



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 10-03-2022 r.

Marcin Wiącek

XI.543.104.2022

**Pan
Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu RP**

Szanowny Panie Marszałku,

Bezprecedensowa inwazja wojsk Federacji Rosyjskiej na Ukrainę wywołała największy w dziejach współczesnej Europy kryzys humanitarny. Od dnia 24 lutego 2022 r. już prawie 1,5 mln osób przekroczyło granicę polsko – ukraińską, aby w Polsce lub innych państwach Europy znaleźć schronienie przed wojną. **Solidarność i pomoc**, jaką polskie władze publiczne i podległe jej służby, a przede wszystkim społeczeństwo, okazują Ukrainie i osobom, które są zmuszone do opuszczenia jej terytorium, jest **godna najwyższego szacunku i uznania**.

Kryzys humanitarny na tak ogromną i jednocześnie trudną do przewidzenia skalę z pewnością wymaga szczególnej reakcji – to Polska, z racji bliskiego sąsiedztwa i silnych więzi kulturowych, jest państwem pierwszego wyboru dla wielu mieszkańców i mieszanek Ukrainy szukających pomocy poza granicami swojego kraju. Ustawodawstwo i organy odpowiedzialne za realizację polityki migracyjnej nie były, bo i nie mogły być, przygotowane na sytuację, w której w możliwie najkrótszym czasie i w możliwie najbardziej uproszczonym trybie trzeba będzie zapewnić prawo legalnego wjazdu i pobytu na terytorium Polski znacznej liczbie osób, jednocześnie gwarantując im pełne spektrum praw i wolności, także socjalnych i ekonomicznych, dzięki którym będą mogli żyć, pracować i uczyć się w naszym kraju. Z tego powodu **przyjęcie** szczególnych rozwiązań, w formie specjalnej **ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa** (dalej także jako: ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy lub ustawa), uchwalonej przez Sejm 9 marca 2022 r. (druk sejmowy nr 2069), **jest ze wszech miar potrzebne i uzasadnione**.

Poniżej, 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.), pozwolę sobie przedstawić moje **uwagi dotyczące ww. ustawy**. Krótki czas przeznaczony na prace legislacyjne nad ustawą, a co za tym idzie na analizę poszczególnych regulacji i potencjalnych skutków ich wejścia w życie, nie pozwala na przedstawienie pełnej opinii w tym zakresie. Liczę jednak na otwartość administracji rządowej i Parlamentu na wprowadzanie ewentualnych zmian do ustawy w sytuacji, gdyby w praktyce okazało się, że świadczona na jej podstawie pomoc jest niewystarczająca lub dostęp do niej jest z nieuzasadnionych przyczyn ograniczony. Jednocześnie zwracam się o rozważenie już na obecnym etapie poniższych kwestii.

I. Uwagi ogólne. Ochrona czasowa i podstawy legalizacji pobytu

1. Korelacja systemu ochrony czasowej, przyznanej decyzją Rady UE osobom opuszczającym Ukrainę w związku z konfliktem zbrojnym, i systemu pomocy ustanowionego w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy

W dniu 4 marca 2022 r. **Rada (UE) wydała decyzję wykonawczą 2022/382** stwierdzającą istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującą wprowadzeniem tymczasowej ochrony. Na mocy art. 2 ust. 1 tej decyzji ochroną czasową objęci zostali opuszczający Ukrainę w następstwie inwazji wojskowej, począwszy od dnia 24 lutego 2022 r.: (-) obywatele tego kraju zamieszkali w Ukrainie przed tą datą, (-) członkowie ich rodzin, (-) bezpieczeństwa lub obywatele państw trzecich, innych niż Ukraina, którzy przed dniem 24 lutego 2022 r. korzystali z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej w Ukrainie, oraz (-) członkowie rodzin cudzoziemców korzystających z takiej ochrony. Zgodnie z art. 2 ust. 2 decyzji, państwa członkowskie powinny też zapewnić ochronę czasową, lub jej odpowiednik wynikający z prawa krajowego, wszystkim: (-) bezpieczeństwowcom i obywatelom państw trzecich, innych niż Ukraina, którzy są w stanie udowodnić, że przed dniem 24 lutego 2022 r. legalnie przebywali w Ukrainie na podstawie ważnego zezwolenia na pobyt stały, i którzy nie są w stanie w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić do kraju lub regionu pochodzenia. W gestii państw członkowskich Rada UE pozostawiła natomiast decyzję co do ewentualnego objęcia ochroną czasową również innych osób, w tym bezpieczeństwowców i obywateli państw trzecich, którzy legalnie przebywali w Ukrainie, i którzy nie są w stanie w bezpiecznych warunkach powrócić w do kraju lub regionu pochodzenia (art. 2 ust. 3 decyzji Rady).

Poza kręgiem bezpośrednich beneficjentów decyzji Rady pozostają zatem ci cudzoziemcy, którzy przebywali w Ukrainie na podstawie innych zezwoleń niż zezwolenie na pobyt stały, a także wszystkie osoby, które zamieszkiwały w Ukrainie bez żadnego tytułu

pobytowego i teraz, z oczywistych powodów, zmuszone są Ukrainę opuścić. Jakkolwiek nie jest to przedmiotem analizowanej regulacji ustawowej chciałbym w tym miejscu zwrócić uwagę na **możliwość rozszerzenia kręgu podmiotów objętych ochroną czasową** o wspomniane wyżej grupy. Postawę do tego stwarza przywołany już wyżej art. 2 ust. 3 decyzji Rady, a także przytoczony w tym przepisie art. 7 ust. 1 dyrektywy Rady 2001/55/WE z 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). Zgodnie z tym przepisem, państwa członkowskie mogą rozszerzyć ochronę przewidzianą dyrektywie na dodatkowe kategorie wysiedleńców poza tymi, do których stosuje się decyzję Rady, w przypadku gdy stają się one wysiedleńcami z tych samych powodów i z tego samego państwa bądź regionu pochodzenia. Instrumenty do takiego rozszerzenia ochrony czasowej przewiduje też ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2021 r., poz. 1108 ze zm.). Na podstawie art. 107 ust. 2 ww. ustawy, Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, udzielić ochrony czasowej cudzoziemcom nieobjętym decyzją Rady, zmuszonym do opuszczenia kraju, którego decyzja ta dotyczy. Gdyby Rada Ministrów zdecydowała się rozszerzyć ochronę czasową na kategorie osób nieujętych w decyzji Rady, np. wspomnianych wyżej bezpaństwowców i obywateli państw trzecich, którzy przed dniem 24 lutego 2022 r. zamieszkiwali w Ukrainie na podstawie czasowych tytułów pobytowych lub – w szczególnych przypadkach – także bez takich tytułów, wówczas system pomocy oferowany osobom poszukującym trwalszego schronienia przez wojnę w Ukrainie byłby zdecydowanie bardziej kompleksowy.

Przechodząc do analizy ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy należy odnotować, że uwzględnia ona fakt wprowadzenia ochrony czasowej i rozróżnia sytuację obywateli Ukrainy oraz ich współmałżonków nie posiadających ukraińskiego obywatelstwa, którzy przybyli do Polski bezpośrednio z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi, a także obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka i członków ich najbliższych rodzin, od sytuacji pozostałych cudzoziemców, którzy na mocy ww. decyzji Rady UE zostali objęci ochroną czasową. Co do pierwszej grupy, tj. obywateli Ukrainy i ich współmałżonków (a także członków najbliższych rodzin obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka) – obywateli państw trzecich, art. 2 ust. 6 – 8 ustawy z mocy prawa uznaje ich za osoby korzystające z ochrony czasowej w Polsce, wyłącza stosowanie wobec nich przepisów Rozdziału 3 Działu III ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które regulują tryb wdrażania decyzji Rady UE o udzieleniu ochrony czasowej, i w miejsce tych regulacji nakazuje stosowanie przepisów ustawy. Jest to rozwiązanie korzystne: **zakres pomocy oferowany w ustawie o pomocy obywatelom**

Ukrainy jest zdecydowanie szerszy i bardziej kompleksowy niż pomoc gwarantowana w przepisach ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

Wobec pozostałych cudzoziemców, którzy na podstawie decyzji Rady UE zostali objęci ochroną czasową, stosowane będą, jak należy domniemywać, przywołane wyżej przepisy ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

2. Uwagi dotyczące zmian w przepisach ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP w zakresie zasad korzystania z ochrony czasowej (art. 80 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy)

Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy wprowadza zmiany w przepisach ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, w części dotyczącej ochrony czasowej, proponując m.in. rezygnację z wydawania przez Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców zezwoleń na pobyt czasowy osobom objętym taką ochroną (tj. wykreślenie art. 110 ust. 2 i 3 ustawy) i wprowadzenie, w miejsce zezwoleń i towarzyszącym im kart pobytu, zaświadczeń potwierdzających korzystanie z ochrony czasowej, które poświadczają będą prawo posiadacza do pobytu na terytorium Polski (tj. dodanie do art. 110 ustawy ust. 5 – 8). **Propozycję zamiany dotychczasowych zezwoleń na zaświadczenia należy ocenić pozytywnie.**

Propozycją, która budzi wątpliwości, jest dodanie w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP art. 109 ust. 2, zgodnie z którym decyzja Szefa Urzędu o odmowie skorzystania z ochrony czasowej będzie decyzją ostateczną. **Nie widzę w tym wypadku uzasadnienia dla wyłączenia zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego i pozbawienia cudzoziemców prawa do wniesienia środka odwoławczego od negatywnych decyzji w przedmiocie ochrony czasowej.**

