

USTAWA O POMOCY OBYWATELOM UKRAINY

w związku z konfliktem zbrojnym
na terytorium tego państwa

Komentarz

redakcja naukowa Witold Klaus

Rafał Cieślak, Marcin Górski, Małgorzata Jaźwińska
Ewa Kacprzak-Szymańska, Witold Klaus
Agnieszka Kwaśniewska-Sadkowska, Patrycja Mickiewicz
Marcin Princ, Katarzyna Słubik

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

USTAWA O POMOCY OBYWATELOM UKRAINY

w związku z konfliktem zbrojnym
na terytorium tego państwa

Komentarz

redakcja naukowa Witold Klaus

Rafał Cieślak, Marcin Górski, Małgorzata Jaźwińska
Ewa Kacprzak-Szymańska, Witold Klaus
Agnieszka Kwaśniewska-Sadkowska, Patrycja Mickiewicz
Marcin Princ, Katarzyna Słubik

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 11 sierpnia 2022 r.

Recenzent
Prof. dr hab. Irena Rzeplińska

Wydawca
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne
Elżbieta Lipińska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Autorki i autorzy poszczególnych części komentarza:

Rafał Cieślak – art. 14–21g, 33a–36, 60, 74, 76, 83, 105–113b

Marcin Górski – art. 4–9, 50–59, 71–71g, 73, 75, 78, 79, 84, 87, 91, 94, 98, 101,
102, 103, 104, 114

Małgorzata Jaźwińska – art. 2–3a, 11, 38, 42–44, 80, 88, 89, 97, 100b, 100c

Ewa Kacprzak-Szymańska – art. 13, 13a, 22–24a, 26, 26a, 29–33, 37, 39, 40,
61–64a, 68–70, 77, 81, 85, 86, 99–100a

Witold Klaus – Wstęp, art. 1, 72, 90, 115, 116

Agnieszka Kwaśniewska-Sadkowska – art. 25–25c, 27, 28

Patrycja Mickiewicz – art. 2–3a, 11, 38, 42–44, 80, 88, 89, 97, 100b, 100c

Marcin Princ – art. 10, 12–12b, 41, 45–49, 65–67, 82, 92, 93, 95, 96

Katarzyna Słubik – art. 2–3a, 11, 38, 42–44, 80, 88, 89, 97, 100b, 100c

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-846-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

WSTĘP

Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (zwana dalej specustawą) to akt prawny wprowadzony w wyjątkowo szybkim tempie w odpowiedzi na napaść Rosji na Ukrainę 24.02.2022 r. Wydarzenie to doprowadziło do największych ruchów migracyjnych w Europie od czasu zakończenia II wojny światowej i spowodowało, że ponad 3 mln osób przekroczyło polsko-ukraińską granicę w poszukiwaniu ochrony przed działaniami wojennymi. Szybkie tempo przyjmowania przepisów ustawy było podyktowane koniecznością stworzenia nowej sytuacji prawnej wynikłej z napływu tak dużej grupy uchodźców i uchodźczyń wojennych, na przyjęcie których polskie państwo nie było przygotowane (bo też być nie mogło).

Zakres przedmiotowy specustawy jest niezwykle szeroki i obejmuje wiele różnego rodzaju przepisów, począwszy od zagadnień związanych z legalizacją i rejestracją pobytu osób uciekających z Ukrainy, udostępnionymi im formami wsparcia (w zakresie pomocy społecznej, edukacji, dostępu do rynku pracy) poprzez organizację działań pomocowych przez różne agendy publiczne, zarówno rządowe, jak i samorządowe, po techniczne przepisy upoważniające poszczególne instytucje do podejmowania lub finansowania określonych działań wynikłych z obecności prawie 2 mln nowych mieszkańców i mieszkanki Polski.

Komentarz do specustawy został przygotowany przez specjalistów i specjalistki mających wieloletnie praktyczne doświadczenie we wspieraniu w różnym zakresie migrantów i migrantki oraz uchodźców i uchodźczynie w Polsce. Zespół autorski zrzesza osoby specjalizujące się w różnych gałęziach prawa – jako że specustawa jest bardzo eklektyczna w swoich przepisach – mowa tu o ekspertkach i ekspertach z zakresu: prawa migracyjnego, legalizacji pracy migrantów i migrantek, pieczy zastępczej, samorządu terytorialnego, finansów publicznych, administracji, prawa karnego.

