
Warszawa, dnia 9 września 2022 r.

**UWAGI STOWARZYSZENIA INTERWENCJI PRAWNEJ DO USTAWY Z DNIA 12 MARCA 2022 R.
O POMOCY OBYWATEŁOM UKRAINY W ZWIĄZKU Z KONFLIKTEM ZBROJNYM NA
TERYTORIUM TEGO PAŃSTWA**

I. Zakres osobowy

Poszerzenie zakresu osobowego Specustawy o:

- małoletnie dzieci obywateli Ukrainy
- innych bliskich krewnych, którzy mieszkali razem jako rodzina oraz pozostawali na utrzymaniu obywatela Ukrainy
- obywateli Ukrainy, którzy przekroczyli granicę nielegalnie
- obywateli Ukrainy, którzy niedługo przed dniem 24 lutego 2022 r. znajdowali się na terytorium Unii i z powodu konfliktu zbrojnego nie mogą powrócić do kraju pochodzenia,
- rodziców obywateli Ukrainy, którzy są obywatelami państw trzecich innych niż Ukraina.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 oraz art. 2 ust. 1 i 2 Specustawy, z ochrony czasowej korzystają tylko niektórzy członkowie rodziny obywateli Ukrainy, tj.: ich małżonkowie, najbliższa rodzina obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka oraz dzieci urodzone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez matkę, która sama korzysta z ochrony czasowej. Zakres ten jest niezgodny z definicją członka rodziny określoną w art. 2 ust. 4 lit. b i c Decyzji 2022/382, która obejmuje także:

- małoletnie i niepozostające w związku małżeńskim dzieci, lub dzieci małżonka, niezależnie od tego, czy urodziły się w związku małżeńskim, poza związkiem, czy są przysposobione, oraz
- innych bliskich krewnych, którzy mieszkali razem jako jedna rodzina w czasie, kiedy wystąpiły okoliczności prowadzące do masowego napływu wysiedleńców, i którzy byli w tym czasie całkowicie lub częściowo na utrzymaniu osoby korzystającej z ochrony tymczasowej.

W związku z powyższym, należy poszerzyć krąg osób korzystających z ochrony czasowej na mocy Specustawy poprzez objęcie nim osób wymienionych w art. 2 ust. 4 lit. b i c Decyzji 2022/382.

Osoby te powinny zostać objęte Specustawą niezależnie od tego czy samodzielnie uciekły z Ukrainy 24 lutego 2022 r. lub później, a także niezależnie od posiadanego przez nie obywatelstwa.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 oraz ust. 2 Specustawy, prawo do legalnego pobytu w Polsce przez okres 18 miesięcy przysługuje obywatelom Ukrainy, którzy przybyli legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Tymczasem Decyzja 2022/382 nie uzależnia otrzymania ochrony tymczasowej od legalności wjazdu na terytorium państwa członkowskiego. Art. 2 ust. 1 i ust. 2 Specustawy jest zatem niezgodny z art. 2 ust. 1 lit. a Decyzji 2022/382. **Konieczna jest zmiana powyższych przepisów Specustawy poprzez wykreślenie słowa „legalnie” w odniesieniu do wjazdu na terytorium RP.**

Zgodnie z Dyrektywą 2001/55/WE (art. 7) oraz Decyzją 2022/382 (art. 2 ust. 3) państwa członkowskie mogą rozszerzyć grono osób korzystających z ochrony tymczasowej poprzez objęcie ochroną np.:

- „bezpieśtwowców lub obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy to obywatele i bezpieczeńcowcy legalnie przebywali w Ukrainie i którzy nie są w stanie w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić do swojego kraju lub regionu pochodzenia” (np. studenci lub pracownicy krótkoterminowi) – motyw 13 Decyzji 2022/382;
- inne osoby „gdy dane osoby są wysiedleńcami z tych samych powodów i z tego samego państwa lub regionu, o których mowa w niniejszej decyzji” (np. „osoby, które uciekły z Ukrainy niedługo przed dniem 24 lutego 2022 r. w związku z eskalacją napięcia lub które znalazły się na terytorium Unii (np. na wakacjach lub z powodów zawodowych) tuż przed tą datą i w wyniku konfliktu zbrojnego nie mogą powrócić do Ukrainy”) – motyw 14 Decyzji 2022/382.