Mam również wątpliwości co do zmian proponowanych w zakresie dostępu osób korzystających z ochrony czasowej na podstawie przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP do pomocy w formie zakwaterowania, wyżywienia i opieki medycznej. Art. 112 ust. 1 i 2 ww. ustawy w dotychczasowym brzmieniu obligował Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców do zapewnienia osobom objętym ochroną czasową wymienionych wyżej form pomocy. Podstawą udzielania opieki medycznej miała przy tym być umowa między Szefem Urzędu a świadczeniodawcą (na podobnej zasadzie opieka medyczna świadczona jest osobom ubiegającym się w Polsce o ochronę międzynarodową). Ustawa wprowadza jednak do powyższej regulacji pewne zmiany (por. art. 80 pt. 5 ustawy). Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 112 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, pomoc w postaci zakwaterowania, wyżywienia, świadczenia pieniężnego i opieki medycznej będzie zapewniana nie tyle osobom objętym ochroną czasową, ile osobom, którym wydane

zostanie zaświadczenie potwierdzające fakt korzystania z takiej ochrony. Taki zapis wydaje się jednak niekorzystny: samo zaświadczenie ma bowiem charakter deklaratoryjny, a **osoba objęta ochroną czasową powinna móc korzystać z uprawnień wynikających z posiadanego statusu** jeszcze przed otrzymaniem takiego dokumentu. Istnieje poważne ryzyko, że przy takim zapisie wszelkie opóźnienia w wydawaniu zaświadczeń będą ograniczać cudzoziemcom dostęp do dedykowanej im pomocy. Zastrzeżenia budzi też treść projektowanego art. 112 ust. 1a ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, który stanowi, iż opiekę medyczną i pomoc w postaci zakwaterowania, wyżywienia i świadczeń pieniężnych zapewnia się ww. cudzoziemcom „**w miarę posiadanych środków**”. W mojej ocenie takie uwarunkowanie świadczenia pomocy jest nieostre i pozwala na **zbyt dużą uznaniowość** w późniejszym ustalaniu zakresu i jakości oferowanej pomocy.

Podsumowując, zawarta w analizowanej ustawie propozycja nowego brzmienia art. 112 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP powinna zostać zmieniona tak, aby określona w przepisie pomoc była gwarantowana cudzoziemcom objętym ochroną czasową niezależnie od tego, czy otrzymali zaświadczenie potwierdzające ten fakt, i aby dostęp do takiej pomocy nie był uzależniany od trudnych do zdefiniowania okoliczności.

3. Zakres podmiotowy ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy (art. 1 i art. 2 ustawy)

Ustawa, w swoim obecnym brzmieniu, obejmuje zakresem podmiotowym cztery grupy beneficjentów:

1. obywateli Ukrainy, którzy (-) przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej legalnie, (-) bezpośrednio z terytorium Ukrainy, (-) w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. do dnia określonego na podstawie odrębnych przepisów (-) w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa i (-) deklarują zamiar pozostania na terytorium Polski;
2. małżonków obywateli Ukrainy, nieposiadających obywatelstwa ukraińskiego, spełniających wszystkie powyższe przesłanki;
3. obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu działań wojennych opuścili Ukrainę w okresie od dnia 24 lutego 2022 r., a następnie przybyli legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i deklarują zamiar pozostania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
4. członków najbliższej rodziny obywateli Ukrainy, o których mowa w punkcie poprzednim, do których przepisy ustawy stosuje się odpowiednio.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 w zw. z art. 1 ust. 1 i ust. 2 ustawy, pobyt wszystkich ww. kategorii osób na terytorium Polski z mocy prawa **uznaje się za legalny w okresie 18 miesięcy licząc od dnia 24 lutego 2022 r.**

Wydzielenie jednak kategorii 3 i zwłaszcza 4 wydaje się w treści ustawy niespójne. Literalnie stosowane przepisy ustawy spowodują, że obywatel Ukrainy posiadający Kartę Polaka, którzy przybywa na terytorium RP spełniwszy wszystkie ww. przesłanki, jednak bez najbliższej rodziny, zostanie zaliczony nie do kategorii osób z punktu trzeciego, lecz z pierwszego.

Na podstawie art. 2 ust. 7 tego aktu, wszystkie cztery grupy beneficjentów uznaje się jednocześnie za osoby korzystające z ochrony czasowej na terytorium Polski, z tym że zastosowanie wobec nich znajdują przepisy ustawy, a nie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Jak się wydaje, taka była intencja projektodawcy, choć należy zauważyć, że zapis art. 2 ust. 2 zd. ostatnie, zgodnie z którym ustawę stosuje się odpowiednio do członków najbliższej rodziny obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, jest w tym zakresie dość niejasny.

Kolejne przepisy omawianej ustawy, odnoszące się już do konkretnych uprawnień i form pomocy, w większości adresowane są do ww. kręgu beneficjentów. Zwykle przepisy te posługują się bowiem sformułowaniem: „obywatelowi Ukrainy przebywającemu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1, przysługuje prawo do: (...)”¹ lub podobnym zwrotem, odnoszącym się do osób, które spełniają wymogi określone w ww. artykule. Ponieważ zgodnie z art. 1 ust. 1a ustawy pod pojęciem obywatela Ukrainy należy rozumieć także małżonka nieposiadającego obywatelstwa ukraińskiego, takie sformułowania każą domniemywać, że **określone uprawnienia i formy pomocy przysługiwać będą wszystkim obywatelom Ukrainy i ich małżonkom – obywatelom państw trzecich, którzy spełniają wymogi określone w art. 2 ust. 1 ustawy**, czyli przybyli do Polski legalnie, bezpośrednio z terytorium Ukrainy, w okresie od 24 lutego 2022 r. do dnia oznaczonego w przepisach odrębnych i zadeklarowali zamiar pozostania w Polsce. Podobnie – jak się zdaje – wygląda sytuacja członków najbliższych rodzin obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, gdyż zgodnie z art. 2 ust. 2, przepisy ustawy stosuje się do nich odpowiednio.

Tak interpretowane przepisy ograniczają oferowaną pomoc do zawężonej grupy beneficjentów, pozostawiając **poza systemem pomocowym** określonym w ustawie np. obywateli Ukrainy i ich małżonków, którzy wjadą do Polski w inny sposób niż przez przeznaczone do tego przejście graniczne lub z terytorium innego państwa niż Ukraina, a także bezpaństwowców i obywateli państw trzecich – członków rodziny obywateli Ukrainy

¹ Por. np. art. 23 ust. 1, art. 26 ust. 1 czy art. 28 ust. 1 ustawy.

innych niż ich małżonkowie. Poza zakresem podmiotowym ustawy pozostają także cudzoziemcy – obywatele państw trzecich, którzy zamieszkiwali w Ukrainie na podstawie zezwoleń na pobyt stały, osoby, które korzystały w tym kraju z ochrony międzynarodowej, ewentualnie podobnej formy ochrony wynikającej z prawa krajowego, a także członkowie ich rodzin. Objęcie takich grup cudzoziemców ochroną czasową, co nastąpiło na mocy decyzji Rady UE, może jednak okazać się niewystarczające, choćby ze względu na zdecydowanie węższy zakres pomocy oferowanej w przepisach ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

Trudne do uzasadnienia wydaje się w szczególności ograniczenie stosowania ustawy do obywateli Ukrainy i ich małżonków, którzy wjechali do Polski legalnie i bezpośrednio z terytorium tego kraju (za wyjątkiem obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka i członków ich najbliższych rodzin – tutaj, jak wynika z treści art. 1 ust. 1 ustawy kierunek wjazdu jest bez znaczenia). Wyklucza to bowiem z kręgu beneficjentów ustawy osoby, które podejmą próbę przekroczenia granicy poza miejscem do tego przeznaczonym oraz tych cudzoziemców, którzy opuszczą Ukrainę z powodu wojny, ale dotrą do Polski z terytorium innego państwa (np. Białorusi albo Słowacji). W obecnych warunkach wyłączenie takie wydaje się korespondować z rzeczywistą sytuacją na granicy polsko – ukraińskiej. Z docierających do Biura RPO sygnałów, potwierdzonych w trakcie licznych wizytacji przedstawicieli RPO na granicy, wynika bowiem, że wszystkie przejścia graniczne są drożne, ruch na nich odprawiany jest płynnie, osoby opuszczające Ukrainę stawiają się do odprawy na granicy, a liczba prób przekroczenia granicy polsko – ukraińskiej poza przeznaczonymi do tego miejscami jest stosunkowo niewielka. Tym niemniej, w miarę pogarszania się sytuacji na Ukrainie, może to się zmienić, a ludzie uciekający przed postępującym frontem, w obawie o swoje życie, mogą zacząć przekraczać granicę w każdy możliwy sposób i w różnych miejscach. Mogą również wystąpić przypadki, w których obywatele Ukrainy, by uniknąć kolejek na przejściach granicznych, które pojawiły się w początkowym okresie, celowo jechali do Polski przez np. Słowację, by dołączyć do rodziny, która jest w Polsce. Warto więc, aby już teraz projektowane przepisy uwzględniały taki ewentualny bieg zdarzeń i **stwarzały szansę na legalizację pobytu w trybie przewidzianym w ustawie – i uzyskanie związanej z tym pomocy – osobom, które przekroczą granicę również w inny sposób i w innym miejscu niż funkcjonujące przejście graniczne na granic polsko – ukraińskiej, o ile wykażą, że przed 24 lutym 2022 r. zamieszkiwały w Ukrainie.**

Ze względu na potrzebę ochrony szeroko rozumianego prawa do życia rodzinnego i konieczność zapewnienia rodzinom, w szerokim tego słowa znaczeniu, jednakowego stopnia bezpieczeństwa prawnego, socjalnego i ekonomicznego na terytorium Polski uznają za zasadne rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z pomocy oferowanej w analizowanej ustawie o bezpaństwowców i cudzoziemców o innym niż

ukraińskie obywatelstwie, którzy są członkami rodzin obywateli Ukrainy innymi niż ich małżonkowie. Proponuję przy tym, aby inkorporować do ustawy definicję członka rodziny opartą o art. 2 ust. 4 decyzji Rady 2022/382, obejmującą: (-) będącego stanu wolnego partnera obywatela Ukrainy, z którym osoba ta pozostaje w stałym związku, i z którym przebywała w Ukrainie przed dniem 24 lutego 2022 r., (-) małoletnie i niepozostające w związku małżeńskim dzieci obywatela Ukrainy lub dzieci jego małżonka, niezależnie od tego, czy urodziły się w związku małżeńskim, poza związkiem, czy są przysposobione, (-) innych bliskich krewnych obywatela Ukrainy, którzy mieszkali razem jako jedna rodzina przed dniem 24 lutego 2022 r., i którzy byli w tym czasie całkowicie lub częściowo na jego utrzymaniu. **W mojej ocenie, art. 1 ust. 2 ustawy należy wobec tego rozszerzyć o ww. definicję członków rodziny, która miałaby zastosowanie zarówno do rodziny obywateli Ukrainy nie posiadających Karty Polaka, jak i tych, którzy Kartę taką mają.**

