

Sukiennik Alicja, Regulacje dotyczące wjazdu i pobytu obywateli Ukrainy w Polsce – aspekty praktyczne

Autor:

Sukiennik Alicja

Rodzaj:

komentarz praktyczny

W związku z rosyjskim atakiem zbrojnym na Ukrainę i masowym napływem do Polski osób uciekającym z jej terytorium wprowadzono szczególne zasady dotyczące przekroczenia granicy oraz pobytu obywateli Ukrainy w Polsce. Ustanowiono przepisy, których celem jest usprawnienie ewakuacji oraz umożliwienie wjazdu na teren Polski każdej osobie zagrożonej na skutek toczącej się wojny. Ustawodawca dążył do unormowania sytuacji życiowej obywateli Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej w sposób odzwierciedlający możliwie najbliżej ich funkcjonowanie sprzed czasu wojny. Uregulowano także metody ewidencjonowania ludności co umożliwia kontrolę liczby napływających osób. Komentarz praktyczny adresowany jest przede wszystkim do osób świadczących pomoc prawną na rzecz obywateli Ukrainy.

1. Wstęp

1.1. Uwagi ogólne

Ustawą z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy Ukrainie w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa ¹ uregulowano z mocą od 24 lutego 2022 sytuację obywateli Ukrainy już przebywających oraz dopiero wjeżdżających w związku z zagrożeniami na teren Rzeczypospolitej. Rozwiązania tymczasowe stosowane przed dniem 12 marca 2022 roku zastąpione zostały kompleksowymi regulacjami. Ustawa chroni przybyłych do Polski od 24 lutego 2022 roku obywateli Ukrainy przez 18 miesięcy (z możliwością przedłużenia tego okresu), przy czym opuszczenie terytorium kraju na okres powyżej jednego miesiąca uniemożliwia powrót do Polski. Ostatni możliwy dzień wjazdu do Polski na szczególnych zasadach określony zostanie w rozporządzeniu Rady Ministrów (art. 2 ust. 4 ustawy o pomocy).

1.2. Zakres podmiotowy

Ustawa o pomocy legalizuje pobyt osób posiadających Kartę Polaka i obywateli Ukrainy (przy czym pojęciem tym objęto również współmałżonków obywateli) przybyłych bezpośrednio z jej terytorium w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium państwa. Osoby takie objęte są ochroną tymczasową w rozumieniu art. 106 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej ². Do zasad i uprawnień związanych z pobytom nie znajduje jednak zastosowania dział III rozdział 3 tej ustawy, a jedynie przepisy ustawy o pomocy. Na nieco odmiennych zasadach przedłuża się legalny pobyt na terenie Polski osób posiadających status uchodźcy, znajdujących się w procedurze uchodźczej, takich które zadeklarowały zamiar przystąpienia do tej procedury,

posiadały dotychczas zgodę na pobyt (stały, czasowy, tolerowany lub dla rezydentów długoterminowych Unii Europejskiej) albo były objęte ochroną uzupełniającą. Ustawa nie reguluje sytuacji osób innych narodowości wjeżdżających do Polski z terytorium Ukrainy. Nowelizacją z 23 marca 2022 roku poz. 682 zniesiono konieczność przybycia na teren Rzeczypospolitej bezpośrednio z terytorium Ukrainy w celu unormowania sytuacji osób uciekających do Polski przez terytoria krajów trzecich.

1.3. Zakres przedmiotowy

W zakresie zasad przekraczania granicy dążono do umożliwienia możliwie sprawnego i skutecznego przebiegu ewakuacji, co przełożyło się na liczbę formalności dokonywanych w trakcie wjazdu na rzecz ich odroczenia w czasie. Szczególne zasady regulują także przedłużenia legalnego pobytu dla osób przebywających w Polsce jeszcze przed konfliktem zbrojnym. Funkcjonowanie zawodowe, uprawnienia do korzystania z świadczeń socjalnych, edukacyjnych czy zdrowotnych uregulowano w sposób, który miał zminimalizować negatywne skutki opuszczenia terytorium ojczystego dla obywateli Ukrainy, tym samym niemalże zrównując ich sytuację prawną z obywatelami Polski.

2. Procedura wjazdu do kraju i ewidencjonowanie ludności

Jak wspomniano wcześniej procedura wjazdu do Polski została znacznie uproszczona w celu przyspieszenia ewakuacji i zredukowania kolejek na przejściach granicznych, a także szybszego przemieszczenia uciekających przed wojną na bezpieczne terytorium.

