

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

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

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wstęp	17
USTAWA z dnia 12 marca 2022 r. – o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa	19
Art. 1. [Przedmiot regulacji oraz katalog osób uprawnionych do skorzystania ze wsparcia]	19
Art. 2. [Zasady legalizacji pobytu osób uciekających z Ukrainy]	30
Art. 3. [Rejestracja pobytu obywateli Ukrainy uciekających przed działaniami wojennymi]	36
Art. 3a. [Krajowy punkt kontaktowy]	40
Art. 4. [Nadanie numeru PESEL obywatelowi Ukrainy]	41
Art. 5. [Nieodpłatne wykonanie fotografii do wniosku o nadanie numeru PESEL]	56
Art. 6. [Rejestr obywateli Ukrainy, którym nadano numer PESEL]	58
Art. 7. [Zakup sprzętu komputerowego oraz usług niezbędnych do realizacji zadań związanych z nadawaniem numeru PESEL obywatelom Ukrainy]	62
Art. 8. [Wyłączenie stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych; publikacja w BIP informacji o udzieleniu zamówienia]	63
Art. 9. [Utworzenie i potwierdzenie profilu zaufanego dla osób wnioskujących o nadanie numeru PESEL]	65
Art. 10. [Aktywacja publicznej aplikacji mobilnej (mObywatel) dla obywateli Ukrainy]	68
Art. 11. [Uprawnienie do pobytu obywatela Ukrainy na terytorium RP a uprawnienia wynikające z innych przepisów]	71
Art. 12. [Pomoc o charakterze socjalnym udzielana obywatelom Ukrainy przez organy administracji publicznej; polecenia wojewody]	73
Art. 12a. [Wykorzystanie na potrzeby zamieszkania zbiorowego obywateli Ukrainy budynków niespełniających wymagań przepisów techniczno-budowlanych, przeciwpożarowych oraz higieniczno-sanitarnych]	87

Art. 12b.	[Przebudowa, remont lub zmiana sposobu użytkowania budynków niespełniających wymagań przepisów techniczno-budowlanych, przeciwpożarowych oraz higieniczno-sanitarnych]	91
Art. 13.	[Świadczenie pieniężne z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy]	95
Art. 13a.	[Baza danych wniosków o świadczenie pieniężne z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy]	110
Art. 14.	[Utworzenie Funduszu Pomocy]	112
Art. 14a.	[Zwroty wydatków uzyskane przez państwowe jednostki budżetowe]	128
Art. 15.	[Skarbowe papiery wartościowe jako źródło finansowania Funduszu]	128
Art. 16.	[Zapewnienie środków na obsługę zobowiązań z tytułu wyemitowanych obligacji]	130
Art. 17.	[Plan finansowy Funduszu na 2022 rok]	132
Art. 18.	[Wpłaty i darowizny od podmiotów prawa publicznego]	132
Art. 19.	[Wpłaty z budżetu państwa]	134
Art. 20.	[Wyłączenia przepisów ustawy o finansach publicznych]	135
Art. 21.	[Przeznaczenie środków z rezerw celowych budżetu państwa]	138
Art. 21a.	[Poręczenia i gwarancje BGK dla przedsiębiorców]	139
Art. 21b.	[Utworzenie Funduszu Gwarancji Kryzysowych]	143
Art. 21c.	[Zaciąganie na rzecz FGK zobowiązań dłużnych]	145
Art. 21d.	[Plan finansowy FGK]	147
Art. 21e.	[Umowa Ministra Finansów z BGK]	148
Art. 21f.	[Wstąpienie w prawa beneficjenta gwarancji]	149
Art. 21g.	[Projekt planu finansowego FGK na 2022 r.]	150
Art. 22.	[Prawo do wykonywania pracy przez obywateli Ukrainy; rejestracja jako osoba bezrobotna lub poszukująca pracy]	150
Art. 22a.	[Funkcjonalności systemu teleinformatycznego ułatwiającego kontakty obywateli Ukrainy z pracodawcami]	162
Art. 22b.	[Użytkownicy systemu teleinformatycznego; utworzenie profilu użytkownika]	164
Art. 22c.	[Weryfikacja posiadania numeru PESEL przez użytkownika systemu teleinformatycznego]	166
Art. 22d.	[Dobrowolność utworzenia profilu użytkownika i korzystania z systemu teleinformatycznego; aktualizacja danych lub usunięcie profilu użytkownika]	167
Art. 22e.	[Dane gromadzone w systemie teleinformatycznym; wgląd do danych]	168
Art. 22f.	[Wprowadzanie, aktualizowanie lub usuwanie ofert pracy]	169
Art. 22g.	[Zasady przetwarzania danych osobowych w systemie teleinformatycznym]	170
Art. 22h.	[Udostępnianie informacji o podstawie prawnej i warunkach korzystania z usług dostępnych w systemie teleinformatycznym]	171
Art. 22i.	[Dofinansowanie z Funduszu Pracy kosztów szkolenia z języka polskiego dla obywateli Ukrainy]	171

