

Warszawa, dnia 11 kwietnia 2024 roku

Uwagi do projektu ustawy
o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem
zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (UD39)
(Fundacja Polskie Forum Migracyjne)

Działając z upoważnienia Agnieszki Kosowicz – Prezeski Fundacji Polskie Forum Migracyjne pragnę podziękować za zaproszenie do aktywnego udziału w konsultacjach społecznych projektowanych zmian w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (dalej „ustawa specjalna”) oraz niektórych innych ustaw, jak również za możliwość wyrażenia opinii i podzielenia się doświadczeniami wynikającymi z codziennej pracy z obywatelami Ukrainy przebywającymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium kraju pochodzenia.

Poniżej przedstawiam spostrzeżenia Fundacji Polskie Forum Migracyjne, na które chcielibyśmy zwrócić szczególną uwagę:

I. Przyczyny nowelizacji

Popieramy ogólny kierunek projektowanych zmian, doceniamy propozycję przedłużenia obowiązywania ustawy specjalnej do dnia 30 września 2025 roku, podzielamy również potrzebę uszczelnienia rozwiązań pomocowych, tak aby trafiały do obywateli Ukrainy znajdujących się w szczególnej sytuacji i wymagających wsparcia w okresie trwania konfliktu zbrojnego. Uważamy również za istotne wprowadzenie regulacji, które umożliwią obywatelom Ukrainy, niezależnie od wieku, stopniowe osiągnięcie samodzielności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. To pozwoli im na przejście procesu socjalizacji i, w konsekwencji, na podjęcie świadomej decyzji o dalszym pobycie w Polsce lub powrocie do kraju pochodzenia, gdy pozwoli na to sytuacja bezpieczeństwa.

W trakcie działań Fundacji odnotowaliśmy wiele spostrzeżeń dotyczących występujących nadużyć w ramach obecnego systemu. Jednakże z perspektywy naszej bezpośredniej pracy z cudzoziemcami, oprócz nadużyć popełnianych przez obywateli/obywatelki Ukrainy (co oczywiste, nie są nam one przez nich zgłaszane), bywa dostrzegamy sytuacje odwrotne – kiedy to beneficjenci ustawy specjalnej doświadczają nadużyć ze strony polskich obywateli. Jest to ważny aspekt do uwzględnienia przy wprowadzaniu zmian, aby nie tylko dążyć do



eliminacji nadużyć ze strony beneficjentów (co jest zrozumiałe i ważne), ale również chronić dobrostan i odpowiadać na potrzeby osób, dla których specjalne rozwiązania są przeznaczone.

W naszej ocenie wprowadzenie projektowanych zmian powinno zostać poprzedzone dokładnym ustaleniem skali niepożądanych zjawisk, o których mowa w uzasadnieniu do projektu ustawy oraz analizą wpływu projektowanych zmian na beneficjentów, którzy korzystają z ustawy zgodnie z jej przeznaczeniem. Takie podejście pozwoli uniknąć sytuacji, w której próba rozwiązania jednego problemu nieoczekiwanie doprowadzi do negatywnych konsekwencji dla tych, którzy najbardziej potrzebują wsparcia.