Niniejsze opracowanie nie jest zatem oparte wyłącznie na „suchej” interpretacji treści przepisów, lecz czerpie z bogatych doświadczeń praktycznych (w przypadku części autorów i autorek połączonych jeszcze dodatkowo z ugruntowanym zapleczem teoretycznym). Ambicją zespołu autorskiego było wyjaśnienie w stosunkowo przystępny sposób

przepisów ustawy (często niełatwych, czasem źle sformułowanych) i zaproponowanie ich interpretacji, która byłaby zgodna z duchem uchwalania tego aktu prawnego. Mamy nadzieję, że się nam to udało i że trzymana przez Państwa w rękach publikacja pomoże w Waszej codziennej pracy.

Witold Klaus

USTAWA

z dnia 12 marca 2022 r.

o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa

(Dz.U. z dnia 12 marca 2022 r. poz. 583; zm.: Dz.U. z 2022 r. poz. 584, poz. 682, poz. 683, poz. 684, poz. 830, poz. 930, poz. 1002, poz. 1087, poz. 1161, poz. 1383, poz. 1561, poz. 1692, poz. 1733)

Art. 1. [Przedmiot regulacji oraz katalog osób uprawnionych do skorzystania ze wsparcia]

1. Ustawa określa szczególne zasady zalegalizowania pobytu obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, oraz obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu tych działań wojennych przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Ilekroć w ustawie jest mowa o obywatelu Ukrainy, rozumie się przez to także nieposiadającego obywatelstwa ukraińskiego małżonka obywatela Ukrainy, o ile przybył on na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa i nie jest obywatelem polskim ani obywatelem innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

3. Ustawa określa również:

- 1) szczególne zasady powierzenia pracy obywatelom Ukrainy, przebywającym legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

- 2) pomoc zapewnianą przez wojewodów, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty obywatelom Ukrainy;
- 3) utworzenie Funduszu Pomocy w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy;
- 4) niektóre uprawnienia obywateli Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny;
- 5) szczególne zasady przedłużania okresów legalnego pobytu obywateli Ukrainy oraz wydanych im przez organy polskie dokumentów dotyczących uprawnień w zakresie wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 6) niektóre uprawnienia obywateli polskich i obywateli Ukrainy będących studentami, nauczycielami akademickimi lub pracownikami naukowymi wjeżdżającymi z terytorium Ukrainy;
- 7) szczególne regulacje dotyczące kształcenia, wychowania i opieki dzieci i uczniów będących obywatelami Ukrainy, w tym wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w realizacji dodatkowych zadań oświatowych w tym zakresie;
- 8) szczególne zasady organizacji i funkcjonowania uczelni w związku z zapewnianiem miejsc na studiach dla obywateli Ukrainy, o których mowa w ust. 1;
- 9) szczególne zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez obywateli Ukrainy, przebywających legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 10) szczególne zasady prowadzenia dystrybucji produktów leczniczych i wyrobów medycznych przeznaczonych na pomoc humanitarną na terytorium Ukrainy przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych.

Spis treści

1. Wstęp	20
2. Zakres podmiotowy osób objętych przepisami ustawy	22
3. Relacja regulacji specustawy do przepisów dyrektywy o ochronie czasowej	27
4. Zakres przepisów ustawy	30

1. Wstęp

Dzień 24.02.2022 r. był przełomowy w trwającej od 2014 r. agresji Rosji na Ukrainę. Tego dnia wojska rosyjskie oficjalnie wkroczyły na terytorium tego kraju. Działania te spowodowały bezprecedensowy ruch ludności – w skali nienotowanej w Europie od końca lat 40. XX w. Ludzie na masową skalę uciekali z terenów objętych działaniami wojennymi, z miast i regionów bombardowanych przez wojska rosyjskie. Według danych UNHCR (Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców) do końca czerwca 2022 r. prawie 5,5 mln osób uciekających z Ukrainy przekroczyło granice tego

państwa, szukając ochrony poza jego terytorium¹. Ponadto ok. 7 mln osób opuściło swoje domy, aby znaleźć schronienie w innych rejonach Ukrainy².