Art. 23.	[Prawo do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez obywateli Ukrainy]	175
Art. 23a.	[Zatrudnianie obywateli Ukrainy w jednostkach samorządowych i urzędach państwowych]	178
Art. 24.	[Wykonywanie zadań na rzecz obywateli Ukrainy przez Ochotnicze Hufce Pracy i centra integracji społecznej]	181
Art. 24a.	[Uczestnictwo obywateli Ukrainy w zajęciach prowadzonych przez centrum integracji społecznej]	182
Art. 25.	[Opiekun tymczasowy małoletniego obywatela Ukrainy]	184
Art. 25a.	[Ewidencja małoletnich]	197
Art. 25b.	[Przetwarzanie i udostępnianie danych z ewidencji małoletnich]	201
Art. 25c.	[Zakup i przekazanie sprzętu komputerowego i oprogramowania informatycznego niezbędnego do prowadzenia ewidencji małoletnich]	202
Art. 26.	[Prawo do świadczeń rodzinnych, 500+ i innych świadczeń]	203
Art. 26a.	[Pokrycie ze środków budżetu państwa wydatków związanych z realizacją zadań na rzecz obywateli Ukrainy przez zespoły orzekające o niepełnosprawności]	217
Art. 27.	[Zapewnienie pieczy zastępczej pozbawionym opieki i wychowania rodziców dzieciom będącym obywatelami Ukrainy; złagodzenie wymogów dotyczących funkcjonowania żłobków, klubów dziecięcych i opiekunów dziennych]	218
Art. 28.	[Utworzenie żłobka lub klubu dziecięcego w celu zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 będącymi obywatelami Ukrainy]	230
Art. 29.	[Prawo obywateli Ukrainy do świadczeń z pomocy społecznej]	234
Art. 30.	[Prawo do świadczeń z pomocy społecznej przysługujące obywatelom Ukrainy, których członkowie rodziny powrócili na terytorium Ukrainy]	240
Art. 31.	[Jednorazowe świadczenie pieniężne przysługujące obywatelom Ukrainy]	245
Art. 31a.	[Przeznaczenie dochodów z opłat związanych ze sprzedażą napojów alkoholowych na pomoc obywatelom Ukrainy]	248
Art. 31b.	[Przeznaczenie dochodów z opłat związanych ze sprzedażą napojów alkoholowych na pomoc obywatelom Ukrainy]	250
Art. 32.	[Bezpłatna pomoc psychologiczna]	251
Art. 33.	[Pomoc żywnościowa]	253
Art. 33a.	[Wyłączenie stosowania Prawa zamówień publicznych]	254
Art. 34.	[Wykorzystanie środków PFRON]	256
Art. 35.	[Zmiany w planie finansowym PFRON]	257
Art. 36.	[Środki Funduszu Solidarnościowego]	258
Art. 37.	[Prawo obywateli Ukrainy do świadczeń opieki zdrowotnej]	258
Art. 38.	[Udzielenie obywatelowi Ukrainy zezwolenia na pobyt czasowy]	262
Art. 39.	[Wykonywanie pracy bez zezwolenia]	267
Art. 40.	[Przedłużenie obywatelom Ukrainy czasu świadczenia pomocy przy zbiorach]	268

