem liczby wniosków o ochronę międzynarodową, które mogłyby być składane przez osoby korzystające z tymczasowej ochrony do dnia 4 marca 2026 r., gdyby do tego czasu miała ustać tymczasowa ochrona, lub przez osoby uciekające przed wojną w Ukrainie i przybywające do Unii po tej dacie i przed dniem 4 marca 2027 r.

- (10) Z uwagi na utrzymujące się powody przyznawania tymczasowej ochrony taką ochronę w przypadku kategorii osób wysiedlonych, o których mowa w decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382, należy zatem przedłużyć do dnia 4 marca 2027 r.
- (11) Niniejsza decyzja nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.
- (12) Rada potwierdza swoje zobowiązanie do udzielania wsparcia Ukrainie i jej obywatelom tak długo, jak będzie to konieczne, i potwierdza swoje poparcie dla kompleksowego, sprawiedliwego i trwałego pokoju, opartego na zasadach Karty Narodów Zjednoczonych i na prawie międzynarodowym, a w przypadku trwałego zawieszenia broni Rada jest gotowa działać zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2001/55/WE.
- (13) Irlandia jest związana dyrektywą 2001/55/WE, a zatem uczestniczy w przyjęciu i stosowaniu niniejszej decyzji.
- (14) Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dania nie uczestniczy w przyjęciu niniejszej decyzji wykonawczej i nie jest nią związana ani jej nie stosuje,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Tymczasową ochronę udzielaną wysiedleńcom z Ukrainy, o których mowa w art. 2 decyzji wykonawczej (UE) 2022/382, i przedłużoną decyzjami wykonawczymi (UE) 2023/2409 i (UE) 2024/1836 przedłuża się o jeden rok do dnia 4 marca 2027 r.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*