2.1. Przekroczenie granicy

Obecnie wjazd do Polski nie wymaga posiadania wizy ani ważnego paszportu. Zaleca się zabranie jakiegokolwiek dokumentu potwierdzającego tożsamość (w tym nieaktualnego), zaś w przypadku małoletnich certyfikatu urodzenia. Osoby nieposiadające żadnych dokumentów mogą zostać wpuszczone do Polski na zasadzie art. 32 ustawy o cudzoziemcach³, za zgodą Komendanta Straży Granicznej na okres do 15 dni (a następnie zalegalizować swój pobyt na zasadach ustawy o pomocy). Komendant Straży Granicznej prowadzi rejestr osób wjeżdżających do Polski, w którym dokonuje wpisu w momencie przekroczenia granicy lub też po złożeniu dalej opisanego wniosku o nadanie numeru PESEL.

Małoletni przekraczający granicę bez opieki rodziców lub opiekunów prawnych powinni posiadać notarialną zgodę rodziców na opuszczenie kraju pod opieką osoby z którą małoletni faktycznie przebywa. Brak zgody nie przekreśla całkowicie wjazdu na teren kraju, może mieć jednak wpływ na osobę ustanowionego przez sąd opiekuna tymczasowego. Nowelizacją z 23 marca 2022 roku poz. 683 ustanowiono Ewidencję Małoletnich, prowadzoną przez ministra właściwego do spraw rodziny. Do ewidencji wpisuje się małoletnich, którzy przybyli na terytorium Polski bez jakiegokolwiek opieki lub takich, którzy przebywali przed przyjazdem w pieczy zastępczej⁴.

Tymczasową procedurą Głównego Lekarza Weterynarii w sprawie postępowania ze zwierzętami towarzyszącymi podróżnym, wjeżdżającym z Ukrainy do UE przez polską granicę zewnętrzną w trakcie trwania konfliktu militarnego został objęty wjazd do Polski ze zwierzętami domowymi. Psy, koty oraz fretki nie muszą obecnie być zaszczepione na wściekliznę oraz posiadać chipa. Wystarczające jest wypełnienie na granicy oświadczenia zawierającego miejsce pobytu docelowego zwierzęcia lub poddanie zwierzęcia czasowej

izolacji oraz szczepieniu na terytorium Polski. Inne zwierzęta domowe mogą wjeżdżać do kraju bez obwarowań proceduralnych.

2.2. Nadanie numeru PESEL i profil zaufany

Pobyt obywatela Ukrainy na terytorium Polski uznaje się za legalny na podstawie złożonego wniosku o nadanie numeru PESEL. Wniosek od 16 marca 2022 roku PESEL można złożyć w dowolnym urzędzie gminy. W przypadku osób, które nie zostały zarejestrowane przez Komendanta Straży Granicznej w trakcie wjazdu wniosek ten należy złożyć w trakcie 60 dni od przekroczenia granicy.

Tożsamość osoby wnioskującej o nadanie numeru PESEL potwierdza się na podstawie dokumentu tożsamości (w tym nieaktualnego) lub też oświadczenia złożonego pod rygorem odpowiedzialności karnej (warunkiem nadania numeru jest nieposiadanie dokumentu tożsamości już w momencie przekraczania granicy).

Rejestr osób, którym nadano numer PESEL prowadzi minister do spraw informatyzacji. Wnioskując o nadanie numeru obywatel Ukrainy może wyrazić zgodę na utworzenie profilu zaufanego, który stanowić będzie potwierdzenie jego tożsamości. Na wniosek możliwe jest również otrzymanie wydruku z danymi osobowymi z utworzonego profilu. W przypadku braku wydruku potwierdzenie tożsamości w dalszych kontaktach z instytucjami może odbywać się za pomocą profilu w aplikacji mobilnej. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o pomocy: *Utworzony automatycznie profil zaufany zawiera adres poczty elektronicznej i numer telefonu komórkowego podane we wniosku, o którym mowa w art. 4 ust. 1, oraz oznaczenie potwierdzenia tożsamości w sposób, o którym mowa w ust. 6.* Przywołany ustęp 6 reguluje natomiast wspomniane wcześniej dopuszczalne sposoby ustalania tożsamości. Wykonanie fotografii na potrzeby nadania numeru PESEL może zostać sfinansowane oraz zorganizowane przez organy gminy.

