
Warszawa, dnia 9 grudnia 2022 r.

Szanowne Panie Posłanki na Sejm RP

Szanowni Panowie Posłowie na Sejm RP

Dot. druku sejmowego nr 2845

Szanowni Państwo,

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.

W związku z trwającymi pracami legislacyjnymi nad projektem ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw, pragniemy złożyć uwagi Stowarzyszenia do zaproponowanego kształtu nowych regulacji prawnych, jak również zwrócić uwagę na kwestie, które w dalszym ciągu wymagają uregulowania.

Katarzyna Słubik



Prezeska Zarządu

Stowarzyszenia Interwencji Prawnej

UWAGI STOWARZYSZENIA INTERWENCJI PRAWNEJ

do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr 2845

Art. 1 pkt 3 lit. a projektu ustawy

Proponowana zmiana art. 4 ust. 2 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (dalej: specustawa) wprowadza termin 30 dni od dnia przybycia ob. Ukrainy na terytorium RP na złożenie wniosku o nadanie nr PESEL, przy jednoczesnym uchyleniu 90-dniowego terminu na zarejestrowanie pobytu obywatela Ukrainy na terytorium RP w sytuacji, gdy wjazd nie został zarejestrowany przy przekraczaniu granicy (art. 3 ust. 2 specustawy). Jednocześnie art. 15 projektu nowelizacji wskazuje, że osoby, które przekroczyły granicę RP przed dniem wejścia w życie niniejszej nowelizacji mają obowiązek złożenia wniosku o nadanie nr PESEL w terminie 30 dni od dnia jej wejścia w życie.

Ograniczenie terminu na złożenie wniosku o nadanie nr PESEL nie ma racjonalnego uzasadnienia, gdyż sam fakt nadania nr PESEL nie stanowi o legalności pobytu na terytorium RP obywatela Ukrainy objętego zakresem specustawy. Pobyt jest uważany za legalny przez samo spełnienie warunków o których mowa w art. 2 ust. 1 specustawy, tj. legalne przybycie z terytorium Ukrainy w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. w związku z prowadzonymi działaniami zbrojnymi na terytorium tego kraju i deklaracja pozostania na terytorium RP. Nadanie nr PESEL jest więc poświadczeniem korzystania z uprawnień specustawy, w tym legalnego pobytu, ale nie warunkuje go (art. 4 ust. 1 specustawy). W żadnym miejscu specustawy nie została wyrażona sankcja za niedopełnienie złożenia wniosku o nadanie nr PESEL w odpowiednim czasie, polegająca na uznaniu pobytu na terenie RP za nielegalny. Nie należy więc zgodzić się ze stanowiskiem zaprezentowanym w uzasadnieniu projektu omawianej zmiany, zgodnie z którym „złożenie wniosku o nadanie numeru

PESEL w ww. [30-dniowym] terminie będzie skutkowało uznaniem dalszego pobytu obywatela Ukrainy na terytorium RP za legalny”.

Skrócenie terminu na złożenie nr PESEL może jednak stanowić realne utrudnienie w uzyskaniu go, w szczególności dla grup szczególnie wrażliwych, wykluczonych komunikacyjnie, osób starszych, z niepełnosprawnościami oraz dzieci. Mimo tego, iż nr PESEL nie legalizuje pobytu na terytorium RP obywateli Ukrainy objętych zakresem specustawy, to w wielu przypadkach jest wymagany w celu korzystania z uprawnień przewidzianych specustawą, np. dostępu do opieki medycznej, świadczeń społecznych czy profilu zaufanego i dokumentu diia.pl.

Jedynym skutkiem proponowanej zmiany będzie więc utrudnienie obywatelom Ukrainy objętym zakresem specustawy dostępu do korzystania z przyznanych im uprawnień, stąd też postulujemy jej usunięcie.