II. PESEL UKR (art. 4-6 ustawy specjalnej)

- Zmiana terminu na złożenie wniosku o nadanie numeru PESEL na „niezwłocznie po przybyciu” (art. 4 ust. 2) - kierunek zmiany jest słuszny, jednakże dobrze byłoby zadbać o to, aby urzędnicy na poziomie samorządowym rozumieli ten termin jako „bez zbędnej zwłoki”, co pozwoli na pewną elastyczność w sytuacjach uzasadnionych, takich jak choroba, problemy komunikacyjne czy inne trudności logistyczne, a nie jako „bez jakiegokolwiek zwłoki”, bowiem nie każda zwłoka jest niedopuszczalna, w niektórych sytuacjach zwłoka może wystąpić jako uzasadniona i niezawiniona przez obywatela Ukrainy.
- Rejestr obywateli Ukrainy z nadanym numerem PESEL. System (w rozumieniu szerszym jako rejestr + obsługujące go podmioty) obecnie nie funkcjonuje bezbłędnie. Często spotykamy się z przypadkami nieuzasadnionego pozbawiania osób statusu UKR, czego osoby te nie są świadome przez długi okres. Skutkuje to utratą dostępu do świadczeń z ZUS (przede wszystkim świadczenia wychowawczego). O ile przywrócenie statusu PESEL UKR jest wykonalne, przywrócenie świadczeń stanowi duże wyzwanie.
- Przyjmujemy do wiadomości, że z perspektywy MSWiA w 90% wypadków utrata statusu UKR następuje z uwagi na:
 1. zmianę dokumentu podróży w trakcie przekraczania granicy (wyjazd na jednym paszporcie a wjazd na innym);
 2. wyjazd przez polsko-ukraińską granicę a wjazd przez granicę innego kraju UE,
 3. rejestrację obywatela/obywatelki UA w innym kraju UE jako osoby korzystającej z ochrony.

jednakże zdarzają się przypadki utraty statusu UKR przez osoby, które od momentu pierwszego po wybuchu wojny wjazdu do Polski nigdy nie podróżowały poza granice naszego kraju, albo, gdy podróż nie trwała dłużej niż 30 dni, ponowny wjazd nie został



zarejestrowany tylko w przypadku niektórych członków rodziny (np. sytuacja matki z trójką dzieci - powrót matki i jednego dziecka został odnotowany, zaś powrót pozostałej dwójki dzieci znajdujących się pod wyłączną opieką matki już nie, chociaż wspólnie przekraczali oni granicę w obydwu kierunkach).

W takich przypadkach urzędnicy w urzędach gminy (dotyczy to różnych gmin, rozporoszonych na terenie całego kraju) nie wiedzą jak prawidłowo pomóc obywatelom Ukrainy przyznając, że system „gubi dane” i „coś nie działa na linii Straż Graniczna i ZUS”. Z perspektywy naszej bezpośredniej pracy z cudzoziemcami takich sytuacji jest kilkanaście/kilkadziesiąt w skali każdego miesiąca.

W związku z powyższym stale monitorujemy sytuację licznej grupy obywateli Ukrainy, którzy od miesiący bezskutecznie zabiegają o przywrócenie niezasadnie uchylonego prawa do świadczeń wychowawczych albo otrzymują rachunki w szpitalu mimo że powinni korzystać z uprawnień nadanych im na mocy przepisów ustawy pomocowej.

Prosimy uprzejmie o wzięcie pod rozwagę możliwości wprowadzenia automatycznego mechanizmu powiadomień o utracie/zmianie statusu UKR, wykorzystując dostępne narzędzia cyfrowe, takie jak aplikacja Diia.pl.

- Ostatnio zaobserwowaliśmy znaczący wzrost liczby przypadków wznawiania postępowań i uchylania prawa do świadczeń takich jak świadczenie pielęgnacyjne, zasiłek rodzinny czy zasiłek pielęgnacyjny, a w konsekwencji zobowiązania obywateli Ukrainy do zwrotu świadczeń jako nienależnie pobranych. Z uzyskiwanych przez nas informacji wynika, że proces ten często odbywa się bez uwzględnienia indywidualnej sytuacji beneficjentów. Wielu obywateli Ukrainy, nie rozumiejąc na początkowym etapie pobytu w Polsce procedur i treści formularzy wniosków urzędowych, opierało się wyłącznie na sugestiach urzędników co do sposobu ich wypełniania. Z uwagi na duże obciążenie urzędów nikt nie informował ich (i oni sami również nie mieli świadomości), że powinni wskazywać we wnioskach informacje odnośnie wszelkich, nawet niewielkich świadczeń pobieranych na Ukrainie. Obecnie, wnioskując o świadczenia na dalsze okresy i jednocześnie rozumiejąc już treść wniosków w języku polskim, wskazują ww. ukraińskie świadczenia, co skutkuje wspomnianym wznawianiem postępowań i koniecznością zwrotu często nieosiągalnych dla nich kwot pobranych w Polsce świadczeń. Uprzejmie prosimy o pochylenie się nad tym problemem.
- Zwracamy uwagę na sytuację młodych obywateli Ukrainy, osiagających w Polsce pełnoletniość. Spotykamy się z sytuacjami, w których osoby te nie mają możliwości uzyskania w Polsce dokumentu podróży za pośrednictwem konsulatu (mimo teoretycznego istnienia takiej możliwości) i w celu uzyskania dokumentu muszą wyjechać



