



Warszawa, 15-04-2024 r.

**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Valeri Vachev

XI.540.107.2024.JK

Pan
Maciej Duszczyk
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i
Administracji
ePUAP
dep.prawny@mswia.gov.pl

Szanowny Panie Ministrze,

uprzejmie dziękuję za przekazany pismem z dnia 5 kwietnia 2024 r. (ozn.: DP-WLM.0231.24.2024.EMis) projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (UD39; dalej: „projekt” lub „ustawa zmieniająca”). Rzecznik Praw Obywatelskich z uwagą zapoznał się z proponowanymi zmianami i **pozytywnie** ocenia m.in. rozwiązania dotyczące możliwości zalegalizowania pobytu na okres trzech lat w ramach uproszczonej procedury, rozszerzenie zakresu podmiotowego beneficjentów ustawy o pomocy¹, a także przedłużenie terminu legalności pobytu na terytorium RP. Niektóre rozwiązania zawarte w projekcie mogą budzić jednak **wątpliwości**. W

¹ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 167 ze zm.; dalej: „ustawa o pomocy” lub „ustawa”).

związku z tym, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1058), przedstawiam Panu Ministrowi poniższe uwagi, licząc na odpowiednie ich uwzględnienie w toku dalszych prac nad projektem.

1. Zasady potwierdzania tożsamości obywatela Ukrainy

W **art. 1 pkt 3 lit. e, f, g, h** projektu wprowadza się nowe zasady potwierdzania tożsamości obywatela Ukrainy ubiegającego się o nadanie numeru PESEL. W projekcie przewidziano, że jedynym sposobem potwierdzenia tożsamości będzie okazanie przez wnioskodawcę ważnego dokumentu podróży.

Wydaje się, że aktualnie obowiązujące przepisy ustawy o pomocy – przewidujące możliwość potwierdzenia tożsamości obywatela Ukrainy również poprzez m.in. okazanie aktu urodzenia, dokumentu unieważnionego, czy złożenie oświadczenia – nadal znajdują uzasadnienie w sytuacji niebezpieczeństwa grożącego ludności cywilnej przebywającej na terytorium Ukrainy. Obowiązek przedstawienia ważnego dokumentu podróży może okazać się niemożliwy do spełnienia, w szczególności przez osoby należące do grup szczególnego ryzyka, jak osoby z niepełnosprawnościami, osoby w starszym wieku, osoby z ograniczoną mobilnością lub chore.

Ustawa zmieniająca w **art. 1 pkt 3 lit. h** dodatkowo wprowadza obowiązek potwierdzenia tożsamości, jeżeli numer PESEL został nadany obywatelowi Ukrainy na podstawie oświadczenia lub dokumentu innego niż ważny dokument podróży. Przepis ten budzi wątpliwości zarówno ze względu na sposób jego sformułowania (bez wskazania terminu spełnienia obowiązku, ani konsekwencji jego zaniechania), jak również ze względu na ryzyko wywołania negatywnych skutków dla osób, które z przyczyn od siebie niezależnych nie mają możliwości uzyskania ważnego dokumentu podróży, a numer PESEL został im nadany na podstawie innego dokumentu lub ich oświadczenia. Do tej grupy należą między innymi osoby z niepełnosprawnościami, osoby z ograniczoną mobilnością oraz osoby starsze. Osoby te mogą napotykać bariery uniemożliwiające im wyjazd na terytorium Ukrainy lub złożenie wniosku w oddziale Państwowej Służby Migracyjnej Ukrainy. W konsekwencji uczyni to w praktyce niemożliwe korzystanie przez te osoby z pomocy gwarantowanej ustawą, pomimo tego, że należą do jej beneficjentów. Pragnę ponadto zwrócić uwagę, że dla obywateli

Ukrainy pochodzących z okupowanych terenów, urodzonych po 2014 r., uzyskanie dokumentów ukraińskich jest szczególnie utrudnione².

Uzależnienie uzyskania pomocy na terytorium Polski od posiadania ważnego dokumentu podróży może doprowadzić do przedwczesnych powrotów uchodźców z Ukrainy należących do grup szczególnie narażonych na wykluczenie społeczne, dla których uzyskanie dokumentu jest niemożliwe z przyczyn od nich niezależnych.