Największa liczba mieszkańców Ukrainy przekroczyła granicę z Polską. Bezprecedensowość skali ucieczek dobrze oddaje fakt, że pierwszy milion uchodźców i uchodźczyń wojennych napłynął do Polski w ciągu ok. 2 tygodni od rozpoczęcia rosyjskiej agresji. Szacunki wskazują, że liczba przekroczeń granicy ukraińsko-polskiej od 24 lutego do końca czerwca 2022 r. wyniosła ponad 4,3 mln (choć niektóre osoby mogły przekraczać granicę więcej niż raz). Nie oznacza to, że tyle uciekinierów i uciekinierek z Ukrainy przebywa w Polsce. Część z nich pojechała do innych państw, duża liczba wróciła do swojego kraju. Zarejestrowano ponad 2,25 mln przekroczeń granicy w kierunku Ukrainy³. Na liczbę tę złożyli się zarówno mężczyźni wracający, by walczyć o swój kraj (szczególnie w pierwszych tygodniach po rozpoczęciu agresji), jak i osoby, które, choć uciekły przed wojną do Polski, z różnych powodów zdecydowały się wrócić do Ukrainy (na dłuższy lub krótszy czas, np. by się spotkać z osobami walczącymi na froncie). Średnio od początku maja 2022 r. można było zaobserwować, że łącznie coraz więcej osób wyjeżdżało z Polski do Ukrainy, niż przyjeżdżało do naszego kraju⁴.

Badania prowadzone przez Unię Metropolii Polskich pokazują, że pod koniec marca 2022 r. w Polsce przebywało ok. 3,2 mln obywateli i obywaterek Ukrainy. Nie oznacza to, że wszyscy uciekli przed działaniami wojennymi, bowiem w styczniu 2022 r. mieszkało w naszym kraju ok. 1,5 mln osób tej narodowości. Prawie 70% Ukraińców i Ukrainek żyło w 12 największych polskich miastach lub na ich terenach metropolitalnych (czyli w okalających je powiatach)⁵. Na koniec maja 2022 r. ta liczba niewiele wzrosła – wyniosła ogółem 3,37 mln⁶. Należy jednak pamiętać, że między marcem a majem występowała ciągła wymiana uchodźców i uchodźczyń z Ukrainy, którzy mieszkali w Polsce – część wyjechała w różnych kierunkach, a na ich miejsce przybyły nowe osoby.

Istotny jest także skład populacji osób uciekających do Polski z Ukrainy – prawie połowa z nich to dzieci. Ich liczba jest znaczna, bowiem stanowią one ok. 7% ogółu dzieci w Polsce w wieku 3–18 lat – a mówimy tu wyłącznie o osobach, które zarejestrowały się w bazie PESEL do końca maja 2022 r. Łącznie zarejestrowało się w tej bazie 1,15 mln osób, zatem

¹ Zob. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (dostęp: 30.06.2022 r.).

² Zob. <https://www.unhcr.org/ua/en/internally-displaced-persons> (dostęp: 30.06.2022 r.).

³ Zob. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (dostęp: 30.06.2022 r.).

⁴ M. Duszczyk, P. Kaczmarczyk, *Imigranci i uchodźcy wojenni a sytuacja demograficzna Polski* [w:] *Gościnną Polską 2022+. Jak mądrze wesprzeć Polskę i Polaków w pomocy osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie?*, WiseEuropa, Warszawa 2022, s. 19, <https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2022/06/Raport-Gościnną-Polską-2022.pdf> (dostęp: 20.07.2022 r.).

⁵ M. Wojdat, P. Cywiński, *Miejska gościnność: Wielki wzrost, wyzwania i szanse. Raport o uchodźcach z Ukrainy w największych polskich miastach*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 2022, s. 12; https://metropolie.pl/fileadmin/user_upload/UMP_raport_Ukraina_20220429_final.pdf (dostęp: 20.07.2022 r.).

⁶ Zob. <https://metropolie.pl/artukul/zapowiedz-glownych-wynikow-analiz-i-badan-na-temat-ukraincow-w-12-miastach-ump-pierwsze-dane> (dostęp: 20.07.2022 r.).

mniej, niż wyniosła liczba osób z Ukrainy przebywających w Polsce i uprawnionych do ubiegania się o wpisanie do niej. Wśród dorosłych uchodźców i uchodźczyń zdecydowanie przeważają kobiety, które stanowią ponad 90% tej populacji⁷ (co jest oczywiste, biorąc pod uwagę, że zgodnie z ukraińskim prawem mężczyźni w wieku 18–60 lat co do zasady nie mogą wyjeżdżać z Ukrainy).