Pomimo iż decyzja 2022/382 wprost zachęca państwa członkowskie do rozszerzenia ochrony tymczasowej przynajmniej wobec tych osób, które uciekły z Ukrainy niedługo przed 24 lutego 2022 r., oraz osób, które z innych powodów znalazły się na terytorium UE przed tą datą, Polska nie zdecydowała się dotychczas na rozszerzenie zakresu osobowego ochrony czasowej. **Wskazane jest jednak rozszerzenie grona beneficjentów Specustawy przynajmniej o obywateli Ukrainy, którzy niedługo przed dniem 24 lutego 2022 r. znajdowali się na terytorium Unii i z powodu konfliktu zbrojnego nie mogą powrócić do kraju pochodzenia, jak również rodziców obywateli Ukrainy, którzy są obywatelami państw trzecich innych niż Ukraina.**

II. Prawo pobytu

- Możliwość uzyskania dokumentu potwierdzającego prawo pobytu, np. diia.pl, przez wszystkie osoby korzystające z ochrony czasowej na mocy Specustawy, a więc także dzieci oraz osoby wykluczone cyfrowo
- Możliwość wyjazdu z Polski na okres powyżej 1 miesiąca z ważnych powodów osobistych bez utraty uprawnień wynikających ze Specustawy
- Umożliwienie wszczęcia postępowania o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy osobom korzystającym z ochrony czasowej
- Umożliwienie ubiegania się o zezwolenie na pobyt czasowy bezpośrednio po przyjeździe do Polski przedstawicielom zawodów wymagających przemieszczania się poza terytorium RP, jak np. marynarzom.
- Prawo do korzystania z uprawnień wynikających ze Specustawy tak długo jak trwa ochrona tymczasowa wynikająca z Decyzji 2022/382 i Dyrektywy 2001/55/WE, niezależnie od uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy
- Ujednolicenie regulacji dotyczących osób, którym przedłużono z mocy Specustawy zezwolenie na pobyt czasowy
- Umożliwienie legalizacji pobytu na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy obywateli Ukrainy, którzy wjechali na terytorium RP legalnie po dniu 24 lutego 2022 r., a którzy nie wystąpili o nadanie i nie posiadają numeru PESEL ze statusem „UKR

Zgodnie z art. 8 ust. 1 Dyrektywy 2001/55/WE, „Państwa Członkowskie podejmują środki niezbędne w celu zapewnienia osobom korzystającym z tymczasowej ochrony dokumentów pobytowych obejmujących cały okres trwania tymczasowej ochrony. W tym celu zostają przygotowane odpowiednie dokumenty lub inne równoważne dowody”. Powyższe prawo dotyczy wszystkich osób korzystających z tymczasowej ochrony, także dzieci. Tymczasem w obecnym stanie prawnym dzieci poniżej 13 roku życia korzystające z ochrony czasowej na mocy Specustawy nie są uprawnione do otrzymania dokumentu elektronicznego diia.pl, który został notyfikowany przez władze polskie Komisji Europejskiej jako dokument pobytowy w rozumieniu Art. 2 lit. g Dyrektywy 2001/55/WE oraz art. 2 pkt 16 lit. b Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen). Brak możliwości uzyskania dokumentu pobytowego przez dzieci poniżej 13 r.ż. jest w sprzeczności z art. 8 ust. 1 Dyrektywy 2001/55/WE. Analogicznie przedstawia się sytuacja osób wykluczonych cyfrowo, które nie mają dostępu do aplikacji mobilnej. **Tym samym należy znowelizować obecne przepisy poprzez umożliwienie wszystkim osobom korzystającym z ochrony czasowej na mocy Specustawy uzyskanie dokumentu elektronicznego diia.pl lub wydanie im innego dokumentu**

potwierdzającego prawo pobytu, jeżeli z przyczyn technicznych uzyskanie dokumentu elektronicznego nie jest możliwe.

Należy również zauważyć, że wyjazd obywatela Ukrainy z Polski na okres powyżej 1 miesiąca pozbawia go uprawnień, o którym mowa w art. 2 ust. 1 Specustawy, z wyłączeniem sytuacji, gdy osoba skierowana jest do wykonywania pracy lub usług poza granicami RP przez podmioty prowadzące działalność na terytorium RP (art. 11 ust. 2 i 3 Specustawy). **W opinii Stowarzyszenia wyłączenie to winno obejmować dodatkowo osoby, które opuściły terytorium RP ze szczególnie ważnych powodów osobistych np. leczenie w innym kraju UE i nie mogą uzyskać ponownie uprawnień wynikających ze Specustawy w trybie art. 4 ust. 17 f, gdyż ich ponowny wjazd nie nastąpił w wyniku przybycia do Polski z terytorium Ukrainy.**