Art. 1 pkt 8 lit. a i b projektu ustawy

Projekt ustawy przewiduje, iż pomoc socjalna przysługująca obywatelom Ukrainy, którzy są objęci zakresem specustawy, udzielana jest nie dłużej niż przez 120 dni od dnia wjazdu na terytorium Polski. Po upływie 120 dni od dnia pierwszego wjazdu obywatela Ukrainy, pomoc może być zapewniona w przypadku pokrycia przez obywatela Ukrainy 50 % kosztów tej pomocy, nie więcej niż 40 zł za osobę dziennie. Po upływie zaś 180 dni od dnia pierwszego wjazdu obywatela Ukrainy, pomoc może być zapewniona w przypadku pokrycia 75% kosztów tej pomocy, nie więcej niż 60 zł za osobę dziennie. Spod wskazanej regulacji wyłączone mają być m. in. osoby niepełnosprawne, osoby, które ukończyły 60 (kobiety), oraz 65 (mężczyźni) rok życia, kobiety w ciąży, osoby wychowujące dziecko do 12 miesiąca życia, samotnie sprawujące opiekę na trojgiem i więcej dzieci, osoby małoletnie, a także osoby znajdujące się w trudnej sytuacji, uniemożliwiającej ich udział w kosztach pomocy.

Należy zauważyć, iż proponowana zmiana jest niezgodna z przepisami Dyrektywy Rady z dnia 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania ochrony czasowej. Zgodnie z art. 13 ust. 1 Dyrektywy 2001/55/WE, państwa członkowskie zapewnią osobom korzystającym z tymczasowej ochrony dostęp do odpowiedniego zakwaterowania oraz, gdzie konieczne, niezbędne środki do uzyskania zakwaterowania. Z powyższego wynika, iż obowiązkiem

państwa członkowskiego jest zapewnienie obywatelom Ukrainy, objętym zakresem specustawy, dostępu do odpowiedniego zakwaterowania lub środków niezbędnych do jego uzyskania. Udzielenie pomocy polegającej na zakwaterowaniu nie może być uzależnione od pokrycia przez obywateli Ukrainy części kosztów tej pomocy. Mając na względzie przepisy Dyrektywy 2001/55/WE, nie jest także dopuszczalne ograniczenie udzielanej pomocy jedynie do 120 dni.

Niezależnie od powyższego, katalog osób, które nie są objęte wskazaną regulacją jest zbyt wąski. W szczególności, należy zwrócić uwagę, iż spod regulacji wyłączeni są opiekunowie dzieci jedynie do 12 miesiąca życia. W ocenie Stowarzyszenia, również opiekunowie dzieci powyżej 12 miesiąca życia mogą mieć uzasadnione problemy z partycypacją finansową w kosztach udzielanej im pomocy socjalnej. Do Polski z Ukrainy przybywają w większości samotne kobiety z dziećmi, które z uwagi na konieczność zapewnienia opieki nad dziećmi, nie mogą podjąć pracy zawodowej. Ponadto, wątpliwości budzi wskazanie, iż spod regulacji wyłączone są osoby znajdujące się w trudnej sytuacji, uniemożliwiającej ich udział w kosztach pomocy. Wskazane pojęcie jest nieostre, dlatego po wprowadzeniu regulacji mogą powstać wątpliwości, co do tego, którzy obywatele Ukrainy nie są zobowiązani do pokrywania części kosztów pomocy socjalnej. Biorąc pod uwagę ogólną sytuację obywateli Ukrainy, należy założyć, że wszystkie osoby przebywające w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania, są osobami w trudnej sytuacji. Co więcej, w związku z trudną sytuacją na rynku mieszkaniowym, wprowadzenie proponowanej zmiany może narażać obywateli Ukrainy na bezdomność.

Podkreślenia wymaga również fakt, iż ustawodawca z jednej strony chce zaktywizować zawodowo obywateli Ukrainy objętych regulacjami Specustawy, wskazując, iż mają oni uczestniczyć w kosztach udzielanej im pomocy, z drugiej zaś odbiera im możliwość zalegalizowania swojego pobytu na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy (art. 1 ust. 16 projektu ustawy). Powyższe przeczy koncepcji racjonalnego prawodawcy.

W związku z powyższym, postulujemy usunięcie projektowanej regulacji.

Art. 1 pkt 10 projektu ustawy

Projekt doprecyzowuje, że w sytuacji udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy na podstawie art. 114 ustawy o cudzoziemcach z zastrzeżeniem wymogu powiadomienia, o którym mowa w art. 22 ust. 1

specustawy, pracodawca zobowiązany będzie do dokonania powiadomienia urzędu pracy o zatrudnieniu cudzoziemca w terminie 14 dni do daty doręczenia decyzji.