Wojna w Ukrainie dotknęła nie tylko obywateli tego państwa, ale też wszystkie osoby innych obywatelstw i różnych narodowości, które mieszkały, studiowały czy pracowały w Ukrainie. Nie mam wobec tego wątpliwości, że również te osoby, jeśli przekraczają granicę z Polską, powinny móc do Polski legalnie wjechać i pozostać tutaj, przynajmniej na czas niezbędny do zorganizowania bezpiecznego powrotu do kraju pochodzenia lub dłużej, jeśli powrót taki okaże się niemożliwy. Szerszą ochroną należy jednak objąć wszystkie te osoby, które mimo, że nie posiadały obywatelstwa ukraińskiego, w Ukrainie koncentrowały swoje życie prywatne czy zawodowe, i wobec których nieuprawnionym i niezasadnym byłoby oczekiwanie, że powrócą do swoich krajów pochodzenia. W takiej sytuacji znajdować się mogą cudzoziemcy – bezpieczeństwa lub obywatele państw trzecich, którzy zamieszkiwali w Ukrainie na podstawie zezwoleń na pobyt stały lub uzyskanej tam ochrony międzynarodowej lub podobnej, wynikającej z prawa krajowego. **Również takim grupom cudzoziemców, osób, które także uciekły przed wojną, warto zatem zaoferować uproszczony tryb legalizacji pobytu w Polsce, zapewnić dostęp do podstawowych świadczeń pomocy socjalnej, opieki medycznej, rynku pracy i edukacji w stopniu pozwalającym na godne życie, usamodzielnienie się i podjęcie aktywności w życiu społecznym i ekonomicznym.**

4. Przedłużenie legalnego pobytu w Polsce cudzoziemców, którzy przekroczyli granicę na podstawie zezwoleń udzielanych przez komendantów placówek Straży Granicznej w trybie art. 32 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach (art. 44 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy)

Jak wynika z docierających do mnie informacji, a także z wizytacji prowadzonych na przejściach granicznych przez moich przedstawicieli, wobec konfliktu zbrojnego w Ukrainie do Polski wpuszczani są wszyscy cudzoziemcy, którzy stawiają się do odprawy na przejściach granicznych, w tym także obywatele innych państw niż Ukraina. Dla większości

z nich podstawą prawną wjazdu i pobytu w Polsce jest zezwolenie na wjazd na terytorium Polski na czas do 15 dni, udzielane przez komendantów placówek Straży Granicznej na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach (Dz. U. z 2021 r. poz. 2354). Piętnaście dni legalnego pobytu, które gwarantuje ww. zezwolenie, to zdecydowanie zbyt krótki okres, aby skorzystać z oferowanej w Polsce pomocy, zyskać wsparcie i wiedzę co do swojej sytuacji prawno – pobytowej oraz istniejących możliwości wyjazdu z Polski lub pozostania tutaj na dłużej. Świadomy tego faktu projektodawca przewidział w art. 44 ustawy, że pobyt na podstawie zezwolenia udzielonego w trybie art. 32 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach uznany zostanie za legalny przez okres 18 miesięcy, ale tylko w przypadku obywateli Ukrainy i ich małżonków. Takie ograniczenie nie znajduje żadnego uzasadnienia. Naraża jedynie obywateli innych państw na nielegalny pobyt w Polsce po upływie 15 dni od daty przekroczenia granicy, z pełnymi konsekwencjami prawnymi dla nich i dodatkowym obciążeniem dla organów Straży Granicznej i Urzędu ds. Cudzoziemców, które w tym trudnym czasie będą musiały wszczynać i prowadzić postępowania w sprawach zobowiązania ww. cudzoziemców do powrotu. Postuluję zatem **rozszerzenie zakresu podmiotowego art. 44 ustawy do wszystkich cudzoziemców, którzy przekroczyli granicę polsko – ukraińską począwszy od dnia 24 lutego 2022 r. i przybyli do Polski na podstawie zezwoleń, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach tak, aby mieli oni szansę np. na powrót do kraju pochodzenia w czasie legalnego pobytu w Polsce.**

5. Wydawanie zezwoleń na pobyt czasowy (art. 38 ustawy). Sytuacja cudzoziemców, wobec których przed dniem 24 lutego 2022 r. wydana została decyzja o zobowiązaniu do powrotu

Artykuł 38 ustawy przewiduje możliwość uzyskania przez osoby, których pobyt w Polsce uznany został za legalny w trybie art. 2 ust. 1 tego aktu, zezwolenia na pobyt czasowy na okres trzech lat. Organem właściwym do wydania zezwolenia będzie wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu wnioskodawcy. Moje zastrzeżenia budzi jednak fakt, że decyzja wojewody o odmowie udzielenia takiego zezwolenia, podobnie jak decyzja o jego cofnięciu, będzie ostateczna (art. 38 ust. 9 projektu ustawy). Trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego rozwiązania, zwłaszcza że jedna z przesłanek odmowy wydania zezwolenia (tj. wymóg obronności, bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa i porządku publicznego – art. 38 ust. 4 pkt 1 ustawy) ma charakter uznaniowy. Należy zatem **pozostać przy dwuinstancyjności postępowania legalizacyjnego** i zapewnić cudzoziemcom prawo do wniesienia skutecznego środka odwoławczego do organu wyższej instancji, a następnie zaskarżenia negatywnej decyzji do sądu administracyjnego.

Do udzielania takich zezwoleń stosuje się przepisy ustawy o cudzoziemcach, poza zakresem uregulowanym w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy. Należy zatem przyjąć,

że w projektowanym stanie prawnym, zgodnie z art. 106 ust. 2 i ust. 3 ustawy o cudzoziemcach, cudzoziemiec będzie zobowiązany załączyć do wniosku o udzielenie ww. zezwolenia ważny dokument podróży, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy nie będzie posiadał ważnego dokumentu podróży i nie będzie miał możliwości jego uzyskania, inny dokument potwierdzający tożsamość. W mojej ocenie wymóg ten, mimo zapewnionej możliwości przedstawienia innego dokumentu niż ważny dokument podróży, jest zbyt rygorystyczny. Należy mieć na uwadze, że obywatele Ukrainy opuszczają swój kraj w warunkach wojny, a to sprawia, że mogą nie posiadać przy sobie żadnego dokumentu tożsamości. Problem ten dotyczy w szczególności, choć nie tylko, dzieci, które w kraju pochodzenia nie miały wystawionego żadnego dokumentu tożsamości, a jedynie akt urodzenia. Warto zatem w projektowanych przepisach uwzględnić taką sytuację wprowadzając przepis, zgodnie z którym **brak dokumentu nie będzie stanowił podstawy do pozostawienia wniosku bez rozpoznania.**

Warto na marginesie odnotować, że projektowana ustawa reguluje sposób postępowania w przypadku braku dokumentów potwierdzających tożsamość cudzoziemca w procedurze nadawania numeru PESEL, określonej w art. 4 ustawy. Zgodnie z ust. 11 tego przepisu, organ gminy nadający ww. numer powinien potwierdzić tożsamość cudzoziemca na podstawie dokumentu podróży, Karty Polaka lub innego dokumentu ze zdjęciem pozwalającego na ustalenie tożsamości, a w przypadku osób poniżej 18. roku życia także dokumentu potwierdzającego urodzenie. Jednak w przypadku braku takich dokumentów, stosownie do art. 4 ust. 13 ustawy, tożsamość cudzoziemca może być ustalona na podstawie oświadczenia złożonego pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. **Takie rozwiązanie należy również dopuścić w procedurze udzielania zezwoleń na pobyt czasowy na podstawie art. 38 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy.**

Ustawa w żaden sposób nie wpływa natomiast na sytuację prawną obywateli Ukrainy, wobec których wydana została decyzja o zobowiązaniu do powrotu do kraju pochodzenia z terminem dobrowolnego powrotu przypadającym w okresie od 24 lutego 2022 r., oraz tych, wobec których postępowania o zobowiązanie do powrotu do kraju pochodzenia, wszczęte przed 24 lutym 2022 r., nie zostały jeszcze zakończone lub którzy przed ww. datą otrzymali decyzję o takim zobowiązaniu, bez określenia terminu dobrowolnego powrotu. Bez wątplenia przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735) oraz ustawy o cudzoziemcach stwarzają podstawy do udzielenia w takim przypadku zgody na pobyt ze względów humanitarnych, a nawet zmiany ostatecznej już decyzji orzekającej o zobowiązaniu do powrotu, niemniej jednak, skoro i tak wykonanie decyzji powrotowej na Ukrainę jest obecnie niemożliwe, **warto rozważyć, czy ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy nie powinna wprowadzać rozwiązania, zgodnie z którym obywatele Ukrainy wobec których toczą się postępowania o zobowiązanie do powrotu lub którzy**

otrzymali przed dniem 24 lutego br. decyzję o takim zobowiązaniu, bez względu na to czy z określonym terminem dobrowolnego powrotu czy bez, objęci zostaną pewną formą abolicji i w sposób uproszczony, w trybie przewidzianym w omawianej ustawie, będą mogli uzyskać legalny pobyt w Polsce.