3. Procedura przedłużania uprawnień do pobytu w Polsce

W osobnych przepisach określono zasady przedłużania pobytu na terytorium Rzeczypospolitej dla osób, które przebywały w Polsce jeszcze przed początkiem konfliktu zbrojnego, jednak ich legalny pobyt uległby zakończeniu w czasie trwania wojny. Kwestie te reguluje art. 42 ustawy o pomocy.

Zgodnie z przepisami wize krajowe oraz pobyty czasowe zostają przedłużone do dnia 31 grudnia 2022 roku. Karty pobytu, polskie dokumenty tożsamości oraz zgody na pobyt tolerowany, których ważność kończy się po 24 lutego 2022 roku zostaną przedłużone o 18 miesięcy w tym okresie nie będą jednak uprawniać do opuszczenia terytorium kraju.

Osoby objęte zobowiązaniami do powrotu lub podlegające procedurze powrotu dobrowolnego także mogą pozostać legalnie w Polsce o 18 miesięcy dłużej. O ten czas wydłużone zostaną także pobyty na podstawie wize Schengen oraz dokumentów pobytowych wydanych przez państwo europejskie.

4. Pobyt obywateli Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej

Z legalizacją pobytu obywatela Ukrainy lub jego małżonka czy też posiadacza Karty Polaka związany jest szereg uprawnień, których celem jest znormalizowanie codziennego funkcjonowania. Warto podkreślić, że koordynacja oraz finansowanie wszystkich świadczeń

zostały zdecentralizowane i przeniesione na szczebel samorządowy. Przyznanie wielu świadczeń ma też charakter fakultatywny, zależny od decyzji organów władzy lokalnej.

4.1. Środki i świadczenia pierwszej potrzeby

Zgodnie z art. 12 ustawy o pomocy wojewoda (podobnie jak inne jednostki podległe wojewodzie i koordynowane przez niego) może zapewnić obywatelom Ukrainy transport do miejsc zakwaterowania, zakwaterowanie, wyżywienie oraz środki higieny. W myśl art. 12 ust. 17 przepisu: *Wojewoda zapewnia pomoc, o której mowa w ust. 1, obywatelom Ukrainy, o których mowa w art. 1 ust. 1, w miarę posiadanych środków, nie krócej niż przez okres 2 miesięcy od dnia pierwszego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.*

Na wniosek przyznaje się (fakultatywnie) obywatelom Rzeczypospolitej, zapewniającym zakwaterowanie obywatelom Ukrainy, świadczenie pieniężne na okres nie dłuższy niż 60 dni. Wysokość świadczenia uregułuje rozporządzenie.

4.2. Sytuacja zawodowa obywateli Ukrainy

Sytuację zawodową obywateli Ukrainy regulują przepisy art. 22-23 ustawy o pomocy. Zgodnie z przywoływanymi przepisami możliwe jest wykonywanie pracy na terytorium kraju przez obywateli Ukrainy bez dodatkowych pozwoleń. Na pracodawcy ciąży jednakże obowiązek zgłoszenia zatrudnienia w przeciągu 14 dni do powiatowego urzędu pracy właściwego ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania podmiotu powierzającego pracę. Przyjezdnym przysługuje również prawo rejestracji w powiatowym urzędzie pracy jako osoba bezrobotna albo poszukująca pracy. Minister właściwy do spraw pracy może określić, w drodze rozporządzenia, *liczbę obywateli Ukrainy, którym podmiot powierzający wykonywanie pracy może powierzyć wykonywanie pracy, ustaloną w stosunku do liczby wszystkich osób, którym ten podmiot powierza wykonywanie pracy, kierując się względami bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, ochroną lokalnych rynków pracy oraz zasadą komplementarności zatrudnienia cudzoziemców w stosunku do obywateli polskich.* Prawo prowadzenia działalności gospodarczej przyznano obywatelom Ukrainy posiadającym numer PESEL na zasadach analogicznych do tych, które obejmują obywateli Polski. W art. 12 Ustawy o pomocy w sposób szczególny uregulowano sytuację artystów oraz naukowców. W myśl ustępu 18: *Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz jednostki jemu podległe mogą zapewnić pomoc obywatelom Ukrainy, o których mowa w art. 1 ust. 1, także w zakresie:*