Po upływie 9 miesięcy od daty wjazdu, osoba, o której mowa w art. 2 ust. 1 Specustawy, może złożyć wniosek o udzielenie mu zezwolenia na pobyt czasowy na okres 3 lat, licząc od dnia wydania decyzji (art. 38 Specustawy). Należy jednak zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 99 ust. 1 pkt 4 Ustawy o cudzoziemcach, „Cudzoziemcowi odmawia się wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy, gdy w dniu złożenia wniosku o udzielenie tego zezwolenia przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (...) w związku z udzieleniem mu (...) ochrony czasowej”. Zastosowanie tego przepisu nie zostało wyłączone w odniesieniu do zezwoleń na pobyt czasowy, o których mowa w art. 38 Specustawy. Wręcz przeciwnie, zgodnie z Specustawą (art. 38 ust. 2), „W zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie do zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w ust. 1, stosuje się przepisy ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach”. Tymczasem zgodnie z art. 2 ust. 6 Specustawy, obywatela Ukrainy, o którym mowa w ust. 1, uznaje się za osobę korzystającą w Rzeczypospolitej Polskiej z ochrony czasowej w rozumieniu art. 106 ust. 1 Ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. Tym samym, interpretując przepisy literalnie, na mocy art. 99 ust. 1 pkt 4 Ustawy o cudzoziemcach, wojewodowie będą mogli odmówić wszczęcia postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 38 Specustawy, wszystkim osobom, o których mowa w art. 2 ust. 1 Specustawy, czyli jedynym beneficjentom rozwiązania przewidzianego w art. 38 Specustawy. **Celem uniknięcia jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, warto rozważyć ustawowe wyłączenie stosowania art. 99 ust. 1 pkt 4 Ustawy o cudzoziemcach wobec tych osób, analogicznie jak w przypadku art. 42 ust. 13 Specustawy.**

Art. 42 ust. 13 Specustawy przewiduje możliwość ubiegania się o zezwolenie na pobyt czasowy przez osoby, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny na

podstawie art. 2 ust. 1, z wyłączeniem zastosowania art. 99 ust. 1 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach (odmowa wszczęcia postępowania) jeżeli celem ich pobytu jest wykonywanie pracy jako kierowca wykonujący międzynarodowy transport drogowy w rozumieniu art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym lub niezarobkowy międzynarodowy przewóz drogowy w rozumieniu art. 4 pkt 6 tej ustawy. **Należy zauważyć, że zakresem podmiotowym winni zostać objęci nie tylko kierowcy w transporcie międzynarodowym, ale również przedstawiciele innych zawodów wymagających przemieszczania się poza terytorium RP, jak np. marynarze.**

Należy ponadto zwrócić uwagę, że z literalnego brzmienia art. 2 ust. 6 w zw. z ust. 1 i ust. 3 pkt 1 lit. c Specustawy wynika, iż po uzyskaniu zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 38 tej ustawy, obywatel Ukrainy nie korzysta już z ochrony czasowej określonej w Specustawie. Osoba taka nie będzie już objęta zakresem art. 2 ust. 1 Specustawy, a zatem utraci wszelkie uprawnienia powiązane z tym przepisem określone w Specustawie. W konsekwencji sytuacja prawna osoby, która uzyskała zezwolenie na pobyt czasowy na mocy art. 38 Specustawy, może być gorsza niż osoby przebywającej w Polsce legalnie przez 18 miesięcy, o której mowa w art. 2 ust. 1 Specustawy. Nie wydaje się to być rozwiązaniem pożądanym zarówno z punktu widzenia prawa polskiego jak i unijnego. Należy pamiętać, że dana osoba korzysta z ochrony tymczasowej i wszelkich powiązanych z nią praw określonych w Dyrektywie 2001/55/WE tak długo jak trwa ta ochrona. Zgodnie z art. 4 powyższej dyrektywy, czas trwania tymczasowej ochrony wynosi jeden rok i może on zostać przedłużony. Prawo polskie, zgodnie z którym osoba korzystająca z ochrony czasowej traci ten status (na skutek uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy po 9 miesiącach pobytu w Polsce) w okresie trwania ochrony tymczasowej, o której mowa w Dyrektywie 2001/55/WE i Decyzji 2022/382, pozostaje w sprzeczności z prawem unijnym. **Należy znowelizować obecne przepisy prawa polskiego poprzez wskazanie w sposób niebudzący wątpliwości, iż cudzoziemiec, który uzyskał zezwolenie na pobyt czasowy na podstawie art. 38 Specustawy, może korzystać z uprawnień przynależnych na mocy tej ustawy osobom, o których mowa w art. 2 ust. 1 (przynajmniej tak długo jak trwa ochrona tymczasowa wynikająca z Decyzji 2022/382 i Dyrektywy 2001/55/WE).**