6. Brak możliwości uzyskania dokumentu potwierdzającego tożsamość i poświadczającego fakt przybycia do Polski (art. 3 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy)

Osoby, których przybycie do Polski zostanie zarejestrowane przez komendanta placówki Straży Granicznej podczas przekraczania granicy lub w trybie określonym w art. 3 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, powinny mieć możliwość otrzymania dokumentu potwierdzającego ich tożsamość i poświadczającego fakt zarejestrowania wjazdu. Dla wielu osób przybywających do Polski może to być jedyna szansa na uzyskanie urzędowego dokumentu potwierdzenia tożsamości. Należy zatem rozważyć zamieszczenie dodatkowego zapisu w art. 3 ustawy.

7. Nadawanie numeru PESEL (art. 4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy)

Ustawa przewiduje nadawanie osobom uprawnionym do tego na mocy ustawy numeru PESEL, na podstawie złożonego przez nich osobiście wniosku. Według uzasadnienia ustawy, posiadanie numeru PESEL „pozwoli na realizację szeregu usług publicznych na rzecz tych osób”. Z ustawy nie wynika, aby obywatele Ukrainy, którzy przybyli do Polski po dniu 24 lutego 2022 r. w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, mieli obowiązek posiadania numeru PESEL (numer PESEL ma być nadawany na ich wniosek). Pojawia się zatem wątpliwość, czy obywatele Ukrainy, którzy z jakiegoś powodu nie wystąpią o nadanie numeru PESEL, nie będą mieli trudności z dostępem do usług publicznych świadczonych w Polsce.

Zgodnie z art. 4 ust. 7 i 8 ustawy, do wniosku o nadanie numeru PESEL, dołącza się fotografię spełniającą wymagania określone w ustawie o dowodach osobistych, zaś od osoby składającej ten wniosek pobiera się odciski palców (z wyjątkiem osoby, która nie ukończyła 12. roku życia). Projektodawca uzasadniając wspomniany wymóg twierdzi, że „gromadzenie wizerunku osoby, której PESEL jest nadawany, oraz jej odcisków palców, ma na celu zapewnienie możliwości weryfikacji tożsamości osoby w oparciu o niezaprzeczalne cechy biometryczne, co znajduje uzasadnienie w bezpieczeństwie państwa, jak i samych osób, którym numer PESEL jest nadawany”.

Należy zauważyć, że w odniesieniu do obywateli polskich gromadzenie przez państwo takich danych jak wizerunek oraz odciski palców ma służyć zabezpieczeniu dokumentów tożsamości, którymi jednostki posługują się w celu umożliwienia ich identyfikacji (dowód osobisty, paszport biometryczny). Potwierdzeniem tego jest

rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2019/1157 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie poprawy zabezpieczeń dowodów osobistych obywateli Unii i dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii i członkom ich rodzin korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się. Zgodnie z postanowieniami pkt 18 i 19 preambuły tego rozporządzenia, umieszczanie wizerunku twarzy i dwóch odcisków palców w dowodach osobistych, przewidziane już w odniesieniu do paszportów biometrycznych, ma na celu poprawę bezpieczeństwa dowodów osobistych, a sprawdzanie wizerunku twarzy, a także odcisków palców, stanowi sposób weryfikacji autentyczności dokumentu i tożsamości jego posiadacza. Wizerunek twarzy i odciski palców nie są zatem danymi, które pozyskuje się w celu rejestracji podstawowych danych identyfikujących tożsamość, czemu służy ewidencja ludności, którą prowadzi się w m.in. w Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności (art. 2 i 3 ustawy o ewidencji ludności). Aczkolwiek w przypadku obywateli Ukrainy dane te mają być gromadzone w odrębnym rejestrze (rejestrze obywateli, którym nadano numer PESEL), to **istnieje wątpliwość, czy ich pozyskanie jest konieczne np. dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.**

Stosownie do treści art. 4 ust. 16 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, organ gminy odmawia w drodze decyzji nadania numeru PESEL, w przypadku, gdy:

- 1) fotografia załączona do wniosku nie spełnia wymagań określonych w ustawie o dowodach osobistych,
- 2) nie zostały pobrane odciski palców,
- 3) potwierdzenie tożsamości nastąpiło na podstawie oświadczenia, którego weryfikacja doprowadziła do ustalenia, że w rejestrze obywateli Ukrainy prowadzonym przez Komendanta Głównego Straży Granicznej zamieszczono serię i numer dokumentu stanowiącego podstawę przekroczenia granicy.

Od odmownej decyzji organu gminy nie służy odwołanie (art. 4 ust. 17 ustawy). Brak możliwości złożenia odwołania od decyzji w przedmiocie odmowy nadania numeru PESEL stanowi odstępstwo od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, które choć jest dopuszczalne w świetle art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego, to jednak spowoduje, że obywatel Ukrainy kwestionujący decyzję o odmowie nadania numeru PESEL będzie mógł zweryfikować ją w postępowaniu sądowno-administracyjnym, co znacznie utrudni uruchomienie kontroli legalności tej decyzji. Wszczęcie postępowania przed sądem administracyjnym następuje bowiem w wyniku złożenia skargi, tj. środka prawnego, który musi spełniać znacznie większe wymogi formalne niż odwołanie, a ponadto z jego wniesieniem wiąże się obowiązek uiszczenia opłaty sądowej.

II. Uwagi dotyczące określonych w ustawie form pomocy i zasad jej udzielania

8. Zakres pomocy świadczonej w punktach recepcyjnych (art. 12 ust. 1 ustawy)

Pierwszą i podstawową formą pomocy świadczonej osobom przybywającym z Ukrainy, w czasie tuż po przekroczeniu granicy polsko – ukraińskiej, jest pomoc udzielana w tzw. punktach recepcyjnych, organizowanych i nadzorowanych przez wojewodów. Do tego rodzaju pomocy, zasad i zakresu jej udzielania, odnosi się art. 12 ustawy. Przepis ten, z przyczyn nie dających się uzasadnić, ogranicza jednak możliwość korzystania z tej formy pomocy, obejmującej tak istotne elementy jak zakwaterowanie, całodzienne wyżywienie, niezbędny transport i dostęp do środków czystości, higieny osobistej i innych produktów, do obywateli Ukrainy i ich małżonków (oraz członków najbliższych rodzin obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka), którzy przybyli do Polski bezpośrednio z terytorium Ukrainy (czyli do osób, o których mowa w art. 1 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy). Ponieważ wśród osób pilnie potrzebujących tego rodzaju wsparcia są – i będą – również obywatele innych państw, którzy zamieszkiwali wcześniej w Ukrainie i przekroczyli granicę uciekając przed wojną, **konieczne jest rozszerzenie zakresu podmiotowego art. 12 ustawy i objęcie tym przepisem wszystkich cudzoziemców, którzy po dniu 24 lutego 2022 r. przekroczyli lub przekroczą granicę polsko – ukraińską i to nie tylko w sposób przewidziany przez prawo.**

9. Powierzanie zadań organizacjom pożytku publicznego i związkom zawodowym (art. 12 ust. 8 ustawy) związane z możliwością przyznawania pomocy i wydatkowania środków ze skutkiem wstecznym (art. 100 ustawy)

Trzeba zasygnalizować, że finansowanie zadań publicznych zleczonych organizacjom pożytku publicznego może nastąpić na podstawie umowy i w formie dotacji. To ostatnie zastrzeżenie jest o tyle istotne, że dotacja celowa, o której mowa w art. 127 ustawy o finansach publicznych może być wypłacana jedynie przed dokonaniem wydatków (nie może przybrać formy refundacji wydatków już poniesionych – por. wyrok NSA z 24 listopada 2016 r., sygn. akt II GSK 954/15). O ile zamierzeniem projektodawcy było umożliwienie przyznawania dofinansowania na uprzednio zrealizowane zadania (a sugeruje to treść art. 100 ustawy), to **należałoby wprost dopuścić w ustawie możliwość udzielania go w formie refundacji, a nie poprzestawać jedynie na odesłaniu do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych.**

10. Polecenia wojewody związane z realizacją zadań z zakresu pomocy recepcyjnej (art. 12 ustawy)

Wątpliwości budzi zakres uprawnienia wojewody do wydawania poleceń, zawarty w art. 12 ust. 10 ustawy, z uwagi możliwość ich wydawania „w związku” z realizacją zadań określonych w ust. 1, a nie „w celu” ich wykonania. Możliwość dowolności wydawania poleceń jest wzmacniana poprzez brak wymogu uzasadnienia decyzji o jego wydaniu, co może utrudniać kontrolę instancyjną / sądownoadministracyjną wydawanych decyzji. **Należy rozważyć wprowadzenie obowiązku sporządzenia uzasadnienia decyzji przynajmniej w razie jej zaskarżenia.** Ustawa nie określa też przesłanek wstrzymania wykonania poleceń, a także nie jest jednoznaczny stosunek tej instytucji do przewidzianej w przepisach ogólnych postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego instytucji wstrzymania wykonania decyzji.

11. Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej (art. 34 ustawy)

Wątpliwość budzi wyłączenie wobec obywateli Ukrainy (i ich współmałżonków) dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych w zakresie leczenia uzdrowiskowego i rehabilitacji uzdrowiskowej, a także podania produktów leczniczych wydawanych świadczeniobiorcom w ramach programów polityki zdrowotnej ministra właściwego do spraw zdrowia. Powyższe wyłączenie wpłynie na brak dostępu do świadczeń zdrowotnych ze środków publicznych wobec osób cierpiących na choroby rzadkie i ultraradkie, uniemożliwiając im leczenia lub jego kontynuacji. Wobec czego, osoba z taką chorobą (choroby rzadkie i ultraradkie dotyczą przy tym w większości dzieci) nie będzie mogła mieć sfinansowanej terapii. Dodatkowo, wyłączenie dla pacjentów z Ukrainy opieki sanatoryjnej, może budzić wątpliwości np. w kontekście żołnierzy, którzy będą wymagali takiej formy wsparcia.

12. Dostęp do świadczeń rodzinnych i świadczeń z pomocy społecznej uzależnionych od orzeczonej niepełnosprawności (art. 26 ustawy)

Wprowadzone w art. 26 ust. 1 ustawy uprawnienie do uzyskania przez obywateli Ukrainy (i ich małżonków) przebywających na terytorium RP, których pobyt jest uznawany za legalny, prawa do świadczeń rodzinnych, o których mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111 ze zm., dalej: u.o.ś.r.) może doznawać istotnego ograniczenia z uwagi na brak dodatkowych rozwiązań dedykowanych tej grupie osób w obszarze wydawania orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.