2. Zmiany dotyczące form wsparcia

Z perspektywy możliwości zabezpieczenia praw uchodźców z Ukrainy wątpliwości wzbudza rozwiązanie zawarte w **art. 1 pkt 7 lit. a** projektu, który zmienia art. 12 ust. 1 ustawy o pomocy. Projektowany przepis ogranicza sposoby udzielania pomocy obywatelom Ukrainy, pomijając przypadki obecnie przewidziane w art. 12 ust. 1 pkt 4, 5, 6 i 7 ustawy o pomocy, w tym m. in. finansowanie przejazdów środkami transportu oraz specjalistycznego transportu umożliwiającego transport osób leżących lub przeznaczonego dla osób z niepełnosprawnością, czy organizację miejsc udzielania doraźnej pomocy medycznej. Proponowane ograniczenie środków pomocy zapewnianej przez Wojewodę może doprowadzić do pogorszenia sytuacji osób i tak znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji – osób chorych, w zaawansowanym wieku oraz osób z niepełnosprawnościami. Tym bardziej, że zmiany proponowane w art. 1 pkt 7 lit. a projektu uzależniają możliwość podjęcia przez Wojewodę działań pomocowych niezawartych w katalogu od uzyskania zgody właściwego ministra.

Wdrożenie ww. zmian rodzi ryzyko faktycznego pozbawienia form pomocy, które nadal stanowią niezbędne wsparcie dla wielu uchodźców z Ukrainy, szczególnie zagrożonych społeczną marginalizacją.

3. Wyłączenia z partycypacji w kosztach pobytu w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania

W ustawie zmieniającej przewiduje się ograniczenie grupy obywateli Ukrainy wyłączonych z partycypacji w kosztach pobytu w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania (**art. 1 pkt 7 lit. b** ustawy zmieniającej). Proponowane w projekcie zmiany wydają się być szczególnie niekorzystne dla osób z niepełnosprawnościami. Obecnie, zwolnienie z kosztów obejmuje osoby posiadające orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności lub orzeczenie, o którym mowa

² UNHCR "Protection monitoring brief #3 Poland"
<https://data.unhcr.org/fr/documents/download/102103> [dostęp 11.4.2024 r.].

w art. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 44), podczas gdy proponowane zmiany w znaczącym stopniu ograniczają tę grupę wyłącznie do posiadających orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności lub o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji lub orzeczenie, o którym mowa w art. 5 pkt 1 i 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 44).

Osoby korzystające ze wskazanej formy pomocy mają możliwość zwolnienia z obowiązku partycypacji w kosztach pobytu w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania jeżeli znajdują się w „trudnej sytuacji życiowej” (art. 17c pkt 6 ustawy według brzmienia projektu). Należy mieć jednak na uwadze, że osoby przebywające w ww. ośrodkach już znajdują się w sytuacji przymusowej, a z powodu niepełnosprawności, wieku (okołoemerytalnego) lub posiadania kompetencji niedostosowanych do potrzeb lokalnego rynku pracy, czy uprzedzeń i stygmatyzacji wynikających z przynależności do mniejszości etnicznej, nie są w stanie podjąć zatrudnienia, a także pozyskać mieszkania na otwartym rynku. Ze względu więc na szczególne okoliczności są zmuszone do dłuższego korzystania z tej formy pomocy.

Rzecznik z nadzieją przyjmuje informację o planowanym **wdrożeniu programu usamodzielniającego** dedykowanego osobom opuszczającym ośrodki zbiorowego zakwaterowania, o którym mowa w uzasadnieniu ustawy zmieniającej. Wydaje się jednak, że odpowiednie narzędzia ukierunkowane na tego rodzaju wsparcie powinny zostać zapewnione przed wejściem w życie rozwiązań proponowanych w projekcie. Zwiększenie grupy uchodźców z Ukrainy zobowiązanej do partycypacji w kosztach pobytu w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania może powodować dalszą marginalizację osób już znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, a w dalszej perspektywie prowadzić do ich przedwczesnych powrotów na terytorium Ukrainy, albo ich bezdomności na terytorium Polski lub przerzucenia odpowiedzialności na organizacje społeczne oferujące wsparcie uchodźcom. Z tych powodów, przed wprowadzaniem zmian w katalogu osób zobowiązanych do partycypacji w kosztach pobytu w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania, uzasadnione wydaje się wdrożenie zarówno odpowiednich narzędzi ułatwiających usamodzielnienie osobom korzystającym z tej formy pomocy, jak i instrumentów zapewniających stabilność

wsparcia oferowanego osobom należącym do grup wrażliwych, które z powodów niezależnych od siebie, nie są w stanie się usamodzielić.