Wyłączenie zwolnienia z obowiązku powiadomienia urzędu pracy o zatrudnieniu obywateli Ukrainy, o których mowa w art. 22 ust. 1 a specustawy, wobec wszystkich przypadków, gdy zezwolenie na pobyt czasowy wydane zostało w trybie art. 114 ustawy o cudzoziemcach z zastrzeżeniem obowiązku powiadomienia, rodzi dalsze wątpliwości interpretacyjne. Należy bowiem zauważyć, że aktualnie organy orzekające w sprawach o udzieleniu zezwolenia na pobyt czasowy, wydając obywatelom Ukrainy zezwolenie na pobyt czasowy z uwagi na wykonywanie pracy zastrzegają obowiązek powiadomienia, niezależnie od tego, czy cudzoziemiec korzysta ze zwolnienia z obowiązku wykonywania pracy na innej podstawie prawnej. Wprowadzenie regulacji w proponowanym brzmieniu doprowadzi do sytuacji, gdy podmiot zatrudniający osobę zwolnioną z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę (np. absolwenta polskich studiów stacjonarnych) zobowiązany będzie do dokonania zgłoszenia. Dlatego też, w opinii Stowarzyszenia, wyłączenie stosowania art. 22 ust. 1a nie powinno dotyczyć sytuacji, gdy cudzoziemiec posiada bezterminowe uprawnienie do wykonywania pracy w Polsce bez konieczności posiadania zezwolenia na pracę.

Niezależnie od powyższego, w opinii Stowarzyszenia rozważenia wymaga 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 będzie miała charakteru pracy nielegalnej w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 14 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zauważyć w tym kontekście należy, że legalność wykonywanej przez cudzoziemców pracy zależy od spełnienia warunku od nich niezależnego. Cudzoziemcy nie mają wpływu na to czy i kiedy podmiot powierzający wykonywanie pracy dokona stosownego zawiadomienia, nie mają narzędzi prawnych by to zweryfikować. Konsekwencje związane z niedopełnieniem obowiązku powiadomienia urzędu pracy o fakcie zatrudnienia są dla cudzoziemców 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 cudzoziemiec narażony jest na wydanie 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 cudzoziemca 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.

Mając powyższe na względzie, postulujemy 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, jak również wyłączenia z obowiązku powiadomienia urzędu pracy o tych sytuacjach, gdy cudzoziemiec posiada bezterminowe uprawnienie do wykonywania pracy w Polsce.

Art. 1 pkt 16 lit. b projektu ustawy

Zgodnie z powołaną regulacją prawną, w systemie pieczy zastępczej, o której mowa w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, nie umieszcza się małoletniego, o którym mowa w art. 25 ust. 7 zdanie trzecie, z wyłączeniem przypadków, gdy dobro dziecka jest zagrożone. Oznacza to, iż co do zasady w pieczy zastępczej instytucjonalnej nie będą umieszczane dzieci będące obywatelami Ukrainy, które są objęte regulacjami specustawy i które przed przybyciem do Polski przebywały w pieczy zastępczej na terenie Ukrainy i przybyły do Polski wraz z osobą sprawującą tę pieczę nad nimi.

W ocenie Stowarzyszenia, wprowadzenie przedmiotowej regulacji byłoby niezgodne z obowiązkiem zabezpieczenia najlepszego interesu dziecka wynikającym wprost z Konwencji o Prawach Dziecka. Należy podkreślić, iż instytucja opiekuna tymczasowego stanowi alternatywę dla pieczy zastępczej, natomiast nie powinna jej zastępować. Zdarza się, że osoby, które miałyby pełnić funkcję opiekunów tymczasowych w stosunku do dzieci, które przed przybyciem do Polski przebywały w pieczy zastępczej na terenie Ukrainy, nie dają rękojmi prawidłowego wywiązywania się z obowiązków opiekuna na gruncie art. 148 Kodeksu Rodzinnego i Opiekuńczego. Obowiązkiem

ustawodawcy jest zagwarantowanie, że dzieci te zostaną umieszczone w polskiej pieczy zastępczej, jeśli przemawia za tym ich najlepszy interes. Stowarzyszenie stoi na stanowisku, iż wskazanie, że dzieci które przed przybyciem do Polski przebywały w pieczy zastępczej na terenie Ukrainy i przybyły do Polski wraz z osobą sprawującą tę pieczę nad nimi umieszczane są w pieczy zastępczej jedynie wtedy, gdy zagrożone jest ich dobro, nie zabezpiecza w pełni interesów małoletnich obywateli Ukrainy. Sytuacja małoletnich powinna być rozpatrywana każdorazowo indywidualnie – odgórne wyłączenie małoletnich obywateli Ukrainy z systemu pieczy zastępczej może prowadzić do naruszenia ich interesów.