- 1)** *rezydencji polegającej na zapewnieniu warunków pobytowych umożliwiających lub wspierających prowadzenie działalności artystycznej, naukowej, dydaktycznej lub badawczej z dziedziny sztuki, rozwój zawodowy lub artystyczny;*
- 2)** *stypendium twórczego polegającego na zapewnieniu wsparcia rzeczowego lub wsparcia finansowego umożliwiającego lub wspierającego prowadzenie działalności artystycznej, naukowej, dydaktycznej lub badawczej z dziedziny sztuki, rozwój zawodowy lub artystyczny;*
- 3)** *pobytu twórczego polegającego na zapewnieniu warunków pobytowych, wsparcia rzeczowego lub wsparcia finansowego umożliwiających lub wspierających*

prowadzenie działalności artystycznej, naukowej, dydaktycznej lub badawczej z dziedziny sztuki, rozwój zawodowy lub artystyczny.

4.3. Świadczenia materialne

Art. 29 ustawy o pomocy, odsyła w zakresie przyznawania obywatelom Ukrainy świadczeń pieniężnych i niepieniężnych do ogólnych przepisów o pomocy społecznej, z tą różnicą, że co do zasady nie przeprowadza się wywiadu środowiskowego dotyczącego rodziny wnioskującego. Przy wyliczaniu świadczeń pieniężnych przyznawanych według kryterium dochodowego do składu rodziny wnioskodawcy nie zalicza się osób pozostałych na terytorium Ukrainy.

Również świadczenie 500+ przyznawane będzie na zasadach ogólnych.

Dodatkowo art. 31 uprawnia do jednorazowego świadczenia w wysokości 300 zł, przyznawanego każdemu obywatelowi Ukrainy, któremu nadany został numer PESEL. Celem świadczenia jest *pokrycie wydatków na utrzymanie, w szczególności na pokrycie wydatków na żywność, odzież, obuwie, środki higieny osobistej oraz opłaty mieszkaniowe*. Obywatele Ukrainy mogą nadto ubiegać się o pomoc żywnościową finansowaną ze środków Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym.

4.4. Świadczenia zdrowotne i sytuacja pracowników służby zdrowia

Wójtom, burmistrzom oraz prezydentom miast przyznano możliwość zapewnienia obywatelom Ukrainy bezpłatnej pomocy psychologicznej (art. 32 Ustawy o pomocy).

Na zasadach ogólnych, w takim samym zakresie w jakim przyznano je osobom objętym obowiązkowym lub dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym, przyjezdnym przysługuje prawo do świadczeń zdrowotnych (z wyłączeniem świadczeń rehabilitacyjnych i pobytów uzdrowiskowych).

Ułatwiono również legalizowanie posiadanych uprawnień lekarzom i lekarzom denty stom oraz przyznawanie warunkowych uprawnień przedstawicielom obydwu zawodów. zgłoszenia Ministrowi Zdrowia w jakim podmiocie leczniczym wykonywać będą zawód. Nie jest konieczna płynna znajomość języka polskiego oraz posiadanie standardowo wymaganego okresu doświadczenia zawodowego. Osobne regulacje obejmują lekarzy i lekarzy denty stomów podczas stażu zawodowego. Lekarze staży ści uzyskali możliwość kontynuowania w Polsce szkolenia praktycznego oraz analogiczne uprawnienia do polskich lekarzy stażystów. Pielęgniarze i pielęgniarki także mogą zostać zatrudnieni na uproszczonych zasadach.

4.5. Edukacja

Przybyłym do Polski obywatelom Ukrainy przysługuje prawo do kontynuowania edukacji na każdym jej poziomie.

W przypadku obywateli polskich, którzy dotychczas studiowali na uczelniach ukraińskich i regulowali opłaty z tego tytułu przysługuje uprawnienie do refundacji już poniesionych opłat za obecny semestr. Nadto opłata za kolejne semestry studiów na tym samym kierunku nie może być ustalona jako wyższa niż dotychczas przez nich uiszczana. Obywatelom Ukrainy przysługuje natomiast prawo do ubiegania się o stypendium socjalne na zasadach ogólnych. Do obywateli Ukrainy nie stosuje się przepisów zakazujących kumulowania przyznanych zapomóg.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o pomocy studentom uczelni działającej na terytorium Ukrainy nie dysponującym dokumentami poświadczającymi okresy studiów, zdane egzaminy, zaliczenia lub praktyki zawodowe, wydanymi przez tę uczelnię, mogą zostać uznane odpowiednie okresy tych studiów w drodze weryfikacji osiągniętych efektów uczenia się.