W kontekście napływu uchodźczyń i uchodźców niezwykle ważny jest odzew przedstawicieli i przedstawielek polskiego społeczeństwa i skala wsparcia, jaka została zaoferowana osobom uciekającym. Badania pokazują, że w 12 największych polskich miastach w jakikolwiek sposób uchodźcom i uchodźczyniom pomogło ponad 2/3 mieszkańców i mieszkank⁸. Pomoc ta miała różne oblicza, a jedną z jej form było przyjmowanie osób uciekających do swoich domów.

Podają te wszystkie informacje, ponieważ mają one duży wpływ na kształt przepisów komentowanej ustawy. Była ona tworzona równoległe z rozwijającą się sytuacją. Rządzący starali się odpowiedzieć na wyzwania związane z dużą skalą migracji ogromnej liczby osób. Musieli zatem zmierzyć się z kwestiami przekraczania granic, zagadnień rejestracji oraz legalizacji pobytu uchodźców i uchodźczyń, wsparcia zarówno osób, które pomagały uciekającym (szczególnie oferując im zakwaterowanie), ale także samorządów, które stanęły przed wyzwaniem zaoferowania dużej i nieplanowanej liczbie nowych mieszkańców i mieszanek miejsc w placówkach oświatowych czy świadczenia innych usług publicznych. Co więcej, potrzeby i oczekiwania wszystkich tych osób zmieniały się w czasie, za czym twórcy przepisów też starali się nadążyć.

2. Zakres podmiotowy osób objętych przepisami ustawy

Ustawa w założeniu miała być odpowiedzią na potrzebę zorganizowania wsparcia dla osób uciekających z Ukrainy przed prowadzonymi tam działaniami wojennymi. W obecnym brzmieniu specustawa obejmuje swoimi przepisami następujące grupy, którym przysługuje szczególna pomoc wskazana w jej kolejnych przepisach:

1. Obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski z Ukrainy z powodu działań wojennych. Oryginalne brzmienie tego przepisu zakładało, że pomoc może być świadczona wyłącznie osobom, które wjechały do Polski bezpośrednio z terytorium Ukrainy. Wykluczało zatem ze wsparcia tych, którzy uciekli z Ukrainy, przekraczając inną granicę (np. ze Słowacją, Węgrami, Rumunią czy Mołdawią), i dopiero później przybyli do Polski, gdzie chcieli osiąść. Takie sformułowanie przepisu miało wiele negatywnych konsekwencji, np. doprowadziło do podejmowania przez niektóre osoby próby przekroczenia polskiej granicy do Ukrainy i ponownego wjazdu z Ukrainy – tym razem do Polski.

⁷ M. Duszczyk, P. Kaczmarczyk, *Imigranci i uchodźcy...*, s. 21–22.

⁸ Zob. <https://metropolie.pl/arttykul/zapowiedz-glownych-wynikow-analiz-i-badan-na-temat-ukraincow-w-12-miastach-ump-pierwsze-dane> (dostęp: 20.07.2022 r.).

Wymóg konieczności „bezpośredniego” wjazdu został usunięty z treści ustawy jej pierwszą nowelizacją, z 23 marca⁹. Choć przepisy nowelizacji weszły w życie 26.03.2022 r., to zgodnie z ich treścią mają one moc wsteczną od 24.02.2022 r. Chodziło bowiem o objęcie nimi także osób, które przyjechały do Polski przed datą wejścia w życie ustawy, bez zmuszania ich do dokonywania kolejnych ruchów migracyjnych i bez wykluczania ich ze wsparcia.

Obecnie zatem nie ma konieczności wykazywania faktu bezpośredniego przekroczenia polskiej granicy, ważny jest jedynie cel wyjazdu z Ukrainy, którym musi być ucieczka spowodowana działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa. Prawo do pomocy przysługuje zatem każdemu obywatelowi Ukrainy, niezależnie od tego, którą granicę przekroczył, uciekając z terytorium Ukrainy.

2. Małżonków osób wymienionych w pkt 1, którzy nie posiadają obywatelstwa ukraińskiego, o ile przybyli z terytorium Ukrainy i nie posiadają obywatelstwa polskiego ani żadnego innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Przepis ten zawiera kilka elementów.

Po pierwsze, rozszerza korzystanie z dobrodziejstw specustawy na pewną kategorię osób nieposiadających obywatelstwa ukraińskiego – czyli na małżonków obywateli Ukrainy. Kategoria ta jest dość wąska, bowiem nie obejmuje żadnych innych członków najbliższej rodziny obywateli Ukrainy poza ich małżonkami – np. dzieci (jeśli nie mają obywatelstwa ukraińskiego), rodziców czy osób pozostających w związkach nieformalnych. Przepis ten nie daje uprawnień osobom rozwiedzionym, które aktualnie nie są małżonkami obywatela Ukrainy.