Ponadto wprowadzenie przedmiotowej regulacji mogłoby prowadzić do dyskryminacji małoletnich obywateli Ukrainy, co do których istnieją przesłanki do umieszczenia ich w pieczy zastępczej. W tym zakresie trzeba zauważyć, iż zgodnie z ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, przepis art. 101 ww. ustawy ma zastosowanie do wszystkich małoletnich cudzoziemców przebywających na terenie Polski. Brak jest zatem racjonalnych powodów dla uznania, że jedynie dzieci będące obywatelami Ukrainy powinny być wyłączone z systemu pieczy zastępczej. Z pewnością, powodem takim nie powinny być różnice w zasadach finansowania pobytu dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej instytucjonalnej.

Niezależnie od powyższego, należy wskazać, iż niezrozumiałe jest wskazanie, iż w pieczy zastępczej nie umieszcza się dzieci będących obywatelami Ukrainy, objętych regulacjami specustawy, które bezpośrednio przed przybyciem były umieszczane w pieczy zastępczej na terytorium Ukrainy, w sytuacji gdy ustawodawca uprzednio zmodyfikował pieczę zastępczą instytucjonalną pod kątem przyjęcia dzieci z Ukrainy.

Mając na względzie powyższe, proponujemy usunięcie proponowanej regulacji.

Art. 1 pkt 17 projektu ustawy

Komentowana regulacja zakłada uchylene art. 38 specustawy, stanowiącego materialnoprawną podstawę do ubiegania się o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy na terytorium RP z wyłączeniem wymogów przewidzianych przepisami ustawy o cudzoziemcach przez obywateli Ukrainy spełniających dyspozycję art. 2 ust. 1 specustawy.

Należy w sposób kategoryczny sprzeciwić się uchynieniu powołanej regulacji prawnej. W opinii Stowarzyszenia, proponowane rozwiązanie jest sprzeczne z określoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawa, z której wywodzona jest zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa (inaczej zasada lojalności państwa względem obywateli). Z zasadą tą ściśle wiąże się stabilność i bezpieczeństwo prawne jednostki, przewidywalność działań organów państwa oraz działanie wobec jednostki w sposób lojalny i uczciwy. Na podstawie obowiązującego w danej chwili stanu prawnego jednostki podejmują istotne decyzje życiowe, które nie mogą być obciążone ryzykiem, że w sposób nagły i nieprzewidywalny prawo zostanie zmienione, co narazi ich na nieprzewidziane negatywne konsekwencje. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że „pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa (...) co możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa”¹, a także że „przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania”².

Uchylenie możliwości ubiegania się o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez beneficjentów specustawy jest ponadto wątpliwe z punktu widzenia zasady ochrony praw słusznie nabytych, wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP. Istota zasady ochrony praw słusznie nabytych sprowadza się do ciężącego na organach państwowych obowiązku takiego stanowienia i stosowania prawa, by jednostka mogła układać swoje sprawy „w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł[a] przewidzieć w momencie podejmowania decyzji”³. W demokratycznym państwie prawa organy państwowe nie mogą wprowadzać rozwiązań zaskakujących jednostki, które w sposób niekorzystny zmieniają ich sytuację prawną w zakresie nabytych praw podmiotowych⁴. Ustawodawca musi tworzyć takie regulacje prawne, które będą chronić pewność prawa i zapewniać jednostkom bezpieczeństwo prawne⁵. Zasada ochrony praw

¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 1993 r., K 9/92.

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00.

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 maja 1994, K 1/94, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 1999, K 34/98.

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996, K 25/95.