Art. 41.	[Odpłatność za studia w przypadku polskich studentów kontynuujących studia rozpoczęte na terytorium Ukrainy; możliwość ubiegania się przez obywateli Ukrainy o stypendia socjalne lub kredyty studenckie]	270
Art. 42.	[Przedłużenie okresów legalnego pobytu obywateli Ukrainy na terytorium RP]	276
Art. 43.	[Termin wpisania do rejestru danych w związku z udzieleniem zezwolenia na wjazd na terytorium RP ze szczególnych względów]	283
Art. 44.	[Okres legalnego pobytu obywatela Ukrainy, któremu udzielono zezwolenia na wjazd na terytorium RP ze szczególnych względów]	283
Art. 45.	[Uznanie okresów studiów w drodze weryfikacji osiągniętych efektów uczenia się]	284
Art. 46.	[Zatrudnienie w uczelni jako nauczyciel akademicki bez przeprowadzenia konkursu]	287
Art. 47.	[Zatrudnienie w jednostkach naukowych oraz innych jednostkach organizacyjnych PAN bez przeprowadzenia konkursu]	288
Art. 48.	[Zatrudnienie w instytucie badawczym bez przeprowadzenia konkursu]	289
Art. 49.	[Zatrudnienie w Centrum Łukasiewicz lub instytucie działającym w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz]	290
Art. 50.	[Finansowanie realizacji dodatkowych zadań oświatowych]	292
Art. 50a.	[Ograniczenie udzielania dotacji na ucznia będącego obywatelem Ukrainy w przypadku wybranych szkół niesamorządowych]	294
Art. 51.	[Tworzenie i likwidacja innych lokalizacji prowadzenia zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych]	295
Art. 52.	[Zapewnienie dzieciom i uczniom będącym obywatelami Ukrainy bezpłatnego transportu do miejsc zapewniających im kształcenie, wychowanie i opiekę]	299
Art. 53.	[Pomoc materialna dla uczniów będących obywatelami Ukrainy]	299
Art. 54.	[Wyłączenie stosowania przepisów o spełnianiu obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego poza przedszkolem, obowiązku szkolnego poza szkołą oraz o edukacji domowej]	301
Art. 55.	[Nauczanie w oddziale przygotowawczym]	302
Art. 55a.	[Słuchacze szkół policealnych kształcących w zawodzie technik pożarnictwa, pomagający obywatelom Ukrainy – ograniczenie stosowania przepisów]	308
Art. 55b.	[<i>Dodatkowa nauka języka polskiego w grupie międzyszkolnej</i>]	309
Art. 56.	[Przydzielenie nauczycielowi godzin ponadwymiarowych]	310
Art. 56a.	[Przydzielenie godzin ponadwymiarowych nauczycielowi języka polskiego w szkole, w której nie utworzono dodatkowego oddziału dla uczniów z Ukrainy]	312
Art. 57.	[Szczególne warunki zatrudnienia na stanowisku pomocy nauczyciela]	313