Obywatel Ukrainy, który oświadczy, że w dniu 24 lutego 2022 r. pracował jako nauczyciel akademicki w uczelni działającej na terytorium Ukrainy oraz posiada wymagany tytuł zawodowy, stopień naukowy, stopień w zakresie sztuki lub tytuł profesora i odpowiednie kwalifikacje do zajmowania danego stanowiska, może zostać zatrudniony w uczelni jako nauczyciel akademicki z pominięciem przeprowadzania konkursu typowo przeprowadzanego w przypadku naboru na te stanowiska.

Zgodnie z art. 51 w celu zapewnienia obywatelom Ukrainy realizacji obowiązku szkolnego na poziomie podstawowym i ponadpodstawowym, a także umożliwienia korzystania z usług przedszkoli dopuszcza się tworzenie *innych lokalizacji prowadzenia zajęć*, podlegających pod konkretne jednostki dydaktyczne. Szkoły mają możliwość zorganizowania dla dzieci pochodzenia ukraińskiego transportu do lokalizacji prowadzenia zajęć dydaktycznych.

W nowopowstałych oddziałach przygotowawczych nauczanie będzie prowadzone w oparciu o realizowane w szkole programy nauczania z zakresu kształcenia ogólnego dostosowane pod względem zakresu treści nauczania oraz metod i form ich realizacji do potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz możliwości psychofizycznych uczniów.

Podobnie jak w przypadku lekarzy oraz nauczycieli akademickich uproszczono także zasady zatrudniania nauczycieli, pedagogów, psychologów szkolnych oraz asystentów nauczycieli. Zniesiono w szczególności wymóg władania językiem polskim.

Istotne z uwagi na fakt, że niejednokrotnie przybyli do Polski małoletni pozostają pod opieką tylko jednego rodzica, pozostaje dofinansowanie pobytu dzieci do lat 3 w żłobkach i klubach dziecięcych.

5. Podsumowanie

Kierunkowo nowo wprowadzone regulacje ocenić należy pozytywnie. Wątpliwość budzi jednakże przerzucenie odpowiedzialności za koordynowanie oraz finansowanie (nawet przy założeniu refundacji) ustanowionych instytucji na organy samorządowe. Decentralizacja skutkować może dywersyfikacją świadczeń zależnie od ich lokalizacji.

Nadto niepokój budzi fakultatywne uprawnienie władz, nie zaś obowiązek, do świadczenia niektórych usług. W praktyce jest to kolejny czynnik, który oznaczać może uprzywilejowanie obywateli Ukrainy osiadłych na niektórych obszarach w stosunku do tych zamieszkujących tereny innych gmin czy województw, a w efekcie do preferowania tych terytoriów i większego obciążenia lokalnych samorządów.

Fantomowy charakter mają niektóre świadczenia materialne. Choćby świadczenie jednorazowe w wysokości 300 zł mające zaspokoić wydatki na: *żywność, odzież, obuwie, środki higieny osobistej oraz opłaty mieszkaniowe* pozostaje w sposób oczywisty niewspółmierne do potrzeb uciekających z Ukrainy osób, szczególnie zważywszy na zazwyczaj szczątkowy majątek wwieziony na terytorium Rzeczypospolitej. Nieadekwatne wydaje się także wsparcie materialne przewidziane jedynie na jedynie pierwsze 60 dni

pobytu, szczególnie wobec zwiększonego popytu na rynku mieszkaniowym skutkującego nawet obecnie wzrostem cen oraz zwiększonej podaży siły roboczej, która z kolei przełożyć może się na obniżenie wynagrodzeń.

De lege ferenda uregulować w sposób szczególny należy także sytuację obywateli państw trzecich uciekających przed konfliktem zbrojnym na terenie Ukrainy.

¹Ustawa z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa – dalej *ustawa o pomocy*.

²Ustawa z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – dalej *ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony*. Ustawa z dnia 23 marca 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa – dalej *nowelizacja z 23 marca 2022 r. poz. 682*.

³Ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach – dalej *ustawa o cudzoziemcach*.

⁴Ustawa z dnia 23 marca 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa – dalej *nowelizacja z 23 marca 2022 r. poz. 683*.