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 2008 r., K 6/09.

nabytych chroni wyłącznie prawa słusznie nabyte⁶ (wyrok TK z 24 lutego 2010 r., K 6/09; wyrok TK z 10 lutego 2015 r., P 10/11). Z taką sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie. Osoby, które od dnia 24 lutego 2022 r. wjechały na terytorium RP, których pobyt uznaje się za legalny na podstawie art. 2 specustawy nabyły uprawnienie do zalegalizowania pobytu w trybie art. 38 specustawy. Wyłączenie możliwości ubiegania się o przedmiotowe zezwolenie pobytowe na mniej niż miesiąc od momentu, kiedy pierwsze osoby będą mogły z tego uprawnienia skorzystać, spowoduje utratę poczucia bezpieczeństwa obywateli Ukrainy objętych zakresem specustawy, którzy od kilku miesięcy podejmowali swoje fundamentalne decyzje życiowe w oparciu o dotychczasowy stan prawny. Działanie takie jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa i w sposób bezpośredni uderza w art. 2 Konstytucji RP, z którego – jak już wskazano – wywodzi się zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W opinii Stowarzyszenia, okoliczności powołane w uzasadnieniu projektu nie przekonują do zasadności uchylecia art. 38 specustawy. Wręcz przeciwnie – jeszcze bardziej uderzają w zasadę zaufania do organów władzy. Nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem, że po wprowadzeniu dokumentu elektronicznego diia, cudzoziemcy mają możliwość legitymowania się dokumentem pobytowym uznawanym na terenie UE, pozwalającym wraz z paszportem na przekraczanie granicy. Należy zauważyć, że w dalszym ciągu brak jest rozwiązań prawnych pozwalających na posiadanie diia przez małoletnie dzieci, a zatem kwestia problemów z przekraczaniem granicy nie została rozwiązana. Niezwykle trudno również zaakceptować argument o braku możliwości sprawnego realizowania zadań z zakresu legalizacji pobytu przez wojewodów, z uwagi na dużą liczbę wnioskodawców. Należy zauważyć, że możliwość zalegalizowania pobytu w „uproszczonym” trybie wprowadzona została w marcu br. – od tego czasu organy władzy publicznej miały prawie 9 miesięcy na zorganizowanie pracy urzędów wojewódzkich w sposób pozwalających na realizację przez beneficjentów specustawy przyznanego uprawnienia. Należy podkreślić, że problemy organizacyjne, braki kadrowe, czy – innymi słowy – „niewydolność” organów władzy, nie mogą stanowić uzasadnienia dla pozbawienia beneficjentów specustawy tak istotnego uprawnienia.

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 lutego 2015, P 10/11.

Jeszcze raz należy w tym miejscu wskazać, że takie działanie jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa, w szczególności wobec osób, które z uwagi na trwający konflikt zbrojny zmuszone zostały do opuszczenia swojego kraju i – z uwagi na liczne deklaracje pomocy ze strony władz polskich – wybrały nasz kraj jako miejsce, w którym uzyskają czasową ochronę.

Należy również zauważyć, że uchylenie art. 38 specustawy pozbawi obywateli Ukrainy objętych zakresem specustawy możliwości zalegalizowania pobytu w trybie ustawy o cudzoziemcach. Obowiązujący art. 38 specustawy stanowi *lex specialis* w stosunku do rozwiązań dotyczących udzielania zezwoleń na pobyt czasowy przewidzianych w ustawie o cudzoziemcach, co w szczególności dotyczy art. 99 ust. 1 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach, stanowiącego materialnoprawną podstawę do odmowy wszczęcia postępowania o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy wobec cudzoziemców, którzy przebywają w Polsce w związku z ochroną czasową. Oznacza to, że po uchyleniu art. 38 specustawy, wnioski obywateli Ukrainy korzystających w Polsce z ochrony czasowej na podstawie specustawy nie będą rozpatrywane – właściwi w sprawie wojewodowie będą bowiem zobligowani do odmowy wszczęcia postępowań w przedmiotowych sprawach.

Mając powyższe na względzie, apelujemy o pozostawienie dotychczasowego rozwiązania prawnego, tj. o nieuchylanie art. 38 specustawy.

