

Warszawa, 10 kwietnia 2024 r.

1/04/2024/PM

Pan Maciej Duszczyk
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

DP-WLM.0231.24.2024.EMis

Szanowny Panie Ministrze,

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej jest organizacją pozarządową, której statutowym celem jest podejmowanie działań na rzecz przestrzegania praw człowieka i przeciwdziałanie nierównemu traktowaniu. Dążąc do wprowadzania zmian systemowych w prawie i polityce społecznej, bierzemy udział w konferencjach, konsultacjach aktów prawnych, komentujemy przepisy prawa, sporządzamy ekspertyzy i opinie, prowadzimy badania i monitoringi. Zajmujemy się także działalnością edukacyjną i informacyjną dotyczącą uchodźców i migrantów.

Dziękując za zaproszenie do konsultacji, przedstawiamy uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (UD39), w zakresie zagadnień objętych działalnością statutową Stowarzyszenia.

Z wyrazami szacunku,



Prezesa Zarządu
Stowarzyszenia Interwencji Prawnej

**KOMENTARZ DO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY O POMOCY OBYWATELOM UKRAINY
W ZWIĄZKU Z KONFLIKTEM ZBROJNYM NA TERYTORIUM TEGO PAŃSTWA ORAZ NIEKTÓRYCH
INNYCH USTAW**

Art. 1 pkt 1

Projektowana regulacja prawna rozszerza katalog podmiotów uprawnionych do korzystania z ochrony czasowej na terytorium RP w oparciu o przepisy ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (dalej: specustawa) o małoletnie dzieci obywateli Ukrainy oraz małoletnie dzieci małżonków obywateli Ukrainy.

Proponowane rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, jednakże Stowarzyszenie dostrzega konieczność objęcia zakresem podmiotowym regulacji również nieposiadających obywatelstwa ukraińskiego wstępnych w linii prostej małoletnich obywateli Ukrainy oraz osoby pełnoletnie odpowiedzialne za małoletnich obywateli Ukrainy zgodnie z prawem obowiązującym na terytorium RP. Rozszerzenie katalogu beneficjentów specustawy doprowadzi do stanu, w którym członkowie rodziny przebywać będą na terytorium RP w oparciu o ten sam reżim prawny, a w konsekwencji korzystać będą z tych samych uprawnień. W chwili obecnej rodzice małoletnich obywateli Ukrainy posiadający obywatelstwo kraju trzeciego innego niż Ukraina znajdują się poza zasięgiem regulacji specustawy i korzystają z ochrony czasowej w oparciu o przepisy ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, co pozbawia ich szeregu uprawnień przewidzianych dla obywateli Ukrainy, w tym przykładowo uprawnień w zakresie możliwości legalizacji pobytu, dostępu do świadczeń określonych w art. 26 specustawy. Stowarzyszenie podziela pogląd wyrażony w uzasadnieniu projektowanych zmian, zgodnie z którym brak jest uzasadnienia dla utrzymywania dualizmu w kształtowaniu sytuacji prawnej nierzadko członków tych samych rodzin. W ocenie Stowarzyszenia, rozszerzenie zakresu podmiotowego specustawy pozwoli ten dualizm wyeliminować.

Postulujemy rozszerzenie kręgu podmiotów objętych zakresem regulacji o nieposiadających obywatelstwa ukraińskiego wstępnych w linii prostej małoletnich obywateli Ukrainy oraz osoby pełnoletnie odpowiedzialne za małoletnich obywateli Ukrainy zgodnie z prawem obowiązującym w RP, o ile przybyli oni na terytorium RP z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa i nie są obywatelami polskimi ani obywatelami innych niż Rzeczpospolita Polska państw członkowskich Unii Europejskiej

Art. 1 pkt 3 lit. e i h

Projekt zakłada konieczność potwierdzenia tożsamości obywatela Ukrainy na podstawie ważnego dokumentu podróży, a w przypadku gdy numer PESEL został nadany na podstawie oświadczenia, Karty Polaka, nieważnego dokumentu podróży lub innego dokumentu ze zdjęciem – nakłada obowiązek potwierdzenia tożsamości w organie gminy. Projektowane rozwiązanie budzi nasze wątpliwości, gdyż prowadzić może do wykluczenia z grona beneficjentów specustawy osób, które

ważnego dokumentu podróży nie posiadają i uzyskać go nie mogą. Mimo upływu ponad 2 lat od agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, w naszej praktyce w dalszym ciągu spotykamy osoby, które nie posiadają ważnego dokumentu podróży i z różnych względów (np. pochodzenie ze wschodniej części Ukrainy) uzyskać go nie mogą. Nałożenie na obywateli Ukrainy obowiązku, którego bez własnej winy spełnić nie mogą, nie jest – w opinii Stowarzyszenia – prawnie dopuszczalne. Przyjęcie rozwiązania w proponowanym kształcie doprowadzi do nieuprawnionego różnicowania sytuacji obywateli Ukrainy korzystających w Polsce z ochrony czasowej.