Art. 58.	[Możliwość wykonywania pracy przez osobę pobierającą nauczycielskie świadczenie kompensacyjne]	315
Art. 58a.	[Szczególne zasady obsadzania stanowiska dyrektora jednostki systemu oświaty]	319
Art. 59.	[Delegacja ustawowa – organizacja kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy]	320
Art. 60.	[Ubezpieczenia graniczne]	321
Art. 61.	[Wykonywanie zawodu lekarza albo lekarza dentystry przez obywatela Ukrainy]	324
Art. 62.	[Udzielanie świadczeń zdrowotnych przez lekarzy stażystów poza podmiotem, w którym odbywają staż]	333
Art. 63.	[Nadanie numeru odpowiadającego numerowi prawa wykonywania zawodu lekarza lub lekarza dentystry]	336
Art. 64.	[Wykonywanie zawodu pielęgniarki albo położnej przez obywatela Ukrainy]	339
Art. 64a.	[Świadczenie przez obywateli Ukrainy usług psychologicznych ich rodakom przebywającym na terytorium RP]	346
Art. 65.	[Pełnienie służby w czasie przekraczającym ustawowo przypisany maksymalny tygodniowy wymiar czasu służby]	348
Art. 66.	[Nieodpłatne przekazanie sprzętu, pojazdów i urządzeń jednostkom Państwowej Służby Ukrainy do spraw Sytuacji Nadzwyczajnych]	351
Art. 66a.	[Wywóz produktów leczniczych i wyrobów medycznych na terytorium Ukrainy]	354
Art. 67.	[Zmiany w planie finansowym Funduszu Pracy]	362
Art. 68.	[Użyczenie obywatelowi Ukrainy budynku lub jego części w celu tymczasowego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych – wyłączenie stosowania niektórych przepisów]	363
Art. 69.	[Złagodzenie wymagań w zakresie wskazania innego lokalu dostępnego najemcy w razie eksmisji]	364
Art. 70.	[Status ostatniego najemcy w przypadku użyczenia lub wynajęcia obywatelowi Ukrainy lokalu przez społeczną inicjatywę mieszkaniową]	366
Art. 71.	[Nieodpłatność usług OSE w szkołach, w których uruchomiono punkty opieki nad uchodźcami]	367
Art. 71a.	[Odstąpienie przez ZUS od wszczęcia postępowania z urzędu ze względu na brak możliwości doręczenia zawiadomienia w miejscu zamieszkania na terytorium Ukrainy]	369
Art. 71b.	[Zawieszenie postępowania przed ZUS z przyczyn wynikających z działań wojennych prowadzonych na terytorium Ukrainy]	371
Art. 71c.	[Szczególne zasady udzielania zasiłku pogrzebowego]	372
Art. 71d.	[Wypłata przez ZUS świadczeń na rachunek lub instrument płatniczy wskazany przez obywatela Ukrainy]	375
Art. 71e.	[Ustalenie prawa do zasiłku macierzyńskiego dla obywateli Ukrainy w przypadku braku możliwości przedstawienia odpisu aktu urodzenia dziecka]	376

Art. 71f.	[Ustalenie prawa do zasiłku chorobowego lub zasiłku opiekuńczego dla obywateli Ukrainy w przypadku braku możliwości przedstawienia zaświadczenia lekarskiego]	377
Art. 71g.	[Uprawnienie opiekuna tymczasowego małoletniego obywatela Ukrainy do zasiłku opiekuńczego]	378
Art. 72.	[Zaostrzenie kar za niektóre przestępstwa popełnione w czasie trwania konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy]	379
Art. 73.	[Zmiany do ustawy o samorządzie gminnym]	381
Art. 74.	[Podatek dochodowy od osób fizycznych]	384
Art. 75.	[Zmiany do ustawy o systemie oświaty]	390
Art. 76.	[Podatek dochodowy od osób prawnych]	393
Art. 77.	[Zmiany do ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty]	395
Art. 78.	[Zmiany do ustawy o samorządzie powiatowym]	396
Art. 79.	[Zmiany do ustawy o samorządzie województwa]	397
Art. 80.	[Zmiany w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP]	397
Art. 81.	[Zmiany do ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych]	406
Art. 82.	[Zmiany do ustawy o zarządzaniu kryzysowym]	408
Art. 83.	[Zmiany w ustawie o finansach publicznych]	411
Art. 84.	[Zmiany do ustawy o ewidencji ludności]	414
Art. 85.	[Zmiany do ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych]	415
Art. 86.	[Zmiany do ustawy o zawodach pielęgniarzy i położnej]	416
Art. 87.	[Zmiany do ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się]	417
Art. 88.	[Zmiany w ustawie o cudzoziemcach]	419
Art. 89.	[Zmiany w ustawie – Prawo konsularne]	420
Art. 90.	[Zmiany w ustawie o działaniach antyterrorystycznych]	420
Art. 91.	[Zmiany do ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim]	424
Art. 92.	[Zmiany do ustawy o Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej] ...	424
Art. 93.	[Potwierdzanie ukończenia studiów na określonym poziomie]	426
Art. 94.	[Zmiany do ustawy o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw]	427
Art. 95.	[Zmiany w ustawie o dokumentach paszportowych]	430
Art. 96.	[Zmiany w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce; warunki rekrutacji, regulamin studiów]	432
Art. 97.	[Włączenie rejestru obywateli Ukrainy do krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców]	435
Art. 98.	[Pomoc obywatelom Ukrainy i wsparcie społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw]	436
Art. 99.	[Świadczenia zdrowotne udzielane obywatelom Ukrainy w okresie od rozpoczęcia wojny do uchwalenia ustawy]	437
Art. 100.	[Uznanie obywatela Ukrainy za osobą bezrobotną]	438