na Ukrainę. Szczególnie młodzi mężczyźni nie decydują się na taki krok, bowiem po uzyskaniu dokumentu nie mieliby możliwości powrotu do Polski i dołączenia do rodzin. W wyniku tego zjawiska gwałtownie wzrasta liczba osób bez dokumentu podróży.

III. Pomoc udzielana przez wojewodów i zbiorowe zakwaterowanie (art. 12 ust. 1 oraz art. ust. 17a–17c ustawy specjalnej)

- Wskazujemy na zasadność podjęcia starań, w celu uzyskania wiedzy o osobach korzystających z zakwaterowania w placówkach poniżej 10 osób, aby osoby korzystające z tej formy pomocy nie zostały po wprowadzeniu nowelizacji dotknięte kryzysem bezdomności.
- Zmiany ustawowe i wynikające z nich możliwe ścieżki postępowania powinny być komunikowane w zrozumiały sposób z odpowiednim wyprzedzeniem. Konieczne jest rozpoznanie skali potrzeb osób, które należą do grup wrażliwych, a które dotkną zmieniane przepisy: osoby starsze, z niepełnosprawnościami, przewlekle chore. Takim osobom należy z wyprzedzeniem zaproponować alternatywne wsparcie.
Obserwujemy, że duże wyzwanie stanowi obecnie znalezienie wsparcia dla osób starszych i chorych, podczas, gdy takich osób jest coraz więcej. Standardowy system oparty na OIK czy OPS nie jest w stanie sprostać wszystkim zgłaszanym potrzebom.
- W kwestii małoletnich, na których pobierane jest świadczenie wychowawcze (art. 17a pkt. 2 ustawy specjalnej), niepokój budzą sytuacje, w których teoretycznie opiekunowi przysługuje świadczenie wychowawcze, natomiast w praktyce nie jest ono wypłacane (np. z powodu wątpliwości wokół statusu UKR i oznaczenia celu przekraczania granicy). Doceniamy, że przewidziano możliwość składania oświadczeń/weryfikacji. Warto przygotować się jednak na fakt, że system tej weryfikacji będzie wadliwy. Liczba osób, których ten problem dotyczy jest bardzo duża.
- W naszym przekonaniu zbyt wąsko zakreślono grupę uprawnioną do wsparcia wśród osób posiadających orzeczenie o niepełnosprawności. Systemowe wsparcie dla osób zaliczonych do lekkiego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie zaspokaja podstawowych potrzeb tych osób i ich rodzin. W praktyce także opiekunowie osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności nie są zdolni do znalezienia pracy umożliwiającej jednocześnie zarobkowanie i opiekę nad osobą zależną. W trudnej sytuacji będą też osoby oczekujące na o orzeczenie o niepełnosprawności – często postępowania są długotrwałe i z reguły wymagają wyczerpania pełnej ścieżki kontroli instancyjnej (Miejski/Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności odmawia zaliczenia do stopnia niepełnosprawności bądź określa stopień i zalecenia niewłaściwie, Wojewódzki



Zespół zmienia nieznacznie i dopiero Sądy orzekają zgodnie z wnioskami osób zainteresowanych), co w praktyce trwa nawet około 2 lat.