Postulujemy rezygnację z wprowadzenia projektowanego rozwiązania.

Art. 1 pkt 8

Projektowana zmiana przewiduje przedłużenie do dnia 30 września 2025 r. m.in. zawieszenia lub nierozpocznania biegu terminów na załatwienie przez wojewodę spraw w postępowaniach o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zmianę zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, jak również cofnięcia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, Jednocześnie zaprzestanie czynności przez organ prowadzący postępowanie w ww. sprawach do tej daty nie może być podstawą wywodzenia środków prawnych dotyczących bezczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 100d specustawy)

W ocenie Stowarzyszenia, omawiane regulacje prawne stoją w jawnej sprzeczności z art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Trudno znaleźć jakiegokolwiek uzasadnienie prawne do wprowadzenia tak daleko idących ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw.

Postulujemy uchylenie regulacji dotyczących biegu terminów załatwiania spraw legalizacyjnych jak również dochodzenia roszczeń z tytułu bezczynności organów w tych sprawach lub przewlekłego prowadzenia postępowań

Art. 1 pkt 11

Projekt przewiduje skrócenie z 14 do 7 dni (od dnia podjęcia pracy przez obywatela Ukrainy) terminu na powiadomienie urzędu pracy przez podmiot powierzający wykonywanie pracy o zatrudnieniu cudzoziemca. Przepis ma wejść w życie w dniu 1 lipca 2024 r. Mając na względzie fakt, że od ponad 2 lat przedsiębiorcy przyzwyczajeni są do 14-dniowego terminu na dokonanie powiadomienia, jak również daleko idące konsekwencje związane z niedopełnieniem obowiązku w terminie, zasadnym

wyduje się wydłużenie terminu wejścia w życie komentowanej regulacji, tak by pracodawcy mieli realną szansę powzięcia wiedzy na temat nowego rozwiązania, a w konsekwencji uniknęli nielegalnego powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi.

Omawiana regulacja przewiduje również wprowadzenie dodatkowego wymogu warunkującego wykonywanie pracy w oparciu o powiadomienie urzędu pracy o powierzeniu wykonywania pracy obywatelowi Ukrainy, a mianowicie wymogu wskazania w powiadomieniu wysokości wynagrodzenia nie niższej niż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę lub stawki nie niższej niż kwota określona według minimalnej stawki godzinowej, o których mowa w przepisach ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Projektodawca uzasadnia wprowadzenie dodatkowego wymogu potrzebą ochrony pracowników ukraińskich przed wyzyskiem i nadużywaniem ich słabszej pozycji, a z drugiej strony zabezpieczeniem obywateli polskich przed wypychaniem ich z rynku pracy. W tym kontekście rozwiązanie ocenić należy pozytywnie, jednakże – w ocenie Stowarzyszenia – należy doprecyzować, że wynagrodzenie winno być nie niższe niż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy. Pozwoli to na uniknięcie wątpliwości interpretacyjnych w zakresie tego, czy w oparciu o powiadomienie można powierzyć obywatelowi Ukrainy pracę za wynagrodzeniem niższym niż minimalna krajowa przy wykonywaniu pracy na część etatu. Wątpliwości interpretacyjne wydają się uzasadnione mając na względzie fakt, że wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej wynika z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, stąd – kierując się założeniem o racjonalności ustawodawcy – należy zastanowić się jaki cel przyświeca ustawodawcy powielającemu obowiązujące już przepisy prawa bezwzględnie obowiązującego.

W zakresie zmian art. 22 specustawy pragniemy podnieść potrzebę należytego zabezpieczenia obywateli Ukrainy przed nielegalnym wykonywaniem pracy na skutek niedopełnienia obowiązku powiadomienia nałożonego na podmiot powierzający wykonywanie pracy.

