

Pan Maciej Duszczyk
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
i Administracji
ul. Batorego 5,
02-591 Warszawa

Dotyczy: DP-WLM.0231.24.2024

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 5 kwietnia 2024 r., znak: DP-WLM.0231.24.2024, zawierające prośbę o zajęcie stanowiska w odniesieniu do projektu *ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw* (UD39), uprzejmie przedstawiam uwagi Fundacji „Ukraiński Dom”.

Fundacja „Ukraiński Dom” (dalej: UD) z uznaniem odnosi się do inicjatywy ustawodawczej Rządu RP i MSWiA. Uważamy że większość zmian w ustawie to propozycje rozsądne i słuszne. Niemniej jednak, chcielibyśmy zwrócić uwagę na propozycje, które budzą nasze zaniepokojenie.

1. ***Projekt ustawy zawiera niektóre przepisy, które zdaniem UD noszą znamiona nierównego traktowania, w szczególności:***
 - a. Art. 1, pkt. 18 projektu UD39 proponuje zmianę treści art. 26 obecnie obowiązującej ustawy, warunkując dostęp do niektórych świadczeń społecznych, w tym świadczenia wychowawczego 800+, spełnieniem obowiązku szkolnego w polskim systemie edukacji. Zasada ta miałaby zastosowanie wyłącznie do obywateli Ukrainy posiadających numer PESEL z adnotacją UKR, czyniąc ich jedyną grupą, której taki warunek będzie dotyczył. Dzieci obywateli Ukrainy posiadających PESEL NUE, PESEL CUKR, dzieci innych cudzoziemców oraz dzieci obywateli Polski pobierających świadczenie 800+ nadal będą otrzymywały wsparcie państwowe niezależnie od spełnienia obowiązku szkolnego. Nie negujemy ważności uczęszczania dzieci uchodźców do polskiej szkoły, jednak uważamy, że egzekwowanie tego obowiązku powinno odbywać się dla wszystkich dzieci, niezależnie od

ich obywatelstwa, pochodzenia czy doświadczeń życiowych, w sposób obecnie przewidywany przepisami prawa polskiego.

- b. Art. 1, pkt. 26 projektu UD39 zakłada wprowadzenie nowego artykułu 42l, zgodnie z którym na kartach pobytu wydanych na podstawie art. 42c i art. 42d (dalej: karty CUKR) zostanie umieszczona adnotacja: "*poprzednio posiadacz ochrony czasowej*". Niejasne jest, jakie praktyczne korzyści płyną z informacji o poprzednim statusie posiadacza dla osób upoważnionych do weryfikacji tożsamości poprzez okazanie karty CUKR. Przypuszczamy, że taka adnotacja będzie identyfikować (w pewnym sensie “naznaczać”) posiadacza jako osobę z doświadczeniem uchodźczym, co w obecnych realiach polskich może utrudniać mu funkcjonowanie w nowym społeczeństwie.
- c. Artykuł 42l nie określa jednoznacznie czy na karcie CUKR zostanie umieszczona adnotacja "dostęp do rynku pracy". Jeśli takiej adnotacji nie będzie, posiadacze karty CUKR mogą zostać pozbawieni prawa do świadczenia "800+", pomimo że pracują i płacą podatki i składki. Inni cudzoziemcy posiadający dokumenty pobytowe z adnotacją "dostęp do rynku pracy" będą uprawnieni do wsparcia "800+", nawet jeśli nie podejmują żadnej pracy i nie płacą podatków oraz składek. Uważamy, że ten przepis warto doprecyzować.
- d. Niestety, w projekcie pozostaje art. 54 specustawy, który wprost zabrania dzieciom posiadającym obywatelstwo ukraińskie korzystać z polskiej edukacji domowej. Teraz, kiedy podjęto decyzję o włączeniu ukraińskich dzieci do polskiego systemu edukacyjnego, nie ma już żadnego praktycznego uzasadnienia dla utrzymania tego przepisu. W nowych warunkach obecność art. 54 po prostu uniemożliwia grupie dzieci dostęp do edukacji domowej jedynie na podstawie ich obywatelstwa.

2. Niektóre z proponowanych zmian w projekcie są sformułowane w sposób, który może znacząco pogorszyć sytuację najbardziej wrażliwych dotychczasowych beneficjentów ustawy.

