

**Rada Fundacji:**

Danuta Przywara - Przewodnicząca  
Henryka Bochniarz  
Janusz Grzelak  
Ireneusz Cezary Kamiński  
Witolda Ewa Osiatyńska  
Andrzej Rzepliński  
Wojciech Sadurski  
Miroslaw Wyrzykowski

**Zarząd Fundacji:**

Prezes: Maciej Nowicki  
Wiceprezes: Piotr Kładoczny  
Sekretarz: Małgorzata Szuleka  
Skarbnik: Lenur Kerymov  
Członkini: Aleksandra Iwanowska

Warszawa, dnia 8 grudnia 2022 r.

L.Dz. 422/2022

**Szanowna Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu**

Szanowna Pani Marszałek,

Przesyłam uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. HFPC krytycznie ocenia część proponowanych rozwiązań.

**Ograniczenie pomocy w zakwaterowaniu i zapewnieniu wyżywienia**

Największe wątpliwości HFPC budzą przepisy wprowadzające częściową odpłatność za pomoc udzielaną obywatelom i obywatelkom Ukrainy w zakwaterowaniu i zapewnieniu całodziennego wyżywienia zbiorowego.

Zgodnie z nowymi rozwiązaniami wojewodowie dysponować będą możliwością udzielania obywatelom Ukrainy takiej pomocy nie dłużej niż przez 120 dni od chwili ich pierwszego wjazdu na terytorium Polski. Po tym okresie wojewodowie uprawnieni będą do udzielenia takiej pomocy jedynie w przypadku pokrycia przez obywatela Ukrainy 50% jej kosztów, ale nie więcej niż 40 zł dziennie. Po upływie 180 dni od chwili pierwszego wjazdu, pomoc taka świadczona będzie jedynie pod warunkiem pokrycia 75% jej kosztów, nie więcej niż 60 zł na osobę dziennie. Partycypacja finansowa obywateli i obywaterek Ukrainy obniżyć ma koszty pomocy zapewnianej przez wojewodę i inne podmioty jej udzielające, w tym m.in. jednostki samorządu terytorialnego. Podmioty te jednocześnie mają zostać zobowiązane do kierowania się względami humanitarnymi przy ocenianiu możliwości partycypacji obywateli i obywaterek Ukrainy w tych kosztach. Jak wynika z treści uzasadnienia, *ratio legis* projektowanych zmian to zalegalizowanie obecnej już praktyki dopłacania do kosztów utrzymania oraz aktywizowanie obywateli Ukrainy przebywających w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania.

Wprowadzenie takich rozwiązań oznaczać będzie obciążenie osób uciekających z Ukrainy miesięczną kwotą sięgającą od 1120 zł do 1860 zł za osobę, w zależności od chwili przekroczenia przez nie granicy, a także liczby dni w miesiącu. Projekt przewiduje jednocześnie, że regulacji dotyczącej okresu udzielania pomocy oraz odpłatności za tę pomoc po upływie określonego czasu, nie będzie można stosować względem obywateli Ukrainy należących do następujących kategorii: osób z niepełnosprawnościami, osób w wieku emerytalnym, kobiet ciężarnych lub wychowujących dziecko do 12 r. życia, osób samotnie sprawujących w Polsce opiekę nad co najmniej trojgiem dzieci oraz osób małoletnich. Wyłączone z obowiązku partycypacji będą także osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, uniemożliwiającej im udział w kosztach pomocy.

Zdaniem HFPC proponowane rozwiązanie narusza przepisy Dyrektywy Rady 2001/55/WE 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 (dalej: Dyrektywa). Dyrektywa ta zawiera katalog zobowiązań państw względem osób korzystających z tymczasowej ochrony. W art. 13 przewidziany został obowiązek zapewnienia osobom korzystającym z tymczasowej ochrony dostępu do odpowiedniego zakwaterowania. Dyrektywa obliuguje państwa także do ustanowienia niezbędnej pomocy w zakresie uzyskania środków do życia. Jedyne wyjątek w tej mierze dotyczy pracowników najemnych lub osób prowadzących działalność na własny rachunek. W ich wypadku Państwa Członkowskie mogą fakt ten wziąć pod uwagę przy uwzględnieniu poziomu oferowanej pomocy. Co istotne, nawet w takim przypadku nie wyłącza to całkowicie obowiązku niesienia pomocy osobom objętym ochroną tymczasową. Ponadto Państwa Członkowskie mogą, ale nie muszą, z tego rozwiązania skorzystać.