Wymaga wskazania, iż uzyskanie świadczeń rodzinnych uzależnionych od niepełnosprawności, np. świadczeń rodzinnych mieszczących się w grupie świadczeń

opiekuńczych, w tym zasiłku pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego oraz świadczenia pielęgnacyjnego wymaga posiadania przez osobę ubiegającą się o te świadczenia **aktualnego orzeczenia o niepełnosprawności**. Jego brak wywołuje skutki określone w art. 24a ust. 2 u.o.ś.r., który wskazuje, że gdy osoba złoży wniosek bez wymaganych dokumentów, podmiot realizujący świadczenia przyjmuje wniosek i wyznacza termin nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni na uzupełnienie brakujących dokumentów. Niezastosowanie się do wezwania skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia.

Brak ustalenia na poziomie ustawowym dla obywateli Ukrainy, którzy wjechali legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 24 lutego 2022 r., uproszonego trybu wydawania orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, mając na względzie m.in. długotrwałość postępowań przed powiatowym zespołem ds. orzekania o niepełnosprawności i konieczność dysponowania stosowną dokumentacją medyczną osoby z niepełnosprawnością, niesie za sobą istotne ryzyko niemożności spełnienia przez osobę ubiegającą się o świadczenie opiekuńcze warunku udokumentowania stanu niepełnosprawności osoby wymagającej opieki. Konsekwencją będzie brak możliwości pełnego korzystania z prawa do świadczeń wynikających z przepisów u.o.ś.r.

Podobne uwagi odnieść należy do dostępu do świadczeń z pomocy społecznej uzależnionych od niepełnosprawności, np. zasiłku stałego.

Z uwagi na powyższe istotnego znaczenia nabiera także kwestia weryfikacji i honorowania orzeczeń o niepełnosprawności obowiązujących na Ukrainie (w sytuacji, gdy obywatele Ukrainy takim orzeczeniem dysponują). Kwestia ta z uwagi na przyjęcie przez organy jednolitego trybu postępowania przy rozpoznawaniu wniosków, wymaga jednoznacznego dookreślenia na gruncie ustawowym.

13. Dostęp do edukacji (art. 51, 52, 54, 56 i 57 ustawy)

Największe zastrzeżenia z perspektywy ochrony praw i wolności budzi art. 54 ustawy, który przewiduje, że **minister** właściwy do spraw oświaty i wychowania może określić, **w drodze rozporządzenia**, organizację kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1, w szczególności w zakresie oceniania, klasyfikowania i promowania, przeprowadzania egzaminów, organizacji pracy jednostek systemu oświaty, przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego i wprowadzić w tym zakresie odrębne unormowania, uwzględniając dostosowanie procesu kształcenia, wychowania i opieki do potrzeb i możliwości dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy. Upoważnienie do wydania rozporządzenia nie jest szczegółowe, co oznacza, że

prawdopodobnie regulacje dotyczące kwestii, które co do zasady zawarte są w ustawach, znajdują się w rozporządzeniach. Minister zyskuje w ten sposób nowe, szerokie uprawnienia. **Przepis ten może być niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.**

Artykuł 51 ustawy ustanawia możliwość tworzenia innych lokalizacji prowadzenia zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, podporządkowanych organizacyjnie szkołom lub przedszkolom prowadzonym przez jednostki samorządu terytorialnego. Oprócz klas szkoły podstawowej mogą tam funkcjonować oddziały przedszkolne. Zgodnie z ust. 4 utworzenie innej lokalizacji prowadzenia zajęć następuje w drodze uchwały organu stanowiącego tej jednostki samorządu terytorialnego, **po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty**. Opinia jest wydawana w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku o jej wydanie. **Z uwagi na bardzo duże potrzeby w zakresie kształcenia dzieci i młodzieży z Ukrainy, mając na uwadze inne zadania kuratorów oświaty, zasadne byłoby odstąpienie od konieczności pozyskania opinii kuratora oświaty lub też uproszczenie procesu tworzenia innych lokalizacji w inny sposób.**

Zgodnie z art. 52 ustawy jednostka samorządu terytorialnego (...) **może zorganizować tym dzieciom i uczniom bezpłatny transport do miejsca**, w którym zapewnia się im kształcenie i wychowanie. Brak obowiązku zorganizowania transportu do szkoły może uniemożliwić uczniom realizację prawa do nauki, szczególnie w miejscowościach, w których występuje problem wykluczenia transportowego. **Zasadne byłoby zapewnienie dzieciom transportu na podobnych zasadach, jak ma to miejsce obecnie w stosunku do uczniów polskich przedszkoli i szkół**, zgodnie z art. 32 i 39 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.).

Artykuł 56 ustawy stanowi, że w roku szkolnym 2021/2022 w szkole, w której utworzono dodatkowy oddział w celu zapewnienia kształcenia i wychowania dzieciom i uczniom będącym obywatelami Ukrainy, (...) **nauczycielowi mogą być przydzielone, za jego zgodą, godziny ponadwymiarowe w wymiarze wyższym niż określony w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela** (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762). Należy mieć na uwadze, że dalsze zwiększanie obciążenia indywidualnych nauczycieli może pogłębić kryzys kadrowy obecny w polskich szkołach. Należy zadbać o to, aby obowiązek uzyskania zgody nauczyciela na objęcie dodatkowych zajęć był faktycznie przestrzegany, oraz przede wszystkim podjąć starania na rzecz pozyskania nowych nauczycieli i nauczycielek. Właściwy minister powinien rozważyć **ułatwienia w dostępie do pracy dla opiekunów, wychowawców i nauczycieli oraz wolontariuszy przybywających z Ukrainy**, aby w jak najlepszy sposób skorzystać z ich kwalifikacji i umiejętności.

Ustawa w art. 57 zezwala zatrudniać w roku szkolnym 2021/2022 na stanowisku pomocy nauczyciela osobę nieposiadającą obywatelstwa polskiego, jeżeli posiada

znajomość języka polskiego w mowie i piśmie w stopniu umożliwiającym pomoc uczniowi, który nie zna języka polskiego albo zna go na poziomie niewystarczającym do korzystania z nauki. Z uwagi na potrzeby i charakter niektórych szkół **można rozważyć umożliwienie zatrudniania także osób znających inny język obcy**, który umożliwi porozumiewanie się w danym oddziale.

Wśród rozwiązań, które nie znalazły się wprost w przepisach ww. ustawy, wymienić można np. zapewnienie uczniom możliwości kontynuowania nauki w języku ukraińskim, na podstawie ukraińskich podstaw programowych, np. za pomocą zdalnych metod nauczania, a także zapewnienie innym podmiotom prostej ścieżki tworzenia oddziałów przygotowawczych. W oparciu o art. 51 ust. 6 ustawy osoba prawna inna niż jednostka samorządu terytorialnego lub osoba fizyczna prowadząca publiczne lub niepubliczne przedszkole lub publiczną lub niepubliczną szkołę może utworzyć inną lokalizację prowadzenia zajęć podporządkowaną organizacyjnie odpowiednio temu przedszkolu lub tej szkole **po zawarciu porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego** będącą odpowiednio dla tego przedszkola lub dla tej szkoły organem rejestrującym. Tu także przewiduje się pozyskanie **opinii kuratora oświaty**. **Taka procedura może okazać się zbyt wymagająca** dla organizacji, które wyrażają chęć włączenia się w tworzenie sieci oddziałów dla dzieci i młodzieży z Ukrainy. Istnieje możliwość, że dla części osób pobyt w Polsce będzie tymczasowy, zatem nie wszyscy uczniowie będą chcieli uczyć się według zasad polskiego systemu oświaty. Niewątpliwie potrzebne im będzie jednak wsparcie ze strony specjalistów, np. psychologów. Konieczne jest także uwzględnienie potrzeb dzieci uczęszczających do żłobków i przedszkoli.

14. Prawa studentów / studentek (art. 41, art. 45 i art. 98 ustawy)

Co do zasady pozytywnie oceniam zaproponowane w ustawie rozwiązania dotyczące umożliwienia kontynuowania studiów przez osoby przybywające do Polski z powodu wojny w Ukrainie, jako w dużej mierze wychodzące naprzeciw trudnościom sygnalizowanym przeze mnie w wystąpieniu z dnia 25 lutego br., skierowanym do Ministra Edukacji i Nauki² oraz w wystąpieniu z dnia 28 lutego br. do Ministra Zdrowia³. Jednocześnie chciałbym jednak zwrócić uwagę na następujące kwestie problematyczne.

Uwzględniając fakt, iż część studentów uciekających przed wojną nie dysponuje dokumentami pozwalającymi na potwierdzenie osiągnięć uzyskanych na ukraińskich uczelniach, w art. 45 ust. 1 ustawy przewidziano, że obywatelowi polskiemu albo obywatelowi Ukrainy, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy, którzy w dniu 24 lutego 2022 r. byli studentami

² Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ukraina-studenci-nauka-w-polsce-mein>, dostęp: 8.03.2022 r.

³ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-mz-ukraina-polscy-studenci-kontynuacja-nauka-polska>; dostęp: 8.03.2022 r.

uczelni działającej na terytorium Ukrainy i którzy oświadczą, że w tym dniu studiowali na określonym roku studiów na danym kierunku i poziomie studiów w uczelni działającej na terytorium Ukrainy i nie dysponują dokumentami poświadczającymi okresy studiów, zdane egzaminy, zaliczenia lub praktyki zawodowe, wydanymi przez tą uczelnię, mogą zostać uznane odpowiednie okresy tych studiów w drodze weryfikacji osiągniętych efektów uczenia się. Mając to na uwadze należy jednak wskazać, że **z problemem braku dokumentów potwierdzających dotychczasowe osiągnięcia zmagają się i będą się zmagać nie tylko obywatele Polski i Ukrainy, ale także obywatele innych krajów, którzy dotychczas kształcili się w Ukrainie.** Z przekazów medialnych wynika co prawda, że część studentów planuje powrót do krajów pochodzenia, ale nie można wykluczyć, że niektórzy z nich będą zainteresowani kontynuowaniem kształcenia w Polsce. Studenci ci, podobnie jak obywatele Polski i Ukrainy uciekający przed wojną, mogą nie mieć stosownych dokumentów pozwalających na weryfikację dotychczasowych osiągnięć. Brak jest natomiast argumentów przemawiających za odmiennym traktowaniem tej grupy studentów⁴. W konsekwencji, moim zdaniem, **nie jest celowym warunkowanie możliwości skorzystania z procedury przewidzianej w art. 45 ust. 1 posiadaniem przez studenta określonego obywatelstwa.**

Podobne wątpliwości budzi przewidziane w art. 41 ust. 10 ustawy rozwiązanie, zgodnie z którym obywatel Ukrainy, którego pobyt na terytorium RP jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1, będący studentem, może ubiegać się o stypendium socjalne i kredyt studencki, o których mowa w art. 86 ust. 1 pkt 1 i art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2021 r. poz. 478 ze zm., dalej jako: p.s.w.n.). Moim zdaniem brak jest okoliczności uzasadniających różnicowanie dostępu do pomocy materialnej w zależności od posiadanego obywatelstwa. W tym zakresie **celowym byłoby umożliwienie ubiegania się o przewidzianą w projekcie pomoc materialną także przez studentów będących obywatelami innych niż Ukraina krajów, którzy z uwagi na inwazję Rosji musieli uciec do Polski.**

Mając na uwadze fakt, że **wielu studentów będących obywatelami Polski kształciło się na kierunkach medycznych ukraińskich uniwersytetów, a także** uwzględniając to, że opłaty za studia w Ukrainie na kierunkach medycznych były relatywnie niższe niż studia na analogicznych kierunkach w Polsce, uważam za zasadne przewidziane w art. 41 ust. 1 ustawy rozwiązanie, zgodnie z którym w przypadku polskich studentów kierunków medycznych kształcących się dotychczas w Ukrainie, którzy

⁴ Studenci ci będą mogli co prawda skorzystać z procedury przewidzianej w 327 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2021 r. poz. 478 ze zm., dalej jako: p.s.w.n.), dotyczącej postępowania w sprawie potwierdzenia ukończenia studiów na określonym poziomie, niemniej przepis ten ma dużo węższy zakres zastosowania niż analizowany przepis ustawy. Co więcej art. 327 ust. 3 p.s.w.n. przewiduje także podmiotowe ograniczenia, co w konsekwencji oznacza, że nie każdy student-cudzoziemiec będzie mógł z tejże procedury skorzystać.

kontynuować będą naukę na polskich uczelniach opłaty za usługi edukacyjne związane z kształceniem na studiach niestacjonarnych albo studiach w języku obcym pobiera się w wysokości nieprzekraczającej wysokości opłat za kształcenie dotychczas ponoszonych w uczelni działającej na terytorium Ukrainy. Korzystne są także szczegółowe regulacje dotyczące refundacji kosztów kształcenia i niepobierania opłat za usługi edukacyjne (art. 41 ust. 2-9 ustawy). Nie negując faktu, że to właśnie studenci kierunków medycznych będą stanowić największą grupę polskich studentów wracających z Ukrainy należy wskazać, że z uzasadnienia ustawy nie wynika, czy wprowadzenie preferencyjnego rozwiązania w zakresie opłat za studia zostało poprzedzone weryfikacją, czy problem naprzeciw któremu wychodzi omawiana regulacja dotyczy wyłącznie studentów kształcących się na kierunkach medycznych. W tym względzie **za celowe uznaję poddanie analizie, czy problem dotyczący niemożności ponoszenia wysokich kosztów kontynuowania kształcenia na polskich uczelniach nie dotyczy także studentów innych kierunków. Jeśli wątpliwość ta się potwierdzi, konieczna będzie zmiana regulacji w celu uwzględnienia sytuacji studentów kształcących się na innych kierunkach niż medyczne.**

Artykuł 98 ust. 4 ustawy pozwala, aby w roku akademickim 2021/2022 zajęcia na studiach stacjonarnych i studiach niestacjonarnych były prowadzone łącznie w zakresie niezbędnym do umożliwienia odbywania studiów przez osoby, które w dniu 24 lutego 2022 r. były studentami uczelni działających na terenie Ukrainy. W tym względzie pragnę zwrócić uwagę na swoje stanowisko wyrażone w wystąpieniu z dnia 16 lutego 2022 r. do Ministra Edukacji i Nauki⁵, w którym krytycznie odniosłem się do wynikającego z art. 63 ust. 2 p.s.w.n. zakazu łącznego prowadzenia zajęć na studiach stacjonarnych i niestacjonarnych. Zniesienie tego ograniczenia czyniłoby bezprzedmiotowym tworzenie szczególnej regulacji pozwalającej w drodze wyjątku na łączne prowadzenie zajęć.

15. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, prawa lokatorów (art. 60a projektu ustawy)

Treść art. 60a ustawy wzbudza poważne wątpliwości i zastrzeżenia. Przewidziane w tym przepisie wyłączenie stosowania ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172, dalej: u.o.p.l.), rodzi **ryzyko zagrożenia bezdomnością osób należących do grup szczególnie wrażliwych (matki z dziećmi, kobiety w ciąży, osoby z niepełnosprawnościami, osoby obłożnie chore itp.)**. Z ustawy nie wynika bowiem jednoznacznie, jaka i czy w ogóle zostanie tej grupie osób zapewniona pomoc w zakwaterowaniu po wygaśnięciu stosunku użyczenia. Przepisy projektowanej ustawy nie określają trybu postępowania i zakresu pomocy, jaką osoby te (nawet grupy szczególnie

⁵ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-zakaz-%C5%82%C4%85cznych-zaj%C4%99%C4%87-studenci-dzienni-zaoczni>, dostęp: 8.03.2022 r.

wrażliwe) mogą otrzymać w sytuacji, gdy zmuszone zostaną do opuszczenia użyczonych im budynków/lokali prywatnego zakwaterowania. Nie sposób przyjąć, że intencją ustawodawcy było rzeczywiście pozbawienie omawianej grupy osób ochrony przed bezdomnością, jednak **projektowana regulacja nie przewiduje całościowego uregulowania takiej sytuacji**. W mojej ocenie, zapewnienie jasnej i kompleksowej regulacji w tym zakresie jest niezwykle ważne dla ochrony praw i wolności osób, które powinni być objęte szczególną ochroną, w tym także ochroną przed bezdomnością.

Należy również zaznaczyć, że o ile osoby objęte wyrokami eksmisyjnymi, teoretycznie, mogłyby uzyskać (krótkotrwałą) ochronę w postaci pomieszczenia tymczasowego (art. 1046 par 4 Kodeksu postępowania cywilnego), to jednak w praktyce byłoby to niewykonalne, gdyż zarówno definicja pomieszczenia tymczasowego, podstawa do zawarcia umowy najmu takiego pomieszczenia, jak też tryb jej zawarcia zostały określone w u.o.p.l., której stosowanie zostało w projekcie wyłączone „w zakresie tego użyczenia”. Samo sformułowanie „w zakresie tego użyczenia” jest nieprecyzyjne i może w praktyce rodzić spory, co do faktycznego zakresu wyłączenia przepisów o ochronie praw lokatorów.

Wobec wyżej omawianego wyłączenia ochrony przed bezdomnością poważne zastrzeżenia wzbudza również wyłączenie zastosowania art. 15zzu ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, z późn. zm.), czyli zakazu eksmisji w okresie stanu zagrożenia pandemicznego i w pandemii. **Jeżeli bowiem ustawodawca w projektowanej regulacji nie zapewnił osobom z grup szczególnie wrażliwych ochrony w postaci uprawnienia do najmu lokalu socjalnego, to wykonanie eksmisji „na bruk” w trakcie pandemii wydaje się być rozwiązaniem z w/w powodów niehumanitarnym.**

16. Możliwość użyczenia jednostce samorządu terytorialnego nieruchomości wchodzących w skład zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (art. 92 ustawy)

Art. 92 projektu ustawy dopuszcza, aby zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich mogły być przeznaczane na tymczasowe miejsca zakwaterowania dla osób opuszczających Ukrainę. Rodzi to pewną wątpliwość, na którą zwraca uwagę funkcjonujący w strukturze mojego Biura Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur - placówki te (w większości) pod względem ochronnym wyglądają **jak więzienia** (kraty w oknach, mury/ogrodzenia ochronne, kamery), choć w środku (w części mieszkalnej) zwykle są dobre. **Nie wydaje się zatem, aby dobrym pomysłem było kwaterowanie w takich warunkach**

osób przybywających do Polski z Ukrainy, często doświadczonych już działaniami wojennymi.

III. Uwagi dotyczące pozostałych regulacji ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy

17. Czas służby funkcjonariuszy (art. 65 ustawy)

Zgodnie z art. 65 ust. 1 i 2 ustawy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, czas służby funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej, Służby Ochrony Państwa oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, którzy pełnili służbę, realizując zadania bezpośrednio związane z pobytem osób, które przybyły na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, może przekraczać 40 godzin tygodniowo, z zachowaniem prawa do nieprzerwanego wypoczynku. W zamian za czas służby przekraczający ustawowo określoną normę czasu służby funkcjonariuszom przysługuje po zakończeniu okresu rozliczeniowego rekompensata pieniężna. Innymi słowy, funkcjonariusze wskazanych służb zaangażowani w związku z konfliktem zbrojnym na Ukrainie nie będą mogli w tym czasie odebrać wypracowanych godzin „w naturze”, a wyłącznie rekompensatę pieniężną.