- a. Art. 1, p. 3, lit. "e" projektu UD39 zakłada, że od momentu wejścia w życie nowych przepisów, numer PESEL z adnotacją UKR będzie przyznawany wyłącznie na podstawie ważnego dokumentu podróży. Z kolei art. 1, p. 3, lit. "h" nakłada na posiadacza PESEL z adnotacją UKR, obowiązek ponownego potwierdzenia tożsamości na podstawie aktualnego dokumentu podróży. Obawiamy się, że spełnienie tych wymogów może być szczególnie trudne dla tych obywateli Ukrainy, których ustawa powinna chronić w pierwszej kolejności - osób uciekających z obszarów dotkniętych działaniami wojennymi oraz z terytoriów okupowanych. Te osoby mogą przybywać do Polski bez ważnych paszportów i nie otrzymają numeru PESEL z adnotacją UKR, dopóki nie wyrobią nowych ukraińskich dokumentów. Proces ich wyrobienia jest długi i kosztowny (zwłaszcza dla emerytów i osób

- niezdolnych do pracy), co sprawia, że przez cały ten czas ci ludzie będą pozbawieni dostępu do wsparcia gwarantowanego przez ustawę.
- b. Nowa wykładnia przepisów art. 12 zachowuje zasadę uznaniowości w kwestii udzielenia pomocy osobom zamieszkującym w miejscach zbiorowego zakwaterowania (MZZ). Według udostępnionych przez MSWiA statystyk, obecnie liczba osób z Ukrainy przebywających w MZZ wynosi około 39 tys. osób, z których większość należy do grup wrażliwych. Zachowanie zasady uznaniowości może prowadzić do sytuacji, w której z powodów administracyjno-finansowych konkretny wojewoda może uznać problem uchodźczy w swoim województwie za rozwiązany i, powołując się na art. 12, zamknąć wszystkie MZZ na swoim obszarze.
 - c. Nowa wersja art. 12, p. 17c projektu, która określa zasady zwolnienia z obowiązku partycypacji w kosztach zamieszkania osób w MZZ, stanowi radykalną zmianę w definiowaniu “trudnej sytuacji życiowej”. Obecnie, osoba, która jest w trudnej sytuacji życiowej, nie ponosi opłat za zamieszkiwanie w MZZ. Po nowelizacji ustawy, zwolnienie z opłat będzie wymagało pisemnej zgody wojewody, który będzie miał wyłączne prawo do uznania sytuacji życiowej osoby jako trudnej. Ta zmiana faktycznie **ogranicza** dostęp do odwołania dla osób rzeczywiście znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, ale które z jakiegoś powodu nie uzyskały uznania tej sytuacji przez wojewodę.
 - d. Nowa wersja art. 13 zakłada dość szybkie zakończenie programu "40+". Obawiamy się, że może to pozbawić miejsc zakwaterowania znacznie większą grupę osób, niż uważają autorzy ustawy. Należy pamiętać, że program dotyczy grup najbardziej wrażliwych (m.in. osób w podeszłym wieku lub ze znaczną niepełnosprawnością), które nie będą w stanie znaleźć nowego, mieszkania na rynku w ciągu czternastu dni wyznaczonych przez nową wersję art. 68. Proponujemy tymczasowe wydłużenie czasu obowiązywania art. 13 ust. 1, na przykład poprzez ogłoszenie 30 czerwca 2024 r. nie ostatnim dniem wypłaty świadczenia, ale ostatnim dniem przyjmowania wniosków o jego przyznanie. W przyszłości zarówno likwidacji świadczenia "40+", jak i przesiedleniu osób do MZZ powinna towarzyszyć szeroko zakrojona kampania informacyjna, która z wyprzedzeniem i w sposób wyczerpujący wyjaśni byłym beneficjentom programu "40+" wprowadzane zmiany. Sugerujemy również, aby ustawodawca zastanowił się nad alternatywami dla programu 40+ i MZZ. Nowa wersja relokacji najbardziej wrażliwych grup uchodźców powinna łączyć mocne strony obu programów: zapewnienie jasnych minimalnych standardów mieszkaniowych (MZZ) oraz możliwość lepszej integracji w polskim społeczeństwie (które obecnie zapewnia program 40+).
 - e. Art. 1, 11-12 projektu UD39 zakłada zmianę rozumienia legalności zatrudnienia beneficjentów ustawy. Faktycznie odbywa się zamiana “zasady winy” na “zasadę ryzyka”. Z

pięciu przesłanek nowej wykładni art. 22, które łącznie ma spełniać osoba, tylko jedna zależy od niej, reszta od pracodawcy. Nienależyte wykonywanie przez pracodawcę swoich zobowiązań, będzie skutkowało tym, że zatrudnienie beneficjenta usatwy będzie uznane za takie, które nosi znamiona pracy nielegalnej. Problem ten częściowo może rozwiązać nałożenie obowiązku na pracodawcę, przekazywania osobie zatrudnionej kopii powiadomienia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi wysłanego do Urzędu Pracy.