W obowiązującym stanie prawnym legalne wykonywanie pracy przez obywateli Ukrainy uzależnione jest od spełnienia warunku, na spełnienie którego nie mają oni wpływu. Cudzoziemcy pozostają bez wpływu na to czy i kiedy podmiot powierzający wykonywanie pracy dokona stosownego zawiadomienia, nie mają narzędzi prawnych, aby to zweryfikować. Konsekwencje związane z niedopełnieniem obowiązku powiadomienia urzędu pracy o fakcie zatrudnienia są dla obywateli Ukrainy znacznie dotkliwsze niż dla podmiotów powierzających wykonywanie pracy. Mimo dostrzeżenia przez ustawodawcę, że cudzoziemiec jest słabszą stroną w relacji z podmiotem powierzającym zatrudnienie i wyłączenia możliwości ukarania cudzoziemca karą grzywny (art. 22 ust. 5c specustawy), w dalszym ciągu praca obywateli Ukrainy w warunkach niedopełnienia ustawowego obowiązku powiadomienia przez podmiot zatrudniający ma charakter pracy nielegalnej i może prowadzić do wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu na podstawie art. 302 ust. 1 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach.

Zabezpieczeniem interesów cudzoziemców objętych zakresem art. 22 ust. 1 specustawy byłoby jednoznaczne wskazanie przez ustawodawcę, że niedopełnienie obowiązku informacyjnego przez pracodawcę pozostaje bez wpływu na legalność pracy wykonywanej przez cudzoziemca. Mielibyśmy wówczas do czynienia z sytuacją, w której niedopełnienie przez pracodawcę obowiązku zawiadomienia urzędu pracy o fakcie zatrudnienia obywatela Ukrainy stanowiłoby nielegalne powierzenie wykonywania pracy przez pracodawcę, jako że jest on podmiotem wyłącznie właściwym do dokonania zgłoszenia, nie prowadziłoby to jednak do nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemca.

Postulujemy:

- przedłużenie terminu wejścia w życie rozwiązania skracającego do 7 dni termin na powiadomienie urzędu pracy przez podmiot powierzający o zatrudnieniu obywatela Ukrainy do 90 dni od dnia ogłoszenia aktu prawnego,
- doprecyzowanie, że warunkiem wykonywania pracy przez obywatela Ukrainy w oparciu o art. 22 specustawy jest wskazanie w powiadomieniu wynagrodzenia nie niższego niż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy,
- wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą praca wykonywana przez obywateli Ukrainy w sytuacji niedopełnienia przez podmiot powierzający wykonywanie pracy obowiązku powiadomienia nie ma charakteru pracy nielegalnej w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 14 ustawy o promocji zatrudnienia instytucjach rynku pracy.

Art. 1 pkt 18

Projekt ustawy przewiduje ograniczenie dostępu do świadczenia wychowawczego oraz świadczenia “dobry start”, wprowadzając regulacje uzależniające prawo do tych świadczeń od realizacji przez dziecko, na które ma zostać przyznane świadczenie, obowiązku nauki, o którym mowa w ustawie Prawo oświatowe, co winno zostać potwierdzone w systemie informacji oświatowej, chyba że obowiązek ten dziecka nie dotyczy. Pozostawiając poza zakresem rozważań zasadność objęcia wszystkich dzieci ukraińskich polskim systemem oświaty zauważyć należy, że projektowane rozwiązanie prowadzi do nierównego traktowania podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej (tj. korzystających w Polsce z ochrony czasowej) i nie jest prawnie uzasadnione.

Należy zauważyć, że jeżeli celem wprowadzenia regulacji jest – jak się wydaje – uszczelnienie systemu dostępu do świadczeń, to obowiązujące regulacje specustawy dają organom właściwym w tych sprawach szeroki wachlarz możliwości w zakresie kontroli prawidłowości pobierania świadczeń – organy te mają nie tylko możliwość ale wręcz ustawowy obowiązek weryfikacji dalszego prawa do świadczeń, w szczególności na podstawie danych dostępnych z rejestrów publicznych, w tym z rejestru, o którym mowa w art. 3 ust. 3 specustawy i z rejestru PESEL (art. 26 ust. 3i specustawy).

Mając na względzie fakt, że – jak wskazuje się w uzasadnieniu projektu – proponowane brzmienie ma charakter wstępny i jest jeszcze przedmiotem dodatkowych konsultacji, zwracamy

uwagę na konieczność analizy wprowadzanych rozwiązań pod kątem konstytucyjnego i unijnego zakazu niedyskryminacji.