4. Realizacja prawa do edukacji w ramach polskiego systemu oświaty

W projekcie przewidziano zmiany dotyczące strategii włączania obywateli Ukrainy do polskiego systemu oświaty. Postulat ten był przedmiotem wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich³, w których między innymi podkreślano konieczność zapewnienia szczególnego wsparcia uczniom z doświadczeniem uchodźczym również poprzez **zwiększenie liczby asystentów międzykulturowych**. Dlatego też szczególnie pozytywnie oceniam zawartą w projekcie propozycję uregulowania instytucji asystenta międzykulturowego, w tym zapewnienie źródeł finansowania zatrudnienia asystentów w szkołach, w których uczą się uczniowie - obywatele Ukrainy (**art. 1 pkt 30** oraz **art. 7** projektu).

Rzecznik jako istotny problem wskazywał także to, że szacunkowo duża część dzieci i młodzieży przybyłych do Polski z Ukrainy w związku z działaniami wojennymi na jej terytorium nie uczy się w żadnym systemie – ani polskim, ani ukraińskim. Świadczyć to może o braku strategii włączania dzieci z doświadczeniem uchodźczym do polskiego systemu oświaty i negatywnie wpływać w dłuższej perspektywie na ich sytuację. W związku z tym konieczne jest wypracowanie odpowiednich rozwiązań w tym zakresie, z uwzględnieniem złożonych uwarunkowań tego zagadnienia, których Rzecznik jest świadomy.

W tym miejscu pragnę podkreślić, że w ocenie Rzecznika opracowanie ostatecznych rozwiązań dotyczących **uzależnienia wypłaty świadczeń wychowawczych od spełniania obowiązku szkolnego⁴ winno być poparte szerokimi konsultacjami (art. 26 ustawy według brzmienia projektu)**.

Proponowana zmiana może bowiem prowadzić do pogorszenia sytuacji małoletnich obywateli Ukrainy należących do grup wrażliwych – nie można tracić bowiem z pola widzenia zwłaszcza uczniów z niepełnosprawnościami, osób ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi oraz uczniów pochodzenia romskiego, którzy są szczególnie narażeni na marginalizację społeczną. Uczniowie i uczennice należące do tych grup

³ Zob. wystąpienie RPO do Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2023 r. (znak: VII.7030.14.2022.AT) <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-mein-problemy-edukacja-uczniowie-ukraina-odpowiedz>; wystąpienie RPO do MEiN z dnia 16 sierpnia 2022 r. (znak: XI.811.1.2022.MWR) <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/ukraina-uczniowie-z-niepelnosprawnosciami-wsparcia-mein> [dostęp 11.4.2024 r.].

⁴ Wskazana zmiana zawarta została w art. 1 pkt 18 ustawy zmieniającej.

spotykają się z barierami niekiedy niemożliwymi do pokonania, polegającymi na niedostosowaniu lokalnych szkół do ich szczególnych potrzeb oraz z uprzedzeniami i stygmatyzacją ze strony lokalnej społeczności. Wskazane trudności mogą w niektórych sytuacjach prowadzić do niespełniania obowiązku szkolnego bez winy rodzin, dla których świadczenie wychowawcze nierzadko pozostaje jedynym lub podstawowym źródłem utrzymania. Dla wielu osób, w szczególności należących do ww. grup narażonych na wyłączenie z udziału w życiu społecznym, świadczenie wychowawcze stanowi niezbędne wsparcie w pokryciu wydatków związanych z wychowaniem i utrzymaniem dzieci. **Rozwiązanie uzależniające wypłatę świadczenia wychowawczego od spełniania obowiązku szkolnego, może prowadzić do pogłębienia wykluczenia społecznego osób, które są na nie najbardziej narażone.**