- f. W części nowelizacji, dotyczącej warunków uzyskania karty CUKR, jednym z wymogów jest posiadanie PESEL z adnotacją UKR na dzień 4 marca 2024 roku. Z naszych obserwacji wynika, że osoby niesłusznie pozbawione PESEL UKR często długo starają się o jego ponowne nadanie (pozostając nadal na terytorium RP). Taka sytuacja może prowadzić do tego, że akurat w dniu 4 marca nie będą mieli statusu, co uniemożliwi im ubieganie o kartę CUKR, mimo że pozostawały w Polsce od dnia pierwszego wjazdu. W celu rozwiązania tego problemu, warto rozważyć wprowadzenie bardziej elastycznego okresu zamiast rygorystycznego wymogu "w dniu 4 marca 2024". Dodatkowo, należałoby rozważyć możliwość umożliwienia uzyskania karty CUKR wszystkim osobom objętym art. 2 ust. 1, które przebywają nieprzerwanie w Polsce (zgodnie z definicją z ustawy o cudzoziemcach).

3. Sytuację beneficjentów osób objętych ustawą może pogorszyć niepewność interpretacyjna, niektórych jej przepisów:

- a. Zgodnie z art. 1, p. 3, lit. "a", konieczne jest niezwłoczne złożenie odpowiedniego wniosku o uzyskanie PESELu z adnotacją UKR. Mimo że termin "niezwłocznie" zwykle nie oznacza "natychmiastowo", istnieje obawa, że urzędnicy gmin mogą interpretować ten przepis w sposób subiektywny, opierając się bardziej na intuicji i osobistym podejściu do Ukraińców, niż na rzeczywistym stanie sprawy. Osoby, które przybyły z terytoriów okupowanych i muszą długo czekać na wyrobienie ważnych dokumentów ukraińskich na terenie Polski, mogą być szczególnie narażone na nadużycia interpretacyjne. W tej sytuacji mogłoby być pomocne wydanie rozporządzenia, instrukcji lub innych publicznie ogłoszonych wytycznych w sprawie nadania PESELu z adnotacją UKR.
- b. Również nowy przepis 17ba dodany w projekcie UD39 do art. 4 pozostawia przestrzeń do nadużyć. Literalne odczytanie tego nowego przepisu daje urzędnikowi gminy możliwość zmiany adnotacji UKR na NUE w numerze PESEL osoby, jeśli uzna z jakiegoś powodu, że taka zmiana powinna być wcześniej zostać dokonana automatycznie. Przepis nie precyzuje, w jaki sposób urzędnik może uzyskać pewność co do konieczności takiej zmiany, ani nie określa odpowiedzialności za nieuzasadnioną zmianę adnotacji PESEL.

- c. Najwięcej niepewności budzi nieokreśloność i nieprecyzyjność nowych artykułów 42c-42x, które opisują uprawnienia posiadacza karty CUKR. Z proponowanej wykładni artykułów 42j i 42l nie jest jasne, czy lista adnotacji umieszczona tam jest wyłączna, czy do karty CUKR będzie się również stosować przepis artykułu 244, p. 11 ustawy o cudzoziemcach, zgodnie z którym, na karcie musi się znaleźć adnotacja: "dostęp do rynku pracy". Niejasne jest również, czy karta CUKR zostanie notyfikowana w Unii Europejskiej i czy będzie uprawniać do przekraczania polskich granic, w tym krótkoterminowych podróży w strefie Schengen. Dodatkowo, nie wiadomo, czy okres przebywania na karcie CUKR będzie wliczany do wymaganego okresu pobytu na terytorium RP do udzielenia zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE.

Z wyrazami szacunku

Prezes Fundacji Ukraiński Dom

Myroslava Keryk