Rekompensata pieniężna wypłacana jest na zasadach określonych m.in. w art. 33 ust. 3d ustawy o Policji (przepisy takie istnieją również w pozostałych pragmatykach służbowych z wyj. ABW) tzn. do końca kwartału następującego po okresie rozliczeniowym, o którym mowa w art. 33 ust. 2 (tj. 6 miesięcy, 1.01-30.06 oraz 1.07-31.12), lecz nie później niż w dniu zwolnienia ze służby. Z uwagi na fakt, iż okres rozliczeniowy wynosi 6 miesięcy, w praktyce funkcjonariusz może otrzymać rekompensatę dopiero po dziewięciu miesiącach służby (tj. do końca września 2022 r.). W świetle powyższego, ze względu na wprowadzone ograniczenie prawa do wypoczynku funkcjonariuszy związane z brakiem możliwości odbioru dnia wolnego w zamian za wypracowane nadgodziny, **proponuję odstępstwo od standardowego terminu wypłaty rekompensaty (9 miesięcznego) na rzecz bieżącego ich rozliczania (w terminie miesięcznym).**

18. Wymiar kary w przypadku popełnienia niektórych przestępstw w czasie trwania konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy (art. 72 ustawy)

Art. 72 ustawy zmienia wysokość kary orzekanej w przypadku wymienionych w przepisie czynów zabronionych, jeżeli do ich popełnienia doszło „w czasie trwania konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy”. **Z uwagi na użycie przez projektodawcę kwalifikatora „w czasie trwania konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy” projektowany przepis staje się na tyle wieloznaczny, że nie spełnia wymagań zasady dostatecznej określoności leżącej u podstaw zasady demokratycznego państwa prawnego**

wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, gdyż nie pozwala nawet w przybliżeniu na wskazanie zakresu zastosowania proponowanej konstrukcji nadzwyczajnego obostrzenia kar. Na kanwie wskazanego przepisu nie sposób ustalić np. ram czasowych konfliktu, od którego zależeć ma wymiar kary. Nie wiadomo też, czy użycie w ustawie zwrotu „w czasie trwania konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy” może uzasadniać zwiększenie kryminalizacji także takich przestępstw, które nie wykazują żadnego związku, oprócz zbieżności czasowej, z tym konfliktem. Brak też choćby próby wykazania potrzeby wprowadzenia omawianej zmiany oraz jej przydatności w perspektywie wynikającego z przepisu ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, do których zalicza się wolność osobista. **Z tego powodu zmiana nie spełnia w żaden sposób przesłanek koniecznych z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.** Art. 72 z całą pewnością prowadzi do nadmiernej ingerencji w prawo do wolności osobistej, która nie znajduje uzasadnienia w przesłance jego zastosowania. **To zaś czyni zasadnym postulat konieczności wykreślenia art. 72 z ustawy.**

19. Wyłączenie odpowiedzialności karnej (art. 82 i art. 94 ustawy)

W mojej ocenie zwrócić należy uwagę na przepisy regulujące problematykę odpowiedzialności karnej, tj. art. 82 ustawy, który odnosi się do zmian w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289) oraz art. 94 ustawy, odnoszący się do zmian ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162 i 2105 oraz z 2022 r. poz. 24).

Zauważyć należy, że wprowadzenie ww. rozwiązań w żaden sposób nie zostało uzasadnione. Rozwiązania te zostały umieszczone w ustawach, które zasadniczo nie zawierają regulacji odnoszących się do odpowiedzialności karnej. Przedmiot regulacji wskazanych unormowań związany z wyłączeniem przestępności określonych czynów jednoznacznie przesądza, że wskazane zmiany winny znaleźć się w Kodeksie karnym⁶ i nie ma tu miejsca na rozwiązania dorywcze, prowizoryczne lub choćby ograniczone czasowo w celu rozwiązania określonego tylko problemu, w tym związanego z trwającym obecnie na terytorium Ukrainy konfliktem zbrojnym. Próba umiejscowienia wskazanych uregulowań poza Kodeksem karnym musi zostać oceniona jednoznacznie negatywnie. Wskazane regulacje, ze względu na stopień ich skomplikowania w odniesieniu do przepisów Kodeksu karnego, winny być procedowane w trybie przewidzianym w rozdziale 4 „Postępowanie z projektami kodeksów” uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej⁷.

Zaznaczyć należy, że powszechnie przyjęta nomenklatura Kodeksu karnego wskazuje, że użycie przez ustawodawcę zwrotu „nie popełnia przestępstwa” oznaczać może

⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2345 z późn. zm.; dalej: Kodeks karny lub k.k.).

⁷ T.j. M. P. z 2021 r. poz. 483 z późn. zm.

albo niepopelnianie przestępstwa z uwagi na to, że zachowanie sprawcy pozbawione jest przymiotu bezprawności, innymi słowy jest uważane przez porządek prawny za legalne, a tym samym nie można mówić o wypełnieniu przez takie zachowanie znamion typu czynu zabronionego opisanych w ustawie, albo zachowanie sprawcy jest zachowaniem bezprawnym i wypełnia znamiona typu czynu zabronionego opisane w ustawie, lecz sprawcy nie można przypisać winy. Zestawienie brzmienia art. 94 (jak i art. 82), w którym zawarte są jednocześnie dwa zwroty „nie popełnia przestępstwa” oraz „sprawca czynu zabronionego” z treścią art. 1 § 1, 2 i 3 k.k., na kanwie którego termin „czyn zabroniony” oznacza tyle co „czyn bezprawny” pozwala zauważyć, że konsekwencją projektowanego rozwiązania ma być w zamierzeniu projektodawcy wyłączenie winy. Regulacja dla zachowania jej spójności z regulacjami Kodeksu karnego winna opisywać zatem tylko taki kontekst sytuacyjny, który wskazywałby na działanie sprawcy w anormalnej sytuacji motywacyjnej. Stopień rozbudowania wskazanej regulacji oraz użycie w jej ramach zwrotów niedookreślonych i ocennych „bezpieczeństwo publiczne”, „negatywne skutki wynikające z naruszenia prawa”, „istotnie utrudnione” nie pozwala ustalić zarówno jej zakresu zastosowania, jak i zakresu normowania. Przywołać w tym miejscu należy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 2003 r. w sprawie o sygn. K 44/02, w ramach którego dookreślone zostały standardy tworzenia prawa wynikające z art. 2 Konstytucji w odniesieniu do okoliczności wyłączających odpowiedzialność represyjną. Z punktu poczynionych w przedmiotowym judykacie ustaleń regulacja zawarta w art. 94 (jak i art. 82) budzi uzasadnione **wątpliwości pod kątem spełnienia zasady dostatecznej określoności przepisów prawa.**

Względem regulacji ujętej w art. 94 sformułować można ponadto dodatkowe generalne zastrzeżenie, że stanowi wyłom w ochronie dóbr indywidualnych leżących u podstaw art. 296 § 1, 1a, 3 i 4 k.k., który nie jest w żaden sposób powiązany ze skutkami konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy w zakresie, w jakim zakres zastosowania art. 94 ustawy kształtowany jest przez przesłanki „obowiązywania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego albo stanu wojennego” oraz „obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii”.

W kontekście niezwykłego tempa procedowania projektu ustawy, dodanie normy przedmiotowo niezwiązanej z treścią i celem ustawy, która to norma nie jest bynajmniej błaha, gdyż jej konsekwencją byłoby wyłączenie odpowiedzialności karnej osób, które swoim zachowaniem wypełniły znamiona typów czynów zabronionych z art. 296 § 1, 1a, 3 i 4 k.k., należy ocenić jednoznacznie negatywnie. Doprowadzenie bowiem do sytuacji, w której w art. 94 ustawy znajdują się przesłanki całkowicie niezwiązane z przedmiotem ustawy, a mające bardzo skonkretyzowane konsekwencje w postaci wyłączenia odpowiedzialności karnej za określone zachowania podjęte w czasie „obowiązywania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego albo stanu

wojennego” oraz „obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii”, leży w sprzeczności ze standardami stworzenia prawa wynikającymi z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Próba wprowadzenia do porządku prawnego unormowań zawartych w art. 94, zgodnie z którymi może dojść do wyłączenia odpowiedzialności karnej za określone zachowania podjęte w czasie „obowiązywania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego albo stanu wojennego” oraz „obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii”, musi rodzić uzasadnione zastrzeżenia, jako usiłowanie obejścia prawa poprzez swoiste „przemycenie” tych unormowań w ustawie odnoszącej się do innej materii. Projektowane normy stanowiąc mają w istocie abolicję dla sprawców zachowań realizujących znamiona przestępstw podjętych przed wprowadzeniem wskazanego przepisu w życie. Przepis art. 94 wymaga korekty poprzez wykreślenie z projektowanej treści art. 9a ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców fragmentów w postaci liter „b) obowiązywania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego albo stanu wojennego” oraz „c) obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii”.

20. Ograniczenie prawa do informacji publicznej (art. 93 ustawy)

Wątpliwości budzi treść art. 93 ustawy, zgodnie z którym w ustawie z dnia 7 lipca 2017 r. o Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1582) w art. 25 dodaje się ust. 4 w brzmieniu: „4. W uzasadnionych przypadkach, za zgodą ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, Agencja nie zamieszcza imion i nazwisk obywateli państw, których dotyczy ta zgoda, oraz nazw podmiotów działających na terytorium tych państw, na listach, o których mowa w ust. 3, oraz nie udostępnia informacji o tych osobach i podmiotach posiadanych w związku z realizacją zadań, o których mowa w art. 2, na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 oraz z 2021 r. poz. 1598 i 1641)”. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że wprowadzenie tego rozwiązania pozwoli na „zapewnienie bezpieczeństwa przybywającym do Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom Ukrainy, a także ich rodzinom oraz uniknięcie przez instytucje akademickie i naukowe działające w tych krajach ewentualnych problemów wynikających z podjęcia współpracy z polskimi instytucjami”. **Wątpliwości budzi jednak bardzo ogólne sformułowanie ww. przepisu, co w konsekwencji może w przyszłości pozwalać na stosunkowo szerokie wyłączenie jawności podmiotów, którym zostały przyznane środki finansowe w ramach określonego programu, co prowadzić może do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej.** Co więcej, już z uzasadnienia ustawy wynika, że jej celem jest nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom Ukrainy, ale także fakt,

że „uelastycznienie przepisów ustawy mogłoby być zastosowane w przypadku realizowanych przez NAWA programów i innych działań kierowanych do podmiotów, którym zostały przyznane środki finansowe. Obecnie stosowane rozwiązanie nie pozwala na zapewnienie odpowiedniej ochrony tym podmiotom”. Projektodawca nie precyzuje jednak, skąd wynika konieczność rozszerzenia ochrony, w szczególności zaś, w sytuacji jakiego rodzaju zagrożeń ochrona ta winna być stosowana. Dlatego konieczne jest doprecyzowanie powyższej regulacji, tak by nie pozwalała na nadmierne ograniczanie jawności.