Postulujemy rezygnację z dodatkowych wymogów warunkujących przyznanie świadczenia wychowawczego i świadczenia dobry start, ewentualnie o wprowadzenie rozwiązań, które nie będą naruszać zasady niedyskryminacji.

Art. 1 pkt 22

Projekt przewiduje uchylenie art. 30 specustawy, przyznający prawo do świadczeń pieniężnych i niepieniężnych na zasadach i w trybie ustawy o pomocy społecznej obywatelowi Ukrainy przebywającemu na terytorium RP legalnie, którego członek rodziny powrócił na terytorium Ukrainy. Jako uzasadnienie uchylenia regulacji projektodawca wskazuje, że “Jest to przepis bardzo rzadko stosowany, ponieważ najczęściej członkowie rodziny obywateli Ukrainy mają prawo do pomocy społecznej na podstawie art. 29 ustawy specjalnej lub też na podstawie art. 5 ustawy o pomocy społecznej (o ile mają zezwolenie na pobyt stały w Polsce lub status uchodźcy albo są objęci ochroną uzupełniającą).”

Stowarzyszenie stoi na stanowisku, że rzadkie stosowanie regulacji prawnej nie stanowi racjonalnego uzasadnienia przemawiającego za jej uchyleniem. Należy zauważyć, że komentowany przepis nie jest dedykowany obywatelom Ukrainy korzystającym w Polsce z ochrony czasowej w oparciu o przepisy specustawy (te osoby – jak słusznie wskazuje projektodawca – mają dostęp do tego typu pomocy na innej podstawie prawnej), ale kierowany jest do obywateli Ukrainy, którzy nie są objęci zakresem podmiotowym, określonym w art. 5 ustawy o pomocy społecznej (przykładowo przebywającym w Polsce na podstawie wizy, w ruchu bezwizowym, czy w oparciu o zezwolenie na pobyt czasowy inne niż zezwolenie w celu łączenia rodzin z uchodźcą czy osobą posiadającą ochroną uzupełniającą), a których sytuacja życiowa i materialna uległa pogorszeniu na skutek powrotu członka rodziny do Ukrainy. Przepis ten ma zatem zabezpieczyć przed ubóstwem tych obywateli Ukrainy, którzy przebywają w Polsce legalnie, nie mogą wrócić do kraju pochodzenia ogarniętego konfliktem zbrojnym, a wymagają wsparcia z pomocy społecznej. Rzadkie korzystanie ze wsparcia z pomocy społecznej w oparciu o komentowany przepis stanowi – w opinii Stowarzyszenia – argument za utrzymaniem regulacji w mocy, gdyż świadczy o tym, że regulacja nie jest nadużywana, a z jej dobrodziejstwa korzystają wyłącznie osoby wymagające pomocy.

Postulujemy utrzymanie prawa do świadczeń pieniężnych i niepieniężnych na zasadach i w trybie ustawy o pomocy społecznej dla obywateli Ukrainy przebywających na terytorium RP legalnie, których członek rodziny powrócił na terytorium Ukrainy.

Art. 1 pkt 26

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej

Ul. Siedmiogrodzka 5/51 • 01-204 Warszawa • TEL: +48 792 568 561 • FAX: +48 (22) 621 51 65

EMAIL: biuro@interwencjaprawna.pl

NIP 524-255-00-20, KRS 0000240024, REGON 140229381

www.interwencjaprawna.pl

Projektowany przepis umożliwi obywatelom Ukrainy korzystającym w ochronie czasowej w Polsce w oparciu o przepisy specustawy przekształcenie tego uprawnienia w zezwolenie na pobyt czasowy w rozumieniu przepisów ustawy o cudzoziemcach. Projekt zakłada możliwość wydania karty pobytu obywatelom Ukrainy, których pobyt na terytorium RP uznaje się za legalny na podstawie art. 2 ust. 1, jeżeli w dniu 4 marca 2024 r. posiadali status UKR i status taki posiadają w dniu złożenia wniosku o wydanie karty pobytu.