Małżonkowie obywateli Ukrainy mogą przebywać w Polsce i przyjeżdżać do Polski samodzielnie, nie musi im towarzyszyć ich posiadający to obywatelstwo małżonek. Przepis ten daje im zatem samodzielną podstawę do otrzymywania praw wynikających ze specustawy na takich samych zasadach jak obywatelom Ukrainy. Nie jest on zatem powiązany ze statusem prawnym małżonka (jak w wielu innych przepisach prawa migracyjnego) ani z jego sytuacją faktyczną (np. tym, gdzie przebywa – w Polsce, w Ukrainie czy w innym dowolnym miejscu). Istotny jest jedynie fakt, że dana osoba jest małżonkiem obywatela Ukrainy oraz uciekła z tego kraju w związku z działaniami wojennymi.

Małżonkowie muszą przyjeżdżać z terytorium Ukrainy. Nie muszą przybywać z tego kraju do Polski bezpośrednio (podobnie jak obywatele Ukrainy, o czym wspominałem wyżej). Nie mogą jednak przyjeżdżać z innego państwa, w którym wcześniej mieszkali, np. z Rosji czy Białorusi. Innymi słowy, prawo to będzie przysługiwało osobom, które wcześniej mieszkały w Ukrainie lub przynajmniej przebywały na jej terytorium i z niego uciekają.

Przepis zawiera dwa ograniczenia – prawami ze specustawy nie będą objęci obywatele polscy oraz obywatele innych krajów UE. Ograniczenia te zostały wprowadzone

⁹ Ustawą z 23.03.2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 682).

W komentarzu szczegółowo zaprezentowano zagadnienia związane z zapewnieniem pomocy obywatelom Ukrainy, którzy w wyniku działań wojennych znaleźli się na terytorium państwa polskiego.

Opracowanie omawia m.in.:

- zagadnienia związane z legalizacją i rejestracją pobytu osób uciekających z Ukrainy;
- formy wsparcia w zakresie pomocy społecznej, edukacji i pracy udostępnione Ukraincom;
- organizację działań pomocowych przez różne agendy publiczne zarówno rządowe, jak i samorządowe;
- przepisy upoważniające poszczególne instytucje do podejmowania lub finansowania określonych działań wynikających z obecności nowych mieszkańców i mieszkanki Polski.

Komentarz został przygotowany przez specjalistów mających wieloletnie praktyczne doświadczenie we wspieraniu w różnym zakresie migrantów i uchodźców w Polsce. Ze względu na bardzo eklektyczny charakter specustawy zespół autorski składa się z ekspertów i ekspertek z zakresu prawa migracyjnego, legalizacji pracy migrantów i migrantek, pieczy zastępczej, samorządu terytorialnego, finansów publicznych, administracji, prawa karnego.

Komentarz jest przeznaczony przede wszystkim dla praktyków, m.in. adwokatów i radców prawnych, ze względu na wskazówki z zakresu legalizacji pracy i pobytu migrantów, dla pracowników administracji rządowej i samorządowej, którzy znajdą tu wiele wątków związanych z funkcjonowaniem samorządów terytorialnych oraz wypełnianiem obowiązków nałożonych na nich komentowaną ustawą, a także dla przedsiębiorców, którzy będą mogli się zapoznać z przepisami dotyczącymi legalnego zatrudnienia cudzoziemców, w tym lekarzy i pielęgniarek. Książka może także zainteresować pracowników naukowych zajmujących się naukami o polityce czy socjologii.

„Każdy urzędnik realizujący specustawę powinien mieć ten komentarz na biurku”.

prof. dr hab. Irena Rzeplińska

Witold Klaus – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk oraz badacz w Ośrodku Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, kryminolog, badacz migracji; aktywista społeczny; współprzewodniczący Working Group of Immigration, Crime & Citizenship działającej w ramach European Society of Criminology; członek Komitetu Nauk Prawnych PAN (kadencja 2020–2023), stypendysta Max Planck Society for the Advancement of Science, British Academy oraz rządu USA; autor wielu prac z zakresu kryminologii, wiktymologii, praw człowieka, migracji i uchodźstwa.



Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL



CENA 199 ZŁ (W TYM 5% VAT)