W zakresie legalności pobytu doprecyzowania wymaga okres ważności kart pobytu osób, których zezwolenie na pobyt czasowy przedłużone zostało z mocy prawa do dnia 31 grudnia 2022 r. (art. 42 ust. 5 Specustawy). Zgodnie z brzmieniem art. 42 ust. 8 pkt 1 Specustawy, jeżeli ostatni dzień okresu ważności kart pobytu wydanych obywatelom Ukrainy przypada w okresie od dnia 24 lutego 2022 r., ulega on przedłużeniu z mocy prawa o okres 18 miesięcy. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której ważność karty pobytu przedłuża się o 18 miesięcy

podczas gdy prawo pobytu przysługuje obywatelowi Ukrainy do dnia 31 grudnia 2022 r. **Celem uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zasadnym jest ujednoczenie obu regulacji prawnych.**

Kolejna kwestia, która budzi wątpliwości na gruncie stosowania przepisów Specustawy to pozbawienie możliwości legalizacji pobytu w trybie przepisów ustawy o cudzoziemcach przez osoby, które – jakkolwiek wjechały do Polski po dniu 24 lutego 2022 r. – nie opuściły terytorium Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym lecz np. w celach zarobkowych.

Docierają do nas informacje, że osoby takie otrzymują odmowy wszczęcia postępowania lub odmawia im się przyjęcia wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy wyłącznie na tej podstawie, że w ich paszporcie widnieje pieczętka potwierdzająca wjazd do Polski w ruchu bezwizowym lub na podstawie wizy po dniu 24 lutego 2022r. **Warto zatem wprowadzić regulację, która w sposób jednoznaczny wskaże na możliwość legalizacji pobytu na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy obywateli Ukrainy, którzy wjechali na terytorium RP legalnie po dniu 24 lutego 2022 r., a którzy nie wystąpili o nadanie i nie posiadają numeru PESEL ze statusem „UKR”.**

II. Prawo pracy

- Wyłączenie obowiązku powiadomienia urzędu pracy nie tylko w przypadku wykonywania pracy zgodnie z art. 87 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy lecz również w sytuacji kontynuowania pracy na warunkach określonych w posiadanym uprzednio dokumencie uprawniającym do wykonywania pracy w Polsce
- Wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą praca wykonywana przez obywateli Ukrainy w sytuacji niedopełnienia przez podmiot powierzający wykonywanie pracy obowiązku powiadomienia o powierzeniu wykonywania pracy nie ma charakteru pracy nielegalnej w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 14 ustawy o promocji zatrudnienia instytucjach rynku pracy.

Specustawa przyznaje uprawnienie do wykonywania pracy na terytorium nie tylko obywatelom Ukrainy, których pobyt w Polsce uznaje się za legalny na podstawie art. 2 ust. 1, ale wszystkim obywatelom Ukrainy przebywającym w Polsce legalnie, pod warunkiem, że pracodawca powiadomi w terminie 14 dni od dnia podjęcia pracy powiatowy urząd pracy o powierzeniu wykonywania pracy temu obywatelowi, a praca jest powierzana w wymiarze czasu pracy nie niższym niż wskazany w powiadomieniu lub liczbie godzin nie mniejszej niż wskazana w powiadomieniu oraz za wynagrodzeniem nie niższym niż ustalone według stawki określonej w powiadomieniu, proporcjonalnie zwiększonym w przypadku podwyższenia wymiaru czasu