Jednocześnie żaden przepis dyrektyw nie pozwala Państwom Członkowskim na uzależnienie udzielanej pomocy od współuczestniczenia przez osoby legitymujące się tymczasową ochroną w kosztach oferowanej pomocy. Przeciwnie, Dyrektywa posługuje się w tym aspekcie odwrotną logiką, przewidując jedynie możliwość wprowadzenia partycypacji w kosztach dla wybranych kategorii osób. Tymczasem, projektowane rozwiązanie automatycznie kwalifikuje niemal wszystkie osoby otrzymujące pomoc jako zobligowane do partycypacji w kosztach utrzymania. W tym aspekcie przerzuca na jednostki poszukujące pomocy ciężar udowodnienia tego, że nie są one zdadne do ponoszenia części kosztów swojego utrzymania.

Z treści projektu oraz jego uzasadnienia nie wynika jaki podmiot i na podstawie jakich kryteriów oceniać będzie „trudną sytuację życiową”, pozwalającą na zwolnienie obywateli i obywaterek Ukrainy z obowiązku ponoszenia kosztów zakwaterowania. W projekcie brakuje także przepisów pozwalających na odwołanie się od niezadowolającej decyzji w tym zakresie.

Wskazany w projekcie cel wprowadzenia takiego rozwiązania, czyli aktywizowanie obywateli i obywaterek Ukrainy, należy uznać za nieprzekonujący. Wydaje się, że celem jest raczej chęć ograniczenia skali wydatków budżetowych ponoszonych przez Polskę w związku z udzielaniem ochrony tymczasowej. Trudno bowiem przyjąć, że osoby przebywające w wielkich centrach recepcyjnych (takich jak np. Centrum Pomocy Humanitarnej w Nadarzynie), z ograniczoną możliwością zachowania prywatności, ograniczonym dostępem do środków higieny, pomocy medycznej, szczególnym narażeniem na występowanie chorób zakaźnych, nie są dostatecznie zmotywowane do tego, aby zmienić swój status. W przypadku zdecydowanej większości z nich należy wręcz domniemywać, że z określonych powodów (niemożność

podjęcia pracy, stan zdrowia, konieczność opieki nad dziećmi, brak środków do życia, brak alternatywnych możliwości dla pobytu w ośrodku recepcyjnym) nie są oni w stanie realnie podjąć kroków pozwalających im na zaprzestanie korzystania z pomocy oferowanej w centrum recepcyjnym. Trudno uznać, aby obciążenie tych osób dodatkowymi kosztami pobytu w ośrodkach recepcyjnych motywowało ich do zmiany otoczenia. Wprost przeciwnie, można przypuszczać, że rozwiązanie takie utrudni relokację uchodźców, znacznie ograniczając zasób posiadanych przez nich środków finansowych, a przez to osłabiając ich zdolność do zmiany otoczenia.

Przerzucenie kosztów recepcyjnych na obywateli i obywatelki Ukrainy może ponadto zniechęcić część z nich do przyjazdu do Polski, co w obliczu obecnie wyjątkowo trudnej sytuacji w Ukrainie i nadchodzącej zimy, należy uznać za krok wysoce niehumanitarny i przeczący deklarowanej przez polskie władze solidarności z narodem ukraińskim.