Art. 1 pkt 20 lit. d projektu ustawy

Zgodnie z projektem ustawy, wobec obywateli Ukrainy można nie wszczynać postępowania w przedmiocie zobowiązania do powrotu, w okresie do dnia 24 sierpnia 2023 r., albo takie postępowanie prowadzone umorzyć, jeśli przemawia za tym ważny interes obywatela Ukrainy (z wyjątkiem sytuacji, w której przesłanką do wszczęcia takiego postępowania są względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interes RP).

W ocenie Stowarzyszenia, proponowane rozwiązanie nie zabezpiecza interesów obywateli Ukrainy, którzy przebywali w Polsce przed 24 lutego 2022 r. Sytuacja, w której organ nie wszczyna postępowania w przedmiocie zobowiązania do powrotu lub umarza prowadzone postępowanie, pozbawi obywateli Ukrainy, którzy nie mogą powrócić do kraju pochodzenia, możliwości zalegalizowania pobytu w Polsce. Pobyt tych osób będzie nieuregulowany, a zatem nie będzie

przysługiwać im prawo legalnego wykonywania pracy na terenie RP. W konsekwencji obywatele Ukrainy objęci omawianą regulacją mogą być szczególnie zagrożeni m. in. bezdomnością, wyzyskiem pracowniczym, handlem ludźmi. Proponowane rozwiązanie może przyczynić się także do zwiększenia zatrudnienia w tzw. „szarej strefie”. Mając na względzie powyższe, trudno wyobrazić sobie sytuację, w której w interesie obywatela Ukrainy byłoby odstąpienie przez organ od wszczęcia postępowania w przedmiocie zobowiązania do powrotu lub umorzenie takiego postępowania.

Stowarzyszenie pragnie również zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 42 ust. 6 specustawy jeśli termin do opuszczenia Polski przez obywatela Ukrainy, o którym mowa w art. art. 299 ust. 6 ustawy o cudzoziemcach przypada w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. ulega on przedłużeniu o 18 miesięcy (według projektu nowelizacji do 24 sierpnia 2023 r.). W okresie tym nie stosuje się przepisu art. 99 ust. 1 pkt 9, art. 196 ust. 1 pkt 5 oraz art. 213 ust. 1 pkt 6 ustawy o cudzoziemcach. Oznacza to, iż obywatele Ukrainy, którzy otrzymali decyzję o zobowiązaniu do powrotu, w której określono termin dobrowolnego powrotu, przypadający po 24 lutego 2022 r., mają możliwość zalegalizowania swojego pobytu w Polsce poprzez złożenie wniosku o pobyt czasowy. Byliby oni zatem w korzystniejszej sytuacji, od tych obywateli Ukrainy, wobec których odstąpiono od wszczęcia postępowania w przedmiocie zobowiązania do powrotu lub umorzona takie postępowanie. Powyższe przeczyłoby koncepcji racjonalnego prawodawcy.

Niezależnie od powyższego, należy zwrócić uwagę, iż odstąpienie od wszczęcia postępowania lub jego umorzenie miałyby odbywać się w ramach uznania organu. W ocenie Stowarzyszenia takie rozwiązanie jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa. Ze względu na konsekwencje, jakie pociągałoby za sobą odstąpienie od wszczęcia postępowania w przedmiocie zobowiązania do powrotu lub umorzenie takiego postępowania, decyzja w tym zakresie nie powinna być podejmowana w ramach uznania organu.

W ocenie Stowarzyszenia, obecnie funkcjonujące przepisy w zakresie możliwości przyznania zgody na pobyt ze względów humanitarnych na podstawie art. 348 ustawy o cudzoziemcach, względnie zgody na pobyt tolerowany na podstawie art. 351 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach, dostatecznie zabezpieczają interes obywateli Ukrainy.

Mając na względzie powyższe, postulujemy, aby zrezygnować z wprowadzania przedmiotowej regulacji.

Art. 16 projektu ustawy

Komentowana regulacja przewiduje uchylenie przepisów art. 15z–15z³, 15z⁶, 15zd, 15zzza i 15zzzb ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, a zatem regulacji przedłużających termin na złożenie wniosków pobytowych w trybie ustawy o cudzoziemcach, przedłużających ważność dokumentów pobytowych, terminu na opuszczenie Polski oraz terminu dobrowolnego powrotu.