- Poddajemy pod rozważenie objęcie zwolnieniem z odpłatności także osób chorych – niezaliczonych do stopnia niepełnosprawności – które z powodu stanu zdrowia nie są zdolne do pracy. Mamy tu na uwadze osoby w trakcie leczenia onkologicznego, dializ, innych chorób, po operacjach.

IV. Zakwaterowanie (art. 13 ustawy specjalnej)

- Poddajemy pod rozważenie potrzebę przewidzenia wyjątkowej możliwości dla indywidualnego goszczenia, gdy wsparcie finansowe byłoby wskazane i zasadne (m.in. gdy systemowo nie ma możliwości zapewnienia wsparcia osobie np. z niepełnosprawnością). Indywidualne zakwaterowanie niesie oczywiście też znane nam zagrożenia, zastanawiamy się jednak nad stosunkiem skali nadużyć do korzyści, które płyną z tego rozwiązania (z naszych doświadczeń wynika, że nadużycia stanowią wyjątek, nie regułę).
- W gronie beneficjentów Fundacji mamy np. dziadków z niewidzącym wnuczkiem (dzięki dopłacie 40 zł mogą korzystać z prywatnego lokum niedaleko szkoły dla dzieci niewidomych) czy kobietę w średnim wieku, która jeszcze nie osiągnęła wieku emerytalnego, jednak doznała urazu kręgosłupa, który całkowicie eliminuje ją z rynku pracy. Jest w tym gronie również młoda kobieta z rozpoznaną dwułukową skoliozą III stopnia o wartości kątowej skrzywienia powyżej 70 stopni, zaliczona jedynie umiarkowanego stopnia niepełnosprawności. Bez dopłat do indywidualnego zakwaterowania nie będą oni w stanie się utrzymać. Podobnych przypadków jest dużo więcej.

V. Propozycje ME i MRPiPS (art. 26 ustawy specjalnej oraz art. 165 ust. 8a prawa oświatowego)

- Jak zostało zaznaczone na wstępie, popieramy pomysł głębszej i bardziej intensywnej integracji społecznej imigrantów i imigrantek w Polsce. Wprowadzenie obowiązku szkolnego powinno jednak iść w parze z systemowym wsparciem szkół i nauczycieli, zatrudnieniem asystentów międzykulturowych, zapewnieniem wszystkim uczniom dostępu do psychologa szkolnego, a także w optymalnym scenariuszu zapewnieniem możliwości nauki języka ojczystego, historii i kultury kraju pochodzenia.
- Obecnie nierzadkie są sytuacje, kiedy uczniowie wykonują podwójny obowiązek szkolny, tj. jednocześnie uczą się w dwóch szkołach: w polskiej i ukraińskiej, co często skutkuje przemęczeniem, dodatkowym stresem oraz niskimi wynikami w nauce. Rodzicom, którzy



planują wrócić do kraju pochodzenia (z naszych ocen wynika, że jest to liczna grupa), bardzo zależy jednak (co należy przyjmować ze zrozumieniem), aby ich dzieci mogły kontynuować naukę w ukraińskiej szkole w formie zdalnej.