pracy lub liczby godzin pracy (art. 22 ust. 1 Specustawy). Obowiązek powiadomienia nie dotyczy przypadku, gdy obywatel Ukrainy wykonuje pracę w Polsce zgodnie z art. 87 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 22 ust. 1a Specustawy). Regulacja ta budzi wątpliwości interpretacyjne w zakresie obowiązku zgłoszenia zatrudnienia, w sytuacji gdy praca wykonywana jest na podstawie zezwoleń na pracę (art. 87 ust. 1 pkt 12 ustawy o promocji zatrudnienia), zezwoleń na pobyt czasowy i pracę (art. 87 ust. 1 pkt 11a ustawy o promocji zatrudnienia) oraz oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (art. 87 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia). Dokumenty te są dokumentami o charakterze czasowym i oczywistym jest, iż w okresie ich ważności dokonanie zawiadomienia o powierzeniu wykonywania pracy obywatelowi Ukrainy nie jest wymagane, gdyż wynika to *expressis verbis* z art. 22 ust. 1a Specustawy. Wątpliwy jest natomiast status wykonywanej przez obywatela Ukrainy pracy po upływie ważności jednego z tych dokumentów, kiedy to praca nie jest już wykonywana na podstawie art. 87 ustawy o promocji zatrudnienia. **Z tego względu zasadnym byłoby wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą obowiązek powiadomienia urzędu pracy jest wyłączony nie tylko w przypadku wykonywania pracy zgodnie z art. 87 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy lecz również w sytuacji kontynuowania pracy na warunkach określonych w posiadanym uprzednio dokumencie uprawniającym do wykonywania pracy w Polsce.**

Jak wskazano powyżej, uprawnienie do wykonywania pracy przez przebywających w Polsce legalnie obywateli Ukrainy powiązane zostało z dopełnieniem obowiązku powiadomienia powiatowego urzędu pracy o fakcie powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi. Ustawodawca dostrzegł, że cudzoziemiec jest słabszą stroną w relacji z podmiotem powierzającym zatrudnienie i nie ma wpływu na dopełnienie przez pracodawcę obowiązku powiadomienia urzędu pracy o fakcie zatrudnienia, stąd w sytuacji niedopełnienia omawianego obowiązku wyłączono możliwość ukarania cudzoziemca karą grzywny (art. 22 ust. 5c Specustawy). W opinii Stowarzyszenia, takie rozwiązanie nie jest wystarczające do należytego zabezpieczenia interesów cudzoziemców, którzy – jak już zostało wskazane – nie mają wpływu na działania pracodawców. **Rozważenie wymaga zatem wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą praca wykonywana przez obywateli Ukrainy w sytuacji niedopełnienia przez podmiot powierzający wykonywanie pracy obowiązku powiadomienia o powierzeniu wykonywania pracy nie ma charakteru pracy nielegalnej w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 14 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.**

III. Zakwaterowanie

- **Obowiązek zapewnienia osobom korzystającym z ochrony czasowej zakwaterowania spełniającego podstawowe standardy bezpieczeństwa przez cały okres korzystania z ochrony czasowej bądź stosownych środków finansowych pozwalających na zapewnienie sobie zakwaterowania we własnym zakresie.**

Zgodnie z art. 12 ust. 17 w zw. z ust. 1 Specustawy, wojewoda zapewnia obywatelom Ukrainy, o których mowa w art. 1 ust. 1, pomoc w zakwaterowaniu, w miarę posiadanych środków, nie krócej niż przez okres 2 miesięcy od dnia pierwszego wjazdu na terytorium RP. Przepis ten, tak samo jak art. 112 ust. 1a Ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, jest niezgodny z prawem UE.

Po pierwsze, uzależnienie udzielenia pomocy w zakwaterowaniu od posiadania środków przez polskie organy władzy nie znajduje podstawy w przepisach Dyrektywy 2001/55/WE. Zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy, „Państwa Członkowskie zapewnią osobom korzystającym z tymczasowej ochrony dostęp do odpowiedniego zakwaterowania oraz, gdzie konieczne, niezbędne środki do uzyskania zakwaterowania”. Przepis ten nie uzależnia ani nie zezwala na uzależnienie spełnienia obowiązku zapewnienia zakwaterowania od możliwości finansowych organów władzy państw członkowskich. Po drugie, dyrektywa nie umożliwia wprowadzenia ograniczeń czasowych w tym zakresie. Tym samym tak długo jak osoba korzysta z ochrony tymczasowej tak długo ma ona prawo do wsparcia w postaci zakwaterowania. Ograniczenie pomocy do 2 miesięcy lub udzielenie tej pomocy przez okres krótszy niż cały okres udzielenia ochrony czasowej jest niezgodne z treścią dyrektywy. Co więcej, nie można uznać, iż powyższa niezgodność jest uzdrowiona przez fakt, że wojewoda zapewnia pomoc nie krócej niż przez okres 2 miesięcy (zgodnie z art. 12 ust. 17) oraz może ją zapewnić (tak samo jak inne organy władzy, art. 12 ust. 3 i 4) w pozostałym okresie legalnego pobytu w RP (jak należy rozumieć art. 12 ust. 1 w zw. z ust. 17). Art. 13 ust. 1 dyrektywy wprowadza obowiązek zapewnienia dostępu do odpowiedniego zakwaterowania przez cały okres korzystania z ochrony tymczasowej. Przepis, który jedynie umożliwia organom władzy zapewnienie dostępu do zakwaterowania, ale do tego nie zobowiązuje, jest zatem niewystarczającą gwarancją z punktu widzenia prawa UE. Powyższa wadliwość polskich przepisów nie jest także rektyfikowana przez możliwość przyznania świadczenia pieniężnego osobom zapewniającym zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy (art. 13 Specustawy).