W opinii Stowarzyszenia przyjęcie rozwiązania w projektowanym kształcie może prowadzić do nieuzasadnionego różnicowania sytuacji obywateli Ukrainy korzystających w Polsce z ochrony czasowej w oparciu o specustawę, tylko i wyłącznie z uwagi na fakt posiadania lub nie statusu UKR w dacie 4 marca 2024 r. Zasadnym wydaje się objęcie zakresem regulacji szerszej grupy beneficjentów specustawy poprzez, przykładowo, określenie minimalnego okresu pobytu w Polsce umożliwiającego uzyskanie karty pobytu w oparciu o projektowany art. 42c. Rozszerzenie kręgu uprawnionych pozwoli ponadto odciążyć organy administracji właściwe w sprawach legalizacyjnych, gdyż pozwoli na zminimalizowanie ilości wniosków o pobyt czasowy składanych przez beneficjentów ochrony czasowej ze statusem UKR w oparciu o art. 114 ust. 1, art. 127, art. 142 ust. 1 pkt 3 i art. 159 ust. 1 u.o.c w zw. z art. 42 ust. 13 specustawy.

Pragniemy ponadto zauważyć, że efektywne złożenie wniosku o wydanie karty pobytu obwarowane zostało wcześniejszym uzupełnieniem danych w rejestrze obywateli Ukrainy z nadanym numerem PESEL w oparciu o ważny dokument podróży. Podtrzymując stanowisko wyrażone w komentarzu do art. 1 pkt 3 lit. e i h projektu ustawy, pragniemy podkreślić, że takie rozwiązanie wykluczy z możliwości uzyskania karty pobytu obywateli Ukrainy, którzy nie posiadają i nie mają możliwości uzyskania ważnego dokumentu podróży.

W tym kontekście należy zauważyć, że uzyskanie karty pobytu w oparciu o projektowany art. 42c prowadzi do przejścia z reżimu ochrony czasowej w reżim ustawy o cudzoziemcach, a ta umożliwia – w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy cudzoziemiec nie posiada lub nie ma możliwości uzyskania dokumentu podróży – przedstawienie innego dokumentu potwierdzającego tożsamość w toku ubiegania się o wydanie lub wymianę karty pobytu (art. 231 ust. 3 u.o.c.). Tym samym, przyjęcie regulacji w proponowanym kształcie będzie stawiać obywateli Ukrainy objętych ochroną czasową, którzy nie posiadają i nie mogą uzyskać ważnego dokumentu podróży w gorszej sytuacji faktycznej i prawnej niż innych cudzoziemców zamieszkujących na terytorium RP.

Nasze zastrzeżenia budzi również rygor związany z dwukrotnym niestawiennictwem obywatela Ukrainy w terminie określonym przez urząd wojewódzki w celu odebrania karty pobytu, tj. wygaszenie zezwolenia na pobyt czasowy (projektowany art. 42o). Pomijając niespójność projektowanych regulacji prawnych w tym zakresie (wygaszenie pobytu czasowego, podczas gdy nie doszło do przekształcenia statusu UKR w pobyt czasowy, gdyż obywatel Ukrainy nie odebrał karty pobytu, co w myśl projektowanego art. 42q ust. 1 jest warunkiem przekształcenia), warto wskazać, że z uwagi na różne sytuacje o charakterze losowym stawiennictwo obywatela Ukrainy we

wskazany przez organ terminie niejednokrotnie może nie być możliwe. Należy zauważyć, że wygaszenie pobytu czasowego prowadzić będzie do składania kolejnych wniosków o wydanie karty pobytu i *de facto* dodatkowo obciążać organy władzy zaangażowane w proces wydawania kart pobytu – nie tylko właściwych w sprawie wojewodów, ale również organy opiniujące (art. 42i). Zasadnym zatem wydaje się wprowadzenie rozwiązania umożliwiającego obywatelom Ukrainy odbiór karty pobytu w określonym przedziale czasowym, bez wskazywania konkretnych terminów stawiennictwa, co pozwoli uniknąć sytuacji, w której z uwagi na niezależne od nich okoliczności, nie mogą oni odebrać karty w terminie określonym przez organ administracji.

Postulujemy:

- umożliwienie aplikowania o wydanie karty pobytu szerszej grupie obywateli Ukrainy korzystających z ochrony czasowej w Polsce w oparciu o przepisy specustawy, poprzez rezygnację ze wskazania konkretnych dat, w których osoba aplikująca posiadała status UKR i zastąpienie ich wymogiem przebywania w Polsce przez określony czas,
- umożliwienie aplikowania o wydanie karty pobytu również w oparciu o inny dokument stwierdzający tożsamość, jeżeli obywatel Ukrainy nie posiada i nie ma możliwości uzyskania ważnego dokumentu podróży,
- wprowadzenie rozwiązania umożliwiającego obywatelom Ukrainy odbiór karty pobytu w określonym przedziale czasowym, bez wskazywania konkretnych terminów stawiennictwa w urzędzie wojewódzkim,