Art. 100a.	[Świadczenia zdrowotne finansowane przez Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców]	438
Art. 100b.	[Unieważnienie zaświadczenia o skorzystaniu z ochrony czasowej]	440
Art. 100c.	[Zawieszenie biegu terminów w sprawach zezwoleń pobytowych]	441
Art. 101.	[Użyczenie nieruchomości na tymczasowe miejsce zakwaterowania]	445
Art. 102.	[Zarządzenie w sprawie użyczenia nieruchomości na tymczasowe miejsce zakwaterowania]	450
Art. 103.	[Relokacja nieletnich]	452
Art. 104.	[Podanie danych osobowych przez obywatela Ukrainy – abonenta]	455
Art. 105.	[Wyłączenie wydatków z rygoru limitowania skutków finansowych]	456
Art. 106.	[Przeniesienie wydatków budżetu państwa w części 73 – ZUS]	457
Art. 107.	[Polecenia i porozumienia realizowane przez wojewodę]	458
Art. 107a.	[Zmiany planu finansowego Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych]	459
Art. 107b.	[Czasowe wyłączenie nadzoru nad czynnościami RARS]	460
Art. 108.	[Dotacje dla samorządowych zakładów budżetowych]	461
Art. 109.	[Wcześniejsze przekazywanie subwencji]	462
Art. 110.	[Modyfikacja zasady równoważenia budżetu j.s.t.]	462
Art. 111.	[Upoważnienie do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków]	467
Art. 112.	[Nieprzeprowadzanie i zawieszanie budżetu obywatelskiego]	470
Art. 113.	[Dotacje na finansowanie i dofinansowanie zadań j.s.t.]	475
Art. 113a.	[Przeznaczenie środków Funduszu Zapasów Interwencyjnych]	476
Art. 113b.	[Wpłata środków od Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg]	478
Art. 114.	[Ogłoszenie komunikatu]	481
Art. 115.	[Sprawozdanie z wykonania przepisów ustawy]	482
Art. 116.	[Wejście w życie]	482
Wykaz podstawowej literatury		485
Autorzy		489

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

dyrektywa 2001/55/WE	–	dyrektywa Rady 2001/55/WE z 20.07.2001 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.Urz. WE L 212, s. 12)
EKPC	–	Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
k.c.	–	ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
k.k.	–	ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
Konstytucja RP	–	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.)
k.p.a.	–	ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.r.o.	–	ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359)
p.p.s.a.	–	ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
p.s.w.n.	–	ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.)
pr. ośw.	–	ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.)
RODO	–	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie

	swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
specustawa	– ustawa z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. poz. 583 ze zm.)
u.c.	– ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2021 r. poz. 2354 ze zm.)
u.d.j.s.t.	– ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1672 ze zm.)
u.e.l.	– ustawa z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2022 r. poz. 1191 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.)
u.p.d.o.f.	– ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1128 ze zm.)
u.p.d.o.p.	– ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1800 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.)
u.p.z.	– ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 690 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)
u.s.o.	– ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2021 r. poz. 1915 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547 ze zm.)
u.u.c.o.	– ustawa z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1264 ze zm.)
u.w.r.s.p.z.	– ustawa z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 447 ze zm.)
u.z.l.d.	– ustawa z 5.12.1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. z 2022 r. poz. 1731 ze zm.)
u.z.p.p.	– ustawa z 15.07.2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 551 ze zm.)

Zbiory orzecnictwa, czasopisma

Dz.Urz. Woj. Wielk.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego
Dz.Urz. Woj. Śląsk.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego
Dz.Urz. Woj. Warm.-Maz.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego
HUDOC	–	baza orzecnictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka
LEX	–	system informacji prawnej Wolters Kluwer
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
PiZS	–	Praca i Zabezpieczenie Społeczne

Inne

BGK	–	Bank Gospodarstwa Krajowego
j.s.t.	–	jednostka (jednostki) samorządu terytorialnego
KR RIO	–	Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych
KRUS	–	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
RARS	–	Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych
SN	–	Sąd Najwyższy
SR	–	sąd rejonowy
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	–	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

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, poczynając 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 – wynosiła 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:] *Gościnna Polska 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-Goscinna-Polska-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.