Rzecznik pozytywnie odnosi się do planowanej zmiany rozwiązania zawartego w art. 50a ustawy o pomocy, które pozbawia niepubliczne szkoły podstawowe dla dorosłych, licea ogólnokształcące dla dorosłych, branżowe szkoły II stopnia oraz szkoły policealne prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne, prawa do dotacji oświatowej na uczniów objętych ustawą o pomocy, które w innym wypadku by im przysługiwały. Zastrzeżenia budzi jedynie termin wprowadzenia oczekiwanej zmiany – jak wynika z uzasadnienia ustawy zmieniającej dotacje, o których mowa w art. 26 ust. 2 i 4 - 5a oraz art. 31a ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1400 i 2005) na uczniów objętych ustawą o pomocy, mają zostać przywrócone od dnia 1 września 2025 r. Potrzeba wprowadzenia zmiany art. 50a ustawy o pomocy we wcześniejszym terminie była sygnalizowana Rzecznikowi Praw Obywatelskich. W skierowanym do Rzecznika wniosku słusznie zauważono, że zdecydowana większość szkół policealnych (79,9%) jest zarządzana przez podmioty sektora prywatnego, z kolei publiczne szkoły policealne (które stanowią zaledwie 20,1%)⁵ nie są w stanie zapewnić wystarczającej liczby miejsc dla uchodźców z Ukrainy. W związku z powyższym, zwracam się do Pana Ministra o rozważenie wprowadzenia zapowiadanej zmiany we wcześniejszym terminie.

5. Wnioskowanie o zezwolenie na pobyt czasowy i wydawanie kart pobytu

⁵ Opracowanie Głównego Urzędu Statystycznego „Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2022/23” <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20222023,1,18.html> [dostęp 11.4.2024 r.].

W **art. 1 pkt 26** projektu przewidziano możliwość przekształcenia przez obywateli Ukrainy aktualnych uprawnień pobytowych w zezwolenie na pobyt czasowy, udzielane w uproszczonej procedurze wydania karty pobytu ważnej na okres 3 lat.

Co do zasady, jest to zmiana w dobrym kierunku, mająca zapewnić stabilność obywatelom Ukrainy, którzy chcą pozostać na dłużej w Polsce. Zastrzeżenia Rzecznika budzi jednak sposób składania wniosku o wydanie karty pobytu na podstawie posiadanego statusu UKR, o którym mowa w proponowanym nowym **art. 42f** ustawy zmieniającej. Wydaje się, że w toku tworzenia proponowanych uregulowań prawnych, pominięto aspekt ludzki, związany ze zróżnicowanym poziomem kompetencji cyfrowych obywateli Ukrainy, niezbędnym w celu korzystania z systemów teleinformatycznych. Wśród osób planujących złożenie wniosku pobytowego w ramach procedury przewidzianej w art. 1 pkt 26 projektu wprowadzającej ww. art. 42f mogą znaleźć się takie, dla których ze względu na wiek lub inne czynniki korzystanie z narzędzi internetowych może stanowić trudność niemożliwą do przewyciężenia. Zgodnie z projektem, do prawidłowego złożenia ww. wniosku pobytowego konieczne będzie opatrzenie go kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem zaufanym, co stanowić może dodatkowe utrudnienie. Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że możliwość złożenia tychże wniosków wyłącznie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego prowadzi do ryzyka ograniczenia części uchodźców z Ukrainy dostępu do procedur legalizujących pobyt na terytorium RP, niezależnie od spełniania przez nich przewidzianych prawem przesłanek uprawniających do uzyskania stosownych zezwoleń. Stąd też, **zdaniem Rzecznika, projektowane zmiany powinny umożliwiać składanie wniosków także w formie papierowej, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości załatwienia sprawy za pośrednictwem systemu teleinformatycznego.** Wprowadzenie tych rozwiązań powinno być także powiązane z odpowiednimi działaniami informacyjnymi realizowanymi przez administrację rządową.