Także i w innych aspektach art. 12 specustawy pozostaje niezgodny z Dyrektywą. Zdaniem HFPC, problemem jest w dalszym ciągu nieobligatoryjny tryb udzielania pomocy beneficjentom ochrony tymczasowej, który nakłada na wojewodów jedynie możliwość, a nie obowiązek w tym zakresie. Za wątpliwe, pod kątem zgodności z Dyrektywą, należy uznać także wszystkie rozwiązania ustawy, które ograniczają możliwość uzyskania pomocy w zakwaterowaniu i zapewnieniu całodziennego wyżywienia jedynie do określonego czasu. Pomoc powinna być zapewniana tak długo, jak długo dana osoba korzysta ze statusu osoby objętej ochroną tymczasową. Zapewnienie pomocy recepcyjnej dla wszystkich osób objętych ochroną tymczasową jest kwestią kluczową. W przeciwnym wypadku, obywatele i obywatelki Ukrainy mogą zostać zmuszeni do skorzystania z innych form ochrony w Polsce, np. w ramach postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium Polski, podczas którego pomoc recepcyjna jest gwarantowana każdej osobie. W ten sposób niewątpliwie mogłoby dojść do przeciążenia Urzędu do Spraw Cudzoziemców i prowadzonego przez niego systemu recepcyjnego, który nie został dotychczas przygotowany na przyjmowanie osób uciekających z Ukrainy.

Na końcu podkreślić należy niezasadne ograniczenie statusu osoby uprawnionej do uzyskania pomocy na gruncie art. 12 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa jedynie do obywateli i obywaterek Ukrainy. Rozwiązanie to, wbrew przepisom Dyrektywy, pozostawia poza kręgiem osób uprawnionych do uzyskania pomocy część osób, nieposiadających ukraińskiego obywatelstwa, które również zostały zmuszone do opuszczenia terytorium tego państwa ze względu na rosyjską agresję.

### **Dokument elektroniczny**

Wątpliwości HFPC budzi również treść zmian przewidzianych w znowelizowanym art. 10 ustawy. Przewiduje on możliwość wielokrotnego przekraczania granicy przez obywateli i obywatelki Ukrainy w oparciu o dokument elektroniczny i dokument podróży. HFPC nie ma zastrzeżeń co do samej istoty wyrażonego w tym przepisie rozwiązania, ale jego technicznych aspektów. Proponowane zmiany pozwalają na przekraczanie granicy na podstawie dokumentu elektronicznego przechowywanego i prezentowanego w publicznej aplikacji mobilnej. Rozwiązanie to, zdaniem HFPC, może prowadzić do sytuacji, w której część osób uprawnionych do otrzymania dokumentu elektronicznego nie będzie miała realnej możliwości jego uzyskania z uwagi na różne przyczyny, w tym wykluczenie cyfrowe, brak odpowiedniego nośnika aplikacji mobilnej, czy brak samej aplikacji.

Ponadto, zgodnie z art. 3 ust. 14 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2070 z późn. zm.), profil zaufany, który stanowi nieodłączną podstawę dostępu do dokumentu elektronicznego, może być potwierdzony oraz używany jedynie przez osoby fizyczne z pełną lub ograniczoną zdolnością do czynności prawnych. W rezultacie, osoby poniżej 13 roku życia oraz osoby ubezwłasnowolnione całkowicie pozbawione zostaną możliwości uzyskania dokumentu pobytowego, a co za tym idzie – realnej możliwości przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej, a także wjazdu na terytorium strefy Schengen, stosownie do art. 6 ust. 1 pkt b Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 77, str. 1 z późn. zm.).

Z tego powodu postulujemy utworzenie odrębnej regulacji uprawniającej do uzyskania dokumentu uprawniającego do wielokrotnego przekraczania granicy w formie tradycyjnej. Takie rozwiązanie odpowiadać będzie logice Dyrektywy 2001/55, która uprawnia do uzyskania dokumentu identyfikacyjnego wszystkie uprawnione osoby, a nie jedynie te legitymujące się określonymi cechami (w tym wypadku posiadaczy telefonów komórkowych).

### **Uchylenie regulacji pozwalających na zalegalizowanie pobytu i możliwość podjęcia pracy zarobkowej**

Projekt uchyla m.in. art. 38 i 39 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Regulacje te pozwalają obywatelom Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Polski po rozpoczęciu rosyjskiej agresji na to państwo, starać się o zezwolenie na pobyt czasowy. W przypadku wystąpienia z takim wnioskiem, organ administracji zobligowany jest udzielić takiego zezwolenia na jednorazowy okres 3 lat od chwili wydania decyzji. Udzielenie zezwolenia wiąże się również z uprawnieniem do podejmowania na terenie Polski pracy zarobkowej bez konieczności posiadania zezwolenia na pracę.