Można również mieć wątpliwości, czy zbiorowe zamieszkanie obywateli Ukrainy w budynkach niespełniających wymagań przepisów techniczno-budowlanych, przeciwpożarowych oraz higieniczno-sanitarnych dla tego budynku, dopuszczone na mocy art. 12a Specustawy, stanowi „odpowiednie zakwaterowanie”, o którym mowa w art. 13 ust. 1 Dyrektywy 2001/55/WE.

W związku z powyższym, należy wprowadzić rozwiązania prawne, które zobligują organy władzy państwowej do zapewnienia osobom korzystającym z ochrony czasowej zakwaterowania

spełniającego podstawowe standardy bezpieczeństwa przez cały okres korzystania z ochrony czasowej bądź stosownych środków finansowych pozwalających na zapewnienie sobie zakwaterowania we własnym zakresie.

V. Opieka nad małoletnimi

- Obowiązek wpisywania do „ewidencji małoletnich” także małoletnich, którzy przekroczyli granicę RP w towarzystwie osób sprawujących nad nimi faktyczną opiekę, a niebędących ich opiekunami prawnymi
- Wyeliminowanie możliwości sprawowania opieki nad dziećmi w wieku powyżej lat 3 przez dziennego opiekuna

Specustawa utworzyła „ewidencję małoletnich”, w której ewidencjonowani są małoletni obywatele Ukrainy, którzy przybyli na terytorium RP bez opieki osoby sprawującej faktyczną pieczę nad nim, oraz małoletni, którzy przed przybyciem do Polski byli umieszczeni w pieczy zastępczej na terytorium Ukrainy (art. 25a ust. 1 Specustawy). W ewidencji małoletnich nie są zatem umieszczani małoletni, którzy przekroczyli granicę z osobami deklarującymi sprawowanie nad nimi pieczy faktycznej, co nie znajduje uzasadnienia prawnego. **Celem najlepszego zabezpieczenia interesów małoletnich przybywających do Polski w związku z konfliktem zbrojnym, należy rozszerzyć zakres podmiotowy ewidencji małoletnich, tak by objęta ona również tych małoletnich, którzy przekroczyli granicę RP w towarzystwie osób sprawujących nad nimi faktyczną opiekę, a niebędących ich opiekunami prawnymi.**

W celu zapewnienia opieki nad przebywającym w Polsce dzieckiem będącym obywatelem Ukrainy, którego pobyt jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1, Specustawa dopuszcza sprawowanie opieki nad tym dzieckiem przez dziennego opiekuna do czasu rozpoczęcia obowiązku odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego, a zatem do czasu ukończenia przez dziecko lat 6 (art. 28 ust. 6 Specustawy). Należy zauważyć, że opieka dzienna jest formą sprawowania opieki nad dziećmi do lat 3, w ramach której realizowane są funkcje opiekuńcze, wychowawcze oraz edukacyjne (art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3) daleko odbiegające od funkcji edukacyjnych realizowanych w przedszkolach. Umożliwienie sprawowania opieki przez dziennego opiekuna pozbawia dzieci poddane tej formie opieki możliwości realizowania podstawy programowej wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 4 pkt 24 ustawy prawo oświatowe. **Celem zapewnienia**

prawidłowego rozwoju psychofizycznego, wskazanym byłoby wyeliminowanie możliwości sprawowania opieki nad dziećmi w wieku powyżej lat 3 przez dziennego opiekuna.