Podaję 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/artikul/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 mieszkaly 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 kolejnych nowelizacjach – odpowiednio z 8.04.2022 r.¹⁰ oraz 8.06.2022 r.¹¹ Są one dość oczywiste, bowiem osoby te i tak korzystają z dostępu do różnych form wsparcia w Polsce, w tym z pomocy społecznej czy legalizacji pobytu (w odniesieniu do obywateli UE), na podstawie innych przepisów, stąd nie ma konieczności obejmowania ich przepisami specustawy.

3. Obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, uciekających do Polski w związku z działaniami wojennymi. Osoby te zostały wymienione jako oddzielna kategoria uprawnionych do otrzymania wsparcia. Skoro ustawodawca poczynił takie rozróżnienie, należy zakładać, że miał na celu skonstruowanie dla tej grupy innych, szczególnych warunków wjazdu. Porównując literalne brzmienie tego przepisu ze sformułowaniami obejmującymi pozostałych obywateli Ukrainy, można zauważyć jedną ważną różnicę. Otóż obywatele Ukrainy mający Kartę Polaka otrzymają wsparcie na podstawie specustawy, jeśli „z powodu (...) działań wojennych przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. W sformułowaniu tym brakuje obowiązku, by osoby te przyjechały z terytorium Ukrainy. Zakładać zatem należy, że mogą to być obywatele Ukrainy, którzy wcześniej zamieszkiwali np. w Rosji czy Białorusi, a w związku z działaniami wojennymi byli zmuszeni wyjechać z tych państw i postanowili przyjechać do Polski. Takie rozumienie uzasadnia w moim przekonaniu wyodrębnienie osób z Kartą Polaka jako specjalnej kategorii uprawnionych do otrzymania wsparcia.

4. Najbliższą rodzinę osób wymienionych w pkt 3. Drugim ważnym elementem odróżniającym osoby z obywatelstwem ukraińskim i Kartą Polaka od pozostałych obywateli tego kraju jest fakt, że świadczenia ze specustawy obejmą także ich najbliższą rodzinę, niezależnie od obywatelstwa jej członków i członkiń – choć w kontekście przepisów specustawy istotne są wyłącznie osoby, które nie posiadają obywatelstwa ukraińskiego (osoby z obywatelstwem ukraińskim są bowiem samodzielnie uprawnione do korzystania z tych przepisów). W kontekście tej regulacji istotne są dwa elementy.

Pierwszy z nich to definicja pojęcia najbliższej rodziny. Kategoria ta jest znacznie szersza niż „małżonek obywatela Ukrainy”, o którym mówi art. 1 ust. 2 specustawy. Przepis ten oferuje zatem większe wsparcie dla rodziny osoby z Kartą Polaka. Pozostaje jednak pytanie, jak rozumieć sformułowanie „najbliższa rodzina”, bowiem ustawodawca nie doprecyzowuje go w specustawie. Nie odnosi się do niego także w uzasadnieniu jej projektu. Polskie prawo nie zna tej kategorii, posługuje się raczej pojęciem osoby najbliższej (zob. art. 115 § 11 ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.) czy najbliższego członka rodziny (art. 446 § 4 ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.). Na podstawie tego ostatniego przepisu Sąd Najwyższy uznał, że pojęcie to powinno być rozumiane

¹⁰ Ustawa z 8.04.2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 830).