Inną kwestią obawy Rzecznika jest dodatkowe obciążenie urzędów wojewódzkich wnioskami o legalizację pobytu przewidzianymi w zawartym w projekcie nowym **art. 42c**. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi cudzoziemców dotyczące przewlekłości postępowań administracyjnych prowadzonych przez wojewodów w sprawach legalizacji ich pobytu na terytorium Rzeczypospolitej

Polskiej, co było przedmiotem wystąpień RPO⁶ zarówno do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, jak i właściwych Wojewodów. W uzasadnieniu do projektu zauważono, że wprowadzenie nowego postępowania, którego przedmiotem jest od razu wydanie karty pobytu, ma pozwalać na przekształcenie statusu pobytowego obywateli Ukrainy przy jednoczesnej minimalizacji obciążenia urzędów wojewódzkich. Jednak ze skarg wpływających do Biura RPO oraz korespondencji prowadzonej z urzędami Wojewódzkimi⁷ wynika, że braki kadrowe w urzędach oraz zwiększona liczba wniosków o legalizację pobytu skutkują wzrostem liczby zleceń personalizacji kart pobytu i wydłużonym czasem oczekiwania na ich wydanie.

Zważając na obecne obciążenie urzędów wojewódzkich oraz Centrum Personalizacji Dokumentów wydaje się, że wprowadzanym rozwiązaniom powinno towarzyszyć odpowiednie zwiększenie zasobów kadrowych. Bez tego rodzaju zmian projektowane rozwiązanie może okazać się nieefektywne.

Wątpliwości Rzecznika budzi również rozwiązanie zawarte w proponowanym w ustawie zmieniającej nowym **art. 42o**, w którym przewidziano, że dwukrotne niestawiennictwo w terminie określonym przez urząd wojewódzki w celu odebrania karty pobytu uzyskanej w procedurze określonej ustawą skutkuje wygaszeniem zezwolenia na pobyt czasowy, bez zwrotu opłaty za wydanie karty pobytu oraz opłaty skarbowej za udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy. **Przepis ten wymaga doprecyzowania w zakresie możliwości zmiany wyznaczonego przez urząd terminu, czy też możliwości przywrócenia terminu niedochowanego bez winy wnioskodawcy** na zasadzie art. 58 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.).

Jak już wskazywałem, co do zasady, Rzecznik Praw Obywatelskich pozytywnie ocenia kierunek proponowanych zmian, w tym między innymi wydłużenie do 30 września 2025 r. okresu legalnego pobytu obywatelom Ukrainy wyrażającym wolę pozostania na terytorium Polski. Jednocześnie chciałbym **poddać pod rozważę** Pana

⁶ Wystąpienie RPO do Ministra SWiA z dnia 27 czerwca 2023 r. (znak: XI.541.31.2021.KM) <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-cudzoziemcy-wojewodowie-przewleklosc-mswia-odpowiedz>; Wystąpienie RPO do Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 lipca 2023 r. (znak: XI.541.186.2023.KM); Wystąpienie RPO do Ministra SWiA z dnia 21 sierpnia 2023 r. (znak: XI.541.186.2023.KM) <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-cudzoziemcy-karty-pobytu-opoznienia-dolnoslaskie-mswia-odpowiedz> [dostęp 11.4.2024 r.].

⁷ Odpowiedź Wojewody Dolnośląskiego na wystąpienie RPO z dnia 1 sierpnia 2023 r. (znak: BW.610.1.2023.GK) https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-08/Odpowiedz_wojewody_dolnoslaskiego_karty_pobytu_opoznienia_1.08.2023.pdf [dostęp 11.4.2024 r.].

Ministra zasadność umożliwienia obywatelom Ukrainy w przyszłości ubiegania się o uzyskanie **zezwolenia na pobyt stały** na podstawie art. 195 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2023 r. poz. 519 ze zm.; dalej „ustawa o cudzoziemcach”). Umożliwiłoby to ustabilizowanie sytuacji pobytowej osobom, które przebywają na terytorium RP od początku inwazji Rosji na Ukrainę i zamierzają pozostać w Polsce na dłużej. Wydaje się to uzasadnione zważając na to, że część osób, która zdecyduje się na legalizację pobytu w formie przewidzianej w ustawie zmieniającej, po upływie 3 letniego okresu ważności kart pobytu wydanych na podstawie nowych przepisów, będzie na terytorium Polski już 5 lat, a tym samym spełni przesłankę wskazaną w ww. przepisie ustawy o cudzoziemcach.

Mając na względzie potrzebę zapewnienia odpowiedniej ochrony praw uchodźców z Ukrainy, przebywających na terytorium RP, zwracam się z uprzejmą prośbą o uwzględnienie przedstawionych uwag Rzecznika Praw Obywatelskich w toku dalszych prac nad projektem.

Z poważaniem

Valeri Vachev

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/