Decyzja o zagwarantowaniu osobom objętym ochroną tymczasową łatwiejszego trybu zalegalizowania swojego pobytu po zakończeniu ochrony tymczasowej oraz przyznania im możliwości podejmowania pracy zarobkowej należy do kategorii decyzji z zakresu polityki migracyjnej. Pomimo iż z przepisów Dyrektywy 2001/55 nie można wyprowadzić konieczności zagwarantowania takiej możliwości, należy zwrócić uwagę, że zaproponowane rozwiązanie, prowadzić będzie do nadmiernego formalizmu przejawiającego się koniecznością czasowego wyjazdu z Polski, uzyskania wizy wjazdowej, a następnie złożenia właściwego wniosku o pobyt czasowy na zasadach przewidzianych w przepisach ogólnych.

W obecnym stanie prawnym, obywatele Ukrainy, o których mowa w art. 1 ust. 1 specustawy, uważa się za osoby korzystające z ochrony czasowej w rozumieniu art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 ust. 6 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa). W rezultacie, zgodnie z art. 99 ust. 1 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach, osoby objęte ochroną czasową nie mogą ubiegać się o zezwolenie na pobyt czasowy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na standardowych zasadach i nie będą mieli żadnej możliwości dalszej legalizacji swojego pobytu w Polsce po 24 sierpnia 2023 r. bez wyjazdu z kraju.

Co więcej, w aktualnym stanie prawnym HFPC otrzymuje informacje od obywateli i obywaterek Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Polski na podstawie wiz krajowych w celu złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i długoterminowej legalizacji pobytu na zasadach ogólnych, o odmowach wszczęcia postępowanie w związku z objęciem ich ochroną czasową z mocy prawa na podstawie art. 1 ust. 1 specustawy. Brak jest przepisów, które wyłączałyby osoby przyjeżdżające do Polski na wizach krajowych spod zakresu ochrony czasowej na podstawie specustawy. Wobec tego, wątpliwe jest, czy nawet wyjazd z kraju i uzyskanie wizy krajowej umożliwi obywatelom Ukrainy długoterminową legalizację pobytu w Polsce.

Proponowane przepisy znacząco utrudnią legalizację pobytu cudzoziemców w Polsce, dodatkowo obciążając właściwe urzędy, a także stanowić będą dodatkowy stres dla osób uciekających przed wojną związany z niepewną sytuacją pobytową w Polsce. Taki stan rzeczy może podważać zasadę zaufania do władzy publicznej i pewności prawa. Z tego powodu HFPC postuluje pozostawienie rozwiązań ułatwiających osobom objętym ochroną tymczasową uzyskanie legalizacji ich pobytu po zakończeniu okresu ochrony tymczasowej.

### **Numer PESEL**

Projekt w art. 4 ust. 2 przewiduje wprowadzenie ograniczenia terminu na złożenie wniosku o nadanie numeru PESEL ze statusem UKR. Jest to termin 30 dni od dnia przybycia obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

HFPC krytycznie ocenia takie rozwiązanie, uznając ten termin za zbyt krótki. Względy językowe, organizacyjne i administracyjne mogą spowodować, że w tak krótkim czasie obywatele Ukrainy mogą nie być w stanie zaznajomić się z przepisami specustawy i dokonać odpowiednich formalności. Należy wziąć pod uwagę zwłaszcza długi czas poszukiwania miejsca zamieszkania w Polsce.

Praktycznym problemem może być także obliczenie terminu 30 dni od dnia przybycia obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Obywatele Ukrainy mogą przekraczać granice wewnętrzne UE i nie są zobowiązani przybywać do Polski bezpośrednio z terytorium Ukrainy. W związku z powyższym, zweryfikowanie daty przekroczenia granicy polskiej z innym krajem UE będzie uciążliwe dla prowadzących sprawę urzędników i wiązać się może z obliczaniem tego terminu na niekorzyść cudzoziemców.

### **Usunięcie przepisów „covidowych”**

Projekt przewiduje także uchylenie art. 15z-15z<sup>3</sup>, 15z<sup>6</sup>, 15zd, 15zzza i 15zzzb ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, z późn. zm.). Są to przepisy przedłużające m. in. termin składania wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, okres legalnego pobytu cudzoziemców w Polsce, terminów do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz terminów dobrowolnego powrotu.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że uchylane przepisy przewidują przedłużenie ww. terminów do upływu 30. dnia następującego po dniu odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, w zależności od tego, który obowiązywał jako ostatni. W

rezultacie, długi okres *vacatio legis* określony w art. 13 projektu (90 dni) należy ocenić pozytywnie.

HFPC pragnie jednocześnie podkreślić, że uchylenie przepisów przedłużających legalność pobytu cudzoziemców w Polsce w nowelizacji ustawy, która tych kwestii w żadnym stopniu nie dotyczy, należy ocenić krytycznie. Warto podkreślić, że cudzoziemcy pozostający w Polsce byli dotychczas wielokrotnie informowani o tym, że nie muszą się martwić legalnością swojego pobytu do czasu odwołania stanu zagrożenia epidemicznego. Na skutek wprowadzenia przepisów prowadzących do zmiany tej sytuacji, zwłaszcza w obliczu bariery językowej i wydłużonego czasu zaznajamiania się z przepisami przez cudzoziemców, nowelizacja ta może doprowadzić do niezamierzonej utraty legalności pobytu przez część osób zamieszkujących w Polsce. HFPC rekomenduje zatem przeprowadzenie w tym zakresie odpowiedniej wielojęzycznej kampanii informacyjnej.

Warto także zaznaczyć, że usunięcie ww. przedłużeń z aktu prawnego o randze ustawowej może skutkować koniecznością ponownego uchwalania odpowiednich przepisów w przypadku zaostrzenia sytuacji epidemicznej w Polsce.

### ***Vacatio legis***

Zdecydowana większość rozwiązań przewidzianych w projekcie wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Jedynie niektóre z nich objęte zostaną dłuższym okresem *vacatio legis*. Do grupy tej należą przepisy wprowadzające częściową odpłatność za uzyskanie pomocy w zakwaterowaniu i zapewnieniu całodziennego wyżywienia.

Na tym tle HFPC pragnie przypomnieć, że odpowiedni okres spoczywania prawa jest jednym z kluczowych elementów zasady demokratycznego państwa prawnego opisanej w art. 2 Konstytucji. Na jej tle Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis* jest elementem realizacji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Podkreślał, że celem odpowiednio długiego okresu spoczywania prawa jest zapewnienie adresatom prawa czasu na przystosowanie się do zmienionych regulacji i podjęcie decyzji co do dalszego postępowania<sup>1</sup>. Warto przy tym pamiętać, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych<sup>2</sup> domyślnie wyznacza 14 – dniowy okres *vacatio legis* dla wejścia w życie regulacji zawierających przepisy powszechnie obowiązujące. Przewiduje jednocześnie możliwość skrócenia tego okresu w uzasadnionych przypadkach. Zastrzega jednak, że dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym jedynie wówczas, gdy wymaga tego ważny interes państwa, a zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie.

Wydaje się, że przedstawione powyżej warunki nie zostały spełnione w przypadku przedmiotowej regulacji. Nie sposób uznać, dziewięć miesięcy po rozpoczęciu rosyjskiej agresji na Ukrainy, że w dalszym ciągu istnieje pilna, bezwarunkowa potrzeba błyskawicznego uchwalania norm prawnych dotyczących osób uchodzących z terenu Ukrainy. Przeciwnie, okres ten połączony ze znaczną liczbą osób, które opuściły terytorium Ukrainy po 24 lutego 2022 r. i znajdują się na terytorium Polski, wymaga przyjęcia odpowiedniego, co najmniej kilkutygodniowego *vacatio legis*. Tylko takie rozwiązanie pozwoli na poszanowanie interesów

---

<sup>1</sup> Zob. np. wyrok TK z 2.12.2014 r., P 29/13, OTK-A 2014, nr 11, poz. 116.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

osób korzystających z ochrony tymczasowej na terenie Polski, pozwalając im w zaufaniu do państwa planować swoje życie.

Z tego powodu HFPC postuluje ponowne rozważenie okresu długości spoczywania prawa.

Z wyrazami szacunku,

W imieniu Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Maciej Nowicki

Prezes Zarządu