- W sprawie asystentów międzykulturowych – kluczowe jest ich odpowiednie przygotowanie do wykonywania zawodu. Cieszy nas systemowe wprowadzenie takich osób do szkół. Prosimy wziąć pod uwagę, że samorzady potrzebują wsparcia w pokryciu kosztów ich pracy.
- Jeżeli chodzi o realizację obowiązku szkolnego - na przestrzeni ostatnich dwóch lat zarejestrowaliśmy przypadki, gdy szkoły podstawowe odmawiały przyjęcia ucznia (wbrew obowiązującym przepisom). Państwo Polskie powinno w praktyce umożliwić każdemu dziecku realizację obowiązku szkolnego.
- Uczulamy, iż powiązanie prawa do pobierania świadczenia wychowawczego z realizacją obowiązku szkolnego bez uprzedniego, odpowiednio wczesnego przygotowania i zakomunikowania o tym obywatelom Ukrainy mogłoby zostać zarówno przez nich, jak i władze Ukrainy (z uwagi na trwający konflikt, szczególnie uwrażliwione na wszelkie próby ingerowania w edukację dzieci ukraińskich) niewłaściwie odebrane jako próby nacisku. Weryfikacja wypełniania obowiązku szkolnego w Polsce jest możliwa na podstawie innych, już obowiązujących przepisów i procedur.
- Prawo do świadczenia wychowawczego 800+ w przypadku innych dzieci (zarówno obywateli polskich, jaki cudzoziemców przebywających w Polsce na innych podstawach) nie jest uzależnione od wykonywania obowiązku szkolnego. Wobec tego propozycja zmian ustawowych stwarza ciężką do przeoczenia i uzasadnienia nierówność społeczną.

VI. Możliwość ubiegania się o pobyt czasowy – kwestie kart pobytu (art. 42c ustawy specjalnej)

- Doceniamy ideę usprawniania procedur i digitalizację procesów, jednocześnie zwracamy jednak uwagę na fakt, że około 12 procent osób, z którymi pracujemy, to osoby starsze, dla których elektroniczna forma procedury będzie barierą nie do pokonania. Wskazujemy na potrzebę zapewnienia im formy usług, umożliwiającej kontakt analogowy.
- Jak już zostało podniesione wyżej, rejestr PESEL oraz rejestr prowadzony przez Komendanta Głównego SG od dwóch lat działa w sposób niedoskonały, z dużym prawdopodobieństwem można założyć istnienie przypadków osób, które utraciły status na dzień 4.03.2024 roku lub utracą go w przyszłości, nie mając nawet tego świadomości, a co za tym idzie osoby te mogą nie z własnej winy nie spełniać kryteriów wskazanych w projektowanym art. 42c.



- Bardzo ważne jest zaplanowanie procesu przechodzenia osób ze statusu UKR na podstawie ustawy specjalnej na pobyty czasowe tak, aby dobrze zaplanowana procedura była możliwa do sprawnego przeprowadzenia przez organy administracji, by cały proces przebiegał płynnie i nie wywołał chaosu (obecnie, zgodnie z raportem NIK, 60 procent spraw w Urzędach Wojewódzkich prowadzonych jest z naruszeniem prawa <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/obsługa-cudzoziemcow.html>).
- Zastanawia nas status „CUKR” oraz rozbieżności w uprawnieniach dla różnych grup cudzoziemców w przyszłości. Zwracamy szczególną uwagę na konieczność stosowania we wdrażaniu projektowanych zmian zasady niedyskryminacji i równego traktowania.

VII. Świadczenie usług psychologicznych (art. 64b ustawy specjalnej)

- W pełni popieramy proponowaną zmianę i szczególnie doceniamy, że znalazła się ona w projekcie.
- Wskazujemy, iż z naszej perspektywy warto rozważyć dalsze rozwiązania w kontekście psychiatrów: dostęp do pracy na rzecz wszystkich pacjentów, nie tylko obywateli Ukrainy, wsparcie w nostryfikacji dyplomów, kursy językowe zawodowe i doszkalanie. Opieka psychiatryczna w Polsce jest w katastrofalnym stanie, wykorzystanie kompetencji lekarzy z Ukrainy na rzecz całej społeczności byłoby korzystne dla wszystkich, ale niewątpliwie wymaga doszkolenia, z uwagi na różnice w standardach pracy.

Kontakt: Agnieszka Kosowicz, a.kosowicz@forummigracyjne.org, tel.: 661 521 288

*W imieniu Fundacji Polskie Forum Migracyjne
Z wyrazami szacunku,*

adw. Sergij Skorycki