IV. Opieka medyczna

- Zapewnienie pomocy psychologicznej dla osób szczególnie wrażliwych, a więc dzieciom bez opieki, osobom torturowanym, ofiarom gwałtu lub innych form przemocy fizycznej, psychicznej lub seksualnej

Zgodnie z art. 13 ust. 4 Dyrektywy 2001/55/WE, państwa członkowskie udzielają niezbędnej pomocy medycznej i innej osobom korzystającym z tymczasowej ochrony, które wymagają szczególnej pomocy, takim jak osoby małoletnie pozbawione opieki, osoby torturowane, ofiary gwałtu lub innych form przemocy fizycznej, psychicznej lub seksualnej. W tym kontekście, koniecznym zdaje się w szczególności być zapewnienie dostępu do niezbędnej opieki psychologicznej dla wyżej wymienionych osób. Tymczasem, w odniesieniu do małoletnich bez opieki zapewniono im pomoc psychologiczną, tylko jeśli przed przybyciem do RP byli oni już umieszczeni w pieczy zastępczej i przybyli do Polski wraz z osobą sprawującą nad nimi tą pieczę (art. 25 ust. 3b Specustawy).

W art. 32 ust. 1 Specustawy wskazano ponadto, że osobom korzystającym z ochrony czasowej na podstawie tejże ustawy „może być zapewniona bezpłatna pomoc psychologiczna”. Treść ust. 1 wskazuje na możliwość, a nie obowiązek, zapewnienia tej pomocy. Zgodnie z art. 13 ust. 4 dyrektywy, taka pomoc powinna być jednak obowiązkowo zapewniona przynajmniej osobom szczególnie wrażliwym wymienionym w tym przepisie. Fakultatywność udzielenia pomocy osobom wymagającym szczególnej pomocy jest niewystarczającą gwarancją z punktu widzenia prawa UE. **Należy zatem doprowadzić do zgodności przepisów krajowych z przepisami Dyrektywy 2001/55/WE.**

V. Sytuacja osób z niepełnosprawnościami

- Umożliwienie uznawania ukraińskich orzeczeń o niepełnosprawności

Dodatkowych rozwiązań prawnych wymaga sytuacja osób z niepełnosprawnościami. Przy braku szczególnych rozwiązań prawnych przyjętych w związku z konfliktem zbrojnym w Ukrainie, orzekanie o niepełnosprawności oraz o stopniu niepełnosprawności odbywa się w oparciu o rozwiązania prawne stosowane wobec obywateli polskich. Powoduje to nadmierne obciążenie zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności, co powoduje, że okres oczekiwania na

orzeczenie uległ znacznemu wydłużeniu. Zasadnym wydaje się zatem wprowadzenie regulacji umożliwiających uznawanie ukraińskich orzeczeń o niepełnosprawności.

VI. Łączenie rodzin

- **Prawo do łączenia rodzin dla osób korzystających z ochrony czasowej na mocy Specustawy**

Zgodnie z art. 15 Dyrektywy 2001/55/WE, osoby korzystające z ochrony tymczasowej mają prawo do połączenia z członkami rodziny, zarówno jeśli ich rodzina korzysta już z ochrony tymczasowej w innym państwie członkowskim, jak i gdy jeszcze nie przebywa ona na terytorium UE. Podczas gdy Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony zawiera przepisy dotyczące łączenia rodzin (art. 117-117b ustawy), zastosowanie tych przepisów wobec osób, o których mowa w art. 2 ust. 1 Specustawy, zostało wyłączone (art. 2 ust. 8 Specustawy). Zgodnie z art. 2 ust. 7 Specustawy, „Obywatelowi Ukrainy, o którym mowa w ust. 1, jako osobie korzystającej w Rzeczypospolitej Polskiej z ochrony czasowej, przysługują uprawnienia określone w niniejszej ustawie.” Tymczasem Specustawa w żaden sposób nie odnosi się do kwestii łączenia rodzin. Tym samym osoby korzystające z ochrony czasowej na mocy Specustawy nie mają prawa do połączenia ze swoją rodziną wbrew art. 15 Dyrektywy 2001/55/WE. **Konieczna jest zatem zmiana art. 2 ust. 8 Specustawy poprzez wskazanie, iż wyłączeniu określone w tym przepisie nie podlegają art. 117-117b Ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.**

VII. Zbieg postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej i ochrony tymczasowej

- **Umożliwienie korzystania z ochrony czasowej na mocy Specustawy osobom, które otrzymały negatywną decyzję w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej (nadania statusu uchodźcy)**