¹¹ Ustawa z 8.06.2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1383).

stosunkowo szeroko i uwzględniać „faktyczny układ stosunków rodzinnych, a nie formalną kolejność pokrewieństwa”, co więcej, osobą taką „niekoniecznie musi być najbliższy krewny”, bowiem „pokrewieństwo nie stanowi podstawowego ani też wyłącznego kryterium bliskości oraz przynależności do rodziny” (wyrok SN z 13.04.2005 r., IV CK 648/04, OSNC 2006/3, poz. 54, LEX nr 150318). Wykładnia ta jest bardzo szeroka i niedookreślona oraz nie tworzy określonego i sprecyzowanego katalogu osób uprawnionych. Sąd w swoim wywodzie uznał, że to sąd orzekający (co analogicznie można rozciągnąć także na organ administracji) powinien ocenić te relacje w każdej sprawie indywidualnie. Z pomocą w zrozumieniu tego przepisu może przyjść decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z 4.03.2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz.Urz. UE L 71, s. 1; dalej: decyzja wykonawcza 2022/382), która w art. 2 ust. 4 precyzuje katalog osób, które powinny być rozumiane jako członek rodziny osoby uciekającej i objęte przepisami tejże decyzji. Przepis ten wymienia małżonka lub w pewnych przypadkach partnera, z którym osoba uciekająca pozostaje w stałym związku nieformalnym, małoletnie i pozostające na ich utrzymaniu dzieci, w tym także dzieci współmałżonka oraz „innych bliskich krewnych, którzy mieszkali razem jako jedna rodzina (...) i którzy byli w tym czasie całkowicie lub częściowo na utrzymaniu osoby” uciekającej.

Drugim ważnym elementem tego przepisu jest to, że członkowie najbliższej rodziny będą objęci wsparciem wyłącznie wtedy, gdy towarzyszą w ucieczce osobie mającej Kartę Polaka. Przepis odnosi się bowiem do osób uprawnionych, które „wraz” z najbliższą rodziną przybyły do Polski. Nie obejmuje zatem swoim zakresem osób, które są najbliższą rodziną obywatela Ukrainy mającego Kartę Polaka, ale przyjechały do Polski same, bez tej osoby. Jest to ważna różnica w porównaniu z sytuacją małżonka obywatela Ukrainy, o którym mowa w ust. 2 art. 1 specustawy, któremu – o czym wspominałem wyżej – przysługuje samodzielne uprawnienie do korzystania z regulacji ustawy. Jak wynika z literalnego brzmienia tego przepisu, w przypadku członków rodziny posiadacza Karty Polaka jest ono niejako związane z jego równoczesną obecnością w Polsce, a przynajmniej z równoczesną ucieczką do Polski wraz z rodziną.

Sądząc z intencji ustawodawcy, nie należy jednak przyjmować, że członkowie najbliższej rodziny muszą zawsze podróżować wraz z obywatelem Ukrainy mającym Kartę Polaka. Regulacja ta powinna obejmować także osoby, które dołączają do tej osoby na terenie Polski. Co więcej, jeśli któreś z uregulowań dotyczących członków rodziny osoby z Kartą Polaka jest mniej korzystne, niż wynika to z przepisów ogólnych dotyczących członków rodziny obywatela Ukrainy, stosować należy wobec nich rozwiązania korzystniejsze.

Niezwykle istotnym elementem dotyczącym katalogu osób uprawnionych jest przyczyna ich ucieczki. Ich przyjazd do Polski musi mieć bowiem miejsce „w związku z działa-

niami wojennymi prowadzonymi na terytorium” Ukrainy. Sformułowanie to jest dość szerokie i obejmuje różne kategorie osób. Należą do nich niewątpliwie osoby uciekające bezpośrednio przed nacierającymi wojskami rosyjskimi, w tym te mieszkające wcześniej na terenach obecnie okupowanych przez Rosję. Jednak niewątpliwie nie można ograniczyć katalogu osób uprawnionych do skorzystania ze specustawy wyłącznie do tej grupy. Będzie ona obejmowała, przynajmniej na obecnym etapie trwania wojny, wszystkie osoby dotknięte działaniami wojennymi lub ich skutkami, w tym dotknięte nimi ekonomicznie, rodzinnie lub społecznie.

Przepisy specustawy zgodnie z art. 1 obejmują obywateli Ukrainy, którzy uciekli z tego kraju w wyniku wojny. Jednak w treści tej ustawy znajdziemy też przepisy regulujące niektóre uprawnienia obywateli Ukrainy, którzy przyjechali do Polski przed 24.02.2022 r. Pozwalają one tym wszