



Warszawa, 09-01-2023 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**XI.543.236.2022.KM**

**Pan**

**Tomasz Grodzki**

**Marszałek Senatu RP**

ePUAP

Szanowny Panie Marszałku,

W związku z przekazaniem do Senatu RP uchwalonej przez Sejm RP w dniu 14 grudnia 2022 r. ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 887; dalej: „projektowana ustawa”, „ustawa zmieniająca”), pragnę przedstawić swoje uwagi na temat wybranych uregulowań ww. ustawy, z prośbą o rozważenie w toku prac Wysokiej Izby.

Jeszcze w trakcie prac rządu nad projektowaną ustawą, w dniu 29 listopada 2022 r., skierowałem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wystąpienie, w którym przedstawiłem swoje wątpliwości dotyczące niektórych z proponowanych aktualnie uregulowań ustawy.<sup>1</sup> W związku z tym, że udzielona przez MSWiA odpowiedź, z dnia 3 stycznia 2023 r. (sygn. BMP-0790-3-8/2022/KSz), nie rozwiązała wszystkich zgłoszonych przeze mnie niejasności co do zawartych w nowelizacji zmian,

---

<sup>1</sup> Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ukraina-uchodzczy-ustawa-zmiana-opinia-mswia> (dostęp: 5.01.2023).

a które zostały uwzględnione w uchwalonej przez Sejm RP ustawie, pozwalam sobie zwrócić uwagę Pana Marszałka oraz Wysokiej Izby na niektóre rozwiązania.

Ustawa zmieniająca wprowadza m.in. zmiany w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. poz. 583; dalej: „ustawa o pomocy”). Przepis przewiduje **30-dniowy termin na złożenie wniosku o nadanie numeru PESEL**, liczony od dnia przybycia obywatela Ukrainy na terytorium RP. Z otrzymanego przeze mnie ww. pisma Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wynika, że ów **termin** na złożenie wniosku o nadanie numeru PESEL **ma charakter instrukcyjny**, jego określenie ma mobilizować uchodźców wojennych z Ukrainy do podjęcia aktywności w kierunku osiągnięcia samodzielności, a jego niedochowanie nie będzie sankcjonowane. W tym kontekście warte zastanowienia jest, **na ile rzeczywista jest potrzeba wprowadzania takiego terminu** biorąc pod uwagę, że i tak w wielu przypadkach numer PESEL jest wymagany w celu korzystania z uprawnień przewidzianych w ustawie o pomocy, a wprowadzenie takiego terminu może dodatkowo spowodować niepotrzebny stres wśród osób, które potrzebują czasu, aby zorientować się w swoich prawach i obowiązkach na terytorium RP. Ponadto poddaję pod rozagę, czy intencja ustawodawcy, na jaką wskazał MSWiA – zwłaszcza wobec uzasadnienia projektowanej ustawy, w którym wskazano m.in., że „[z]łożenie wniosku o nadanie numeru PESEL w ww. terminie będzie skutkowało uznaniem dalszego pobytu obywatela Ukrainy na terytorium RP za legalny”, tak jakby niezłożenie wniosku miałyby skutkować tym, że pobyt stałby się nielegalny – jak również sama treść normy, w tym co do skutków przekroczenia terminu, będzie rzeczywiście jasna dla jej adresatów i organów stosujących prawo.

Wątpliwości budzi również art. 12 ustawy zmieniającej, który wprowadza do ustawy o pomocy podstawy prawne **zobowiązujące do partycypacji przebywających w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania obywateli Ukrainy w kosztach udzielanej im pomocy** (ust. 17a-g). Zgodnie z nowelizacją, po upływie 120 dni od dnia pierwszego wjazdu do Polski, obywatel Ukrainy będzie musiał pokryć z góry 50% kosztów udzielanej mu pomocy, nie więcej niż 40 zł za osobę dziennie. Natomiast w przypadku upływu 180 dni od dnia pierwszego wjazdu będzie on musiał pokryć z góry 75% kosztów pomocy, nie więcej niż 60 zł za osobę dziennie.

Wprowadzane przepisy wprowadzą przewidują zwolnienie z obowiązku partycypacji w kosztach pobytu w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania uchodźców znajdujących się w „trudnej sytuacji życiowej, uniemożliwiającej ich udział w kosztach

pomocy”, to jednak trzeba mieć na uwadze, że osoby przebywające w punktach recepcyjnych stanowią w większości osoby znajdujące się w sytuacji przymusowej, które właśnie ze względu na swoją szczególną sytuację, nie z wyboru, są zmuszone do dłuższego korzystania z tej formy pomocy, np. z uwagi na brak możliwości znalezienia odpowiedniego miejsca pobytu lub zatrudnienia.

W tym miejscu należy przywołać też przepisy dyrektywy 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 (Dz.U.UE.L.2001.212.12; dalej: dyrektywa). W art. 13 dyrektywy zobowiązano państwa członkowskie do zapewnienia osobom korzystającym z tymczasowej ochrony dostępu do odpowiedniego zakwaterowania oraz, gdzie konieczne, niezbędnych środków do uzyskania zakwaterowania. Państwa członkowskie zostały także zobligowane do ustanowienia przepisów, mających na celu zapewnienie osobom korzystającym z tymczasowej ochrony niezbędnej pomocy w zakresie pomocy społecznej i uzyskania środków do życia, jeżeli nie posiadają one wystarczających środków, jak również w zakresie opieki medycznej, z wyjątkiem pracowników najemnych lub osób prowadzących działalność na własny rachunek. W dyrektywie nie przewidziano jednak uzależnienia dostępu do odpowiedniego zakwaterowania od ponoszenia jego częściowych kosztów. W tym zakresie projektowane rozwiązania wydają się więc niezgodne z dyrektywą.

Mając powyższe na względzie, poddaję pod rozważenie zasadność uwzględnienia omawianej regulacji. W mojej ocenie konieczna jest analiza, przez właściwe organy, sytuacji uchodźców przebywających dłuższy czas w miejscach zbiorowego zakwaterowania, ale nie w celu zbadania możliwości obciążania ich kosztami pobytu, a w celu określenia rodzaju i zapewnienia wsparcia umożliwiającego usamodzielnienie się ich na terytorium naszego kraju, do czego, jak się wydaje, zostały stworzone warunki, zwłaszcza wobec szerokiego dostępu do różnych uprawnień wynikających z ochrony czasowej.

Zwrócić też należy uwagę na zaproponowane w projektowanej ustawie **uchylenie art. 38 i art. 39 ustawy o pomocy**, które umożliwiały obywatelom Ukrainy wnioskowanie o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy (jednorazowo na okres 3 lat), a po jego uzyskaniu uprawniały do wykonywania pracy bez konieczności posiadania zezwolenia na pracę. Ponadto zgodnie z art. 24 ustawy zmieniającej, wojewoda pozostawia bez rozpoznania wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy z art.

38 ustawy o pomocy, złożony przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 38 ust. 7 ustawy o pomocy. Należy podkreślić, że proponowane przepisy mogą wyrzucić niekorzystne skutki dla tych obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Polski po 24 lutego 2022 r. i planują długoterminowo związać swoją przyszłość z Polską. Zgodnie z art. 2 ust. 6 ustawy o pomocy, 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 z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r., poz. 1264). Jednocześnie według art. 99 ust. 1 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach (Dz.U. z 2021 r., poz. 2354 ze zm.), cudzoziemcowi odmawia się wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy, gdy w dniu złożenia wniosku o udzielenie tego zezwolenia jest objęty ochroną czasową. W związku z tym projektowane rozwiązania mogą utrudnić legalizację pobytu cudzoziemców, odsuwając w czasie możliwość ubiegania się o zezwolenie gwarantujące legalność pobytu nawet na kilka lat (zgodnie z obecną regulacją zezwolenie na pobyt czasowy dla osób korzystających z ustawy o pomocy wydaje się na trzy lata), co spowoduje dodatkowy stres i wydłużenie się okresu niepewności, w którym pozostają obecnie obywatele Ukrainy pragnący zostać dłużej w Polsce.

Na zakończenie chciałbym jeszcze wskazać na przepis określony w art. 1 pkt 6 projektowanej ustawy, który przewiduje **dodanie do art. 10 ustawy o pomocy ustępu 7 i 8**. Art. 10 ust. 7 ustawy o pomocy wprowadza możliwość wielokrotnego przekraczania granicy bez konieczności uzyskania wizy przez obywatela Ukrainy na podstawie dokumentu elektronicznego wraz z dokumentem podróży. O ile sam fakt wprowadzenia dokumentu potwierdzających korzystanie z ochrony czasowej przez osoby objęte ustawą o pomocy należy uznać za słuszny, o co apelowałem w wystąpieniu do Pełnomocnika rządu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy z dnia 6 lipca 2022 r.<sup>2</sup>, to wydawanie takiego dokumentu tylko w formie elektronicznej może budzić wątpliwości, czy wszystkie osoby, w szczególności osoby starsze i małoletni do 13 roku życia, z przyczyn odpowiednio organizacyjnych lub prawnych, będą mogły z niego korzystać. Dokument elektroniczny dostępny jest bowiem tylko w aplikacji mobilnej mObywatel. Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 14 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o

---

<sup>2</sup> Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ukraina-uchodzcy-zaswiadczenia-ponowny-wjazd-trudnosci-odpowiedz>

informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 2070 z późn. zm.), profil zaufany, który stanowi podstawę dostępu do dokumentu elektronicznego, może być potwierdzony oraz używany jedynie przez osoby fizyczne z pełną lub ograniczoną zdolnością do czynności prawnych.

Z uwagi na powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627, ze zm.), zwracam się do Pana Marszałka z uprzejmą prośbą o rozważenie przez Wysoką Izbę w toku prowadzonych prac legislacyjnych przedstawionych uwag.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej – Pan Jan Filip Libicki
2. Przewodniczący Komisji Nauki, Edukacji i Sportu – Pan Kazimierz Wiatr
3. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej – Pan Zygmunt Frankiewicz
4. Pełnomocnik rządu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy – Pan Paweł Szefernaker