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 3 pkt 2 oraz ust. 5 Specustawy, cudzoziemiec musi wybrać, czy chce ubiegać się w Polsce o udzielenie ochrony międzynarodowej czy chce korzystać z ochrony czasowej na mocy Specustawy. Jest to rozwiązanie zgodne z art. 19 ust. 1 Dyrektywy 2001/55/WE aczkolwiek zgodnie z ust. 2 tego przepisu, „W przypadku gdy po rozpatrzeniu wniosku o azyl osobie kwalifikującej się lub korzystającej z tymczasowej ochrony nie zostanie przyznany status uchodźcy lub inny rodzaj ochrony, Państwa Członkowskie, bez uszczerbku dla art. 28, umożliwiają takiej osobie rozpoczęcie lub kontynuację korzystania z tymczasowej ochrony przez okres do końca trwania tymczasowej ochrony.” Tymczasem literalna wykładnia art. 2 ust. 3 pkt 2 Specustawy zdaje się wykluczać korzystanie z ochrony czasowej przez osoby, którym odmówiono udzielenia ochrony międzynarodowej, bowiem są one wciąż osobami,

które złożyły wniosek o udzielenie tejże ochrony. Tym samym konieczne jest doprecyzowanie treści art. 2 ust. 3 pkt 2 Specustawy poprzez wskazanie, iż wykluczenie ma zastosowanie tylko tak długo jak toczy się postępowanie w przedmiocie udzielenia ochrony międzynarodowej.

VIII. Skuteczny środek odwoławczy

- **zapewnienie skutecznej i dostępnej od dnia wjazdu ścieżki odwoławczej dla tych osób, którym odmówiono ochrony czasowej w Polsce**

Zgodnie z art. 29 Dyrektywy 2001/55/WE, „Osoby, które zostały wyłączone przez Państwo Członkowskie z możliwości korzystania z tymczasowej ochrony lub łączenia rodzin są uprawnione do wystąpienia na drogę prawną w danym Państwie Członkowskim.” Doktryna zgodnie wskazuje, iż przepis ten odnosi się nie tylko do wyłączenia z ochrony tymczasowej, o którym mowa w art. 28 dyrektywy, czy odmów w zakresie łączenia rodzin, ale także do każdej odmowy przyznania ochrony tymczasowej z jakiegokolwiek powodu¹. Środek odwoławczy, o którym mowa w art. 29 Dyrektywy 2001/55/WE, musi spełniać wymagania wynikające z art. 47 Karty Praw Podstawowych, m.in. musi zostać zapewniona możliwość zaskarżenia odmowy ochrony tymczasowej do sądu. Tymczasem, zgodnie z art. 3 ust. 16 i 17 Specustawy, organ gminy odmawia w drodze decyzji nadania numeru PESEL w wskazanych ustawą okolicznościach, ale decyzja ta nie podlega zaskarżeniu. Osoba korzystająca z ochrony czasowej na mocy Specustawy może się jednak odwołać do sądu od decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy (zgodnie art. 38 ust. 4, 5 i 8 Specustawy). Należy jednak zauważyć, że o powyższe zezwolenie osoba korzystająca z ochrony czasowej może wystąpić dopiero po upływie 9 miesięcy od daty wjazdu na terytorium RP. Oznacza to, że osoba, której odmówiono ochrony czasowej na gruncie Specustawy, nie ma jakiegokolwiek możliwości zaskarżenia tego rozstrzygnięcia faktycznego co najmniej przez pierwsze 9 miesięcy swojego pobytu w Polsce. Jest to rozwiązanie niezgodne z art. 29 Dyrektywy 2001/55/WE w zw. z art. 47 Karty Praw Podstawowych. **Tym samym konieczne jest niezwłoczne zapewnienie w prawie polskim skutecznej ścieżki odwoławczej dla tych osób, którym odmówiono ochrony czasowej w Polsce, która będzie dla nich dostępna od dnia wjazdu na terytorium RP.**

Prawo UE:

¹ M.in. Steve Peers, ‘Temporary Protection’, w: Steve Peers, Violeta Moreno-Lax, Madeline Garlick and Elspeth Guild (red.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Volume 3: EU Asylum Law* (Brill 2015), str. 596-597; Achilles Skordas, ‘Temporary Protection Directive 2001/55/EC’, w: Kay Hailbronner and Daniel Thym (red.), *EU Immigration and Asylum Law: Article-by-Article Commentary* (2 ed., C.H. Beck), str. 1125.

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 (zwana dalej: Decyzją 2022/382).
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 (zwana dalej: Dyrektywą 2001/55/WE).

Prawo polskie:

1. Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (zwana dalej: Specustawą).
2. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (zwana dalej: Ustawą o udzielaniu cudzoziemcom ochrony).
3. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (zwana dalej: Ustawą o cudzoziemcach).
4. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (zwana dalej: ustawą o promocji zatrudnienia)