21. Zmiany w ustawie o zarządzaniu kryzysowym (art. 83 ustawy)

W myśl art. 83 ustawy dokonuje się nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym, poprzez dodanie po art. 7 kolejno art. 7a–7c. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że proponowane rozwiązanie dokonuje nowelizacji istniejącej ustawy o zarządzaniu kryzysowym, a nie wprowadza epizodycznego, ograniczonego czasowo rozwiązania, które miałyby związek z przedmiotem projektowanej ustawy.

Dodany do nowelizowanej ustawy art. 7a ust. 1 pkt 4 przewiduje, że w sytuacji kryzysowej Prezes Rady Ministrów może, z własnej inicjatywy albo na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub ministra kierującego działem administracji rządowej, wydawać polecenia obowiązujące: osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców, a zatem podmioty prywatne. Co do zasady (art. 7b ust. 2), wykonywanie zadań objętych poleceniem wydanym w stosunku do podmiotów, o których mowa w art. 7a ust. 1 pkt 4, następuje na podstawie umowy zawartej z podmiotem przez ministra kierującego działem administracji rządowej albo przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i jest finansowane ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest, odpowiednio, minister albo Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jednakże dalej dopuszczono też realizację zadań objętych poleceniami bez zawarcia umowy, na podstawie decyzji i późniejszego finansowania (art. 7b ust. 3). Takie rozwiązanie budzi zastrzeżenia co do wydawania poleceń podmiotom prywatnym z pomijaniem ww. zasady. Nieostry zwrot *w przypadku niezawarcia umowy*, z zaniechaniem wskazania okoliczności, z powodu których nie zawarto takiej umowy, rodzi obawy, co do instrumentalnego posługiwania się instytucją poleceń wydawanych w drodze decyzji natychmiast wykonalnej. Może prowadzić to do naruszenia chronionych praw przedsiębiorców, w szczególności konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej.

22. Zmiany w ustawie o dokumentach paszportowych (art. 97 ustawy)

Ustawa przyspiesza wprowadzenie niektórych zmian w ustawie z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. poz. 350), której wejście w życie zaplanowano na 27 marca 2022 r., a także zakłada, że dzień wdrożenia rozwiązań

technicznych umożliwiających wydawanie dokumentów paszportowych zgodnie z przepisami teŝe ustawy zostanie określony w komunikacie ministra do spraw informatyzacji. Komunikat ma zostać ogłoszony się w terminie co najmniej 14 dni przed dniem wdroŝenia rozwiązań technicznych określonych w tym komunikacie. Mechanizm ten ma zapobiec problemom wynikającym z niedostatecznego przygotowania urzędów do planowanych zmian.

Z dniem publikacji ustawy:

- zlikwidowana zostaje ewidencje paszportowa oraz centralna ewidencja wydanych i unieważnionych dokumentów paszportowych, na jej miejsce utworzony zostaje Rejestr Dokumentów Paszportowych;
- dokumenty paszportowe wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zachowują ważność do upływu terminów w nich określonych – wcześniej przepis dotyczył dokumentów wydanych przed 27 marca 2022 r.

Wątpliwości budzi następujący fragment uzasadnienia do projektu ustawy: „[A]ktualna sytuacja międzynarodowa, związana z trwającym konfliktem zbrojnym w Ukrainie, uniemoŝliwia zakończenie przygotowywania, zwłaszcza w polskich przedstawicielstwach znajdujących się na obszarze objętym konfliktem, infrastruktury informatycznej, niezbędnej do obsługi spraw paszportowych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych. Ponadto wzmoŝone przepływy osób z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi w tym kraju, uniemoŝliwiają przeprowadzenie procesu szkolenia osób zajmujących się wydawaniem dokumentów paszportowych w sposób gwarantujący zapoznanie się z wszystkimi funkcjonalnościami Rejestru Dokumentów Paszportowych.”.

Należy zauwaŝyć, ŝe od momentu wybuchu wojny w Ukrainie, w polskich urzędach wojewódzkich zanotowano znacząco zwiększone zainteresowanie składaniem wniosków o wydanie paszportu. Obywatele zgłaszają, ŝe kontakt z urzędami jest utrudniony, a rejestracja wizyty zarówno telefonicznie, jak i online jest niemoŝliwa. W sprawie tej skierowałem w dniu 7 marca 2022 r. wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁸. W piśmie tym zwróciłem uwagę na zbliŝające się wejście w życie przepisów zmieniających o dokumentach paszportowych i poprosiłem o wzmocnienie przygotowania urzędów i ich personelu do nowych regulacji. Potwierdzony w uzasadnieniu do ustawy **brak przygotowania odpowiednich polskich przedstawicielstw rodzi obawy o kolejne utrudnienia w procedurze uzyskania paszportu.**

⁸ Zob. https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-03/Do_MSWiA_paszporty_7.03.2022.pdf, dostęp: 8.03.2022.

23. Instytucja opiekuna tymczasowego (art. 25 ustawy)

Instytucja opiekuna tymczasowego budzi pewne wątpliwości. Z pewnością bardzo ważną kwestią w sprawach dotyczących małoletnich bez opieki jest szybkość postępowania. Jednak trzeba wziąć pod uwagę także naczelną zasadę dobra dziecka, która może zostać naruszona, jeśli „tymczasowym opiekunem” (na czas nieokreślony) zostanie niewłaściwa osoba. Wydaje się więc za zasadne, aby kandydat na „tymczasowego opiekuna” musiał spełniać także wymogi określone w art. 148 par. 1 i par. 2 KRO. W ocenie Rzecznika ponownego rozważenia wymaga również sprawa określenia właściwego w tych sprawach miejscowo sądu rodzinnego. W mniejszych miejscowościach obsada sędziowska może okazać się zupełnie niewystarczająca w stosunku do liczby spraw, które przyjdzie im rozpoznawać. Wydział rodzinny w takich sądach składa się czasem z trzech, a czasem nawet jedynie z jednego sędziego. Z kolei duże sądy mają większą obsadę – ale i większą ilość spraw. Konieczne jest rozważenie takiego sposobu postępowania, który sprawi, że sądy rodzinne faktycznie będą w stanie rozpoznać wnioski o ustanowienie opiekuna tymczasowego w przepisany terminie trzech dni – i to nie tylko w oparciu o nadzwyczajną właściwość z art. 569 par. 2 KPC.”

24. Ocena Skutków Regulacji (OSR)

Należy zwrócić uwagę na **zadeklarowany w OSR incydentalny charakter ustawy (pkt 3), co nie znajduje uzasadnienia w jej części normatywnej**. Wiele bowiem przepisów ustawy, zwłaszcza w odniesieniu do ich skutków, wykracza zarówno poza zaplanowane pierwsze 18 miesięcy pobytu obywateli Ukrainy w RP, jak również poza kolejne 3 lata ich możliwego pobytu czasowego. W mojej ocenie, Ocena Skutków Regulacji nie została opracowana w sposób wystarczający. Wskazać należy, że zgodnie z § 28 ust. 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2016 r. poz. 1006 ze zm.) Ocena Skutków Regulacji winna zawierać między innymi:

1) zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu, a ten nie został całościowo zidentyfikowany, co wnioskodawcy przyznali między innymi w zakresie rynku pracy oraz wpływu projektowanych przepisów na ten sektor, a także brak informacji o wpływie na inne, równie ważne obszary;

2) określenie celu i istoty interwencji, przy czym należy wskazać, że wskazując cel inicjatywy ustawodawczej nie można nie brać pod uwagę jej długofalowych rezultatów, których wnioskodawca nie zidentyfikował nawet pobieżnie – pkt 10 OSR i brak wpływu na środowisko naturalne, sytuację i rozwój regionalny, demografię, mienie państwowe, informatyzację oraz zdrowie, podczas gdy analiza poszczególnych propozycji

projektowanej regulacji prowadzi do wniosku, iż na każdy z powyżej przywołanych obszarów przedłożony do łaski marszałkowskiej projekt ma wpływ;

3) porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach, co oczywiście w obecnej, bardzo dynamicznej sytuacji, jest nie tylko utrudnione, ale może być niemożliwe do wykonania w sposób kompleksowy. Celowe być może byłoby porównanie faktycznych działań pomocowych skierowanych dla obywateli Ukrainy, a podejmowanych przez państwa Unii Europejskiej i samą Komisję Europejską. Nie przewidziano także zasad zintegrowania określonych form pomocy z zewnętrznymi środkami pomocowymi, których dysponentem powinna stać się Polska. Projekt bowiem zakłada finansowanie realizacji ustawy jedynie z budżetu państwa, co stanowi ogromne obciążenie dla finansów publicznych.

Doceniając podjęty wysiłek przygotowania odpowiednich regulacji prawnych w zaistniałych okolicznościach, zwracam się z prośbą o rozważenie uwzględnienia powyższych uwag w toku toczących się prac legislacyjnych.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

1. Wicemarszałek Senatu - Pan Bogdan Borusewicz
2. Wicemarszałek Senatu - Pan Michał Kamiński
3. Wicemarszałek Senatu - Pani Gabriela Morawska-Stanecka
4. Wicemarszałek Senatu - Pan Marek Pęk
5. Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji - Pan Aleksander Pociąg