W opinii Stowarzyszenia uchylenie powołanych regulacji prawnych może doprowadzić do utraty legalnego pobytu w Polsce przez cudzoziemców, którzy kierując się zasadą zaufania do organów władzy i tworzonego przez nie prawa, powstrzymują się ze składaniem wniosku pobytowego do czasu zakończenia stanu zagrożenia epidemiologicznego. Od ponad 2 lat cudzoziemcy przebywający w Polsce są informowani, w tym poprzez strony internetowe urzędów, że mogą wstrzymać się ze składaniem wniosków legalizujących ich pobyt do upływu 30 dni od daty zakończenia stanu zagrożenia epidemiologicznego. Należyte dbając o swoje interesy, weryfikują zatem, czy w Polsce w dalszym ciągu trwa stan zagrożenia epidemiologicznego. Wprowadzenie regulacji, która w tak niespodziewany sposób zmieni dotychczasowe rozwiązania prawne, jest wątpliwe z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawa, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP, w szczególności zasady lojalności państwa wobec obywateli.

Niezależnie od powyższych rozważań, proponowane rozwiązanie jest wątpliwe z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej, określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. Zgodnie z powołanym rozporządzeniem jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę (§ 92 ust. 1), a odstępianie od tej zasady dopuszczalne jest tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach (§ 92 ust. 1). Trudno dopatrzeć się związku między zmienianymi ustawami, w sytuacji gdy projekt nowelizacji dotyczy kwestii pomocowych dla obywateli Ukrainy i w zakresie legalizacji pobytu i pracy wprowadza rozwiązania odrębne w stosunku do tych, które obowiązują innych cudzoziemców przebywających w Polsce.

Stoimy na stanowisku, że projekt ustawy nie powinien uchylać regulacji ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. W przypadku jednak przyjęcia projektowanego rozwiązania, organy właściwe w sprawach legalizacyjnych winny zostać zobowiązane prawnie do przeprowadzenia kampanii społecznej, tak aby każdy cudzoziemiec przebywający w Polsce miał szansę dowiedzieć się o zmianie w przepisach.

Art. 22 projektu ustawy

Komentowany przepis przewiduje, że w dniu wejścia w życie komentowanej ustawy obywatele Ukrainy tracą uprawnienia wynikające ze specustawy, jeśli przed dniem wejścia w życie komentowanej ustawy korzystali z ochrony czasowej na terenie innego państwa członkowskiego UE, przyznanej z powodu działań wojennych prowadzonych na terytorium Ukrainy. W obecnym kształcie literalna wykładnia przepisu umożliwia wyłączenie spoza zakresu specustawy również osoby, które kiedykolwiek w przeszłości korzystały z ochrony czasowej w innym kraju UE, nawet jeśli z niej zrezygnowały lub zostały jej pozbawione i na dzień wejścia w życie komentowanej ustawy z takiej ochrony już nie korzystają. W takim brzmieniu proponowana regulacja będzie niezgodna z Dyrektywą 2001/55/WE, która nie sprzeciwia się możliwości korzystania z ochrony czasowej w różnych krajach członkowskich w innym czasie.

Mając na względzie klarowność przepisów oraz bezpieczeństwo prawne obywateli Ukrainy, proponujemy zamianę słów „przed dniem wejścia w życie” na „w dniu wejścia w życie”.

Korzystając z trwających prac legislacyjnych, pragniemy wskazać na dodatkowe kwestie, które – w opinii Stowarzyszenia – wymagają dalszych regulacji prawnych.

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 trzech 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.:

- „bezpieśctwowców lub obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy to obywatele i bezpieczeństwowcy 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 ubiegania się o zezwolenie na pobyt czasowy bezpośrednio po przyjeździe do Polski przedstawicielom zawodów wymagających przemieszczania się poza terytorium RP, jak np. marynarzom.

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 uprawnienia, 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.**

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 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.**

Kolejna kwestią, 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”.**

III. 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,
- Wylimitowanie 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 objęła 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,**

wskazanim 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 określonemu 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 powodu⁷. 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. ust. 16 i 17 specustawy, organ gminy odmawia w drodze decyzji nadania numeru PESEL w wskazanych ustawą okolicznościach, ale decyzja ta nie podlega zaskarżeniu. Oznacza to, że osobie, której odmówiono ochrony czasowej na gruncie specustawy, nie przysługuje żaden środek odwoławczy. 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.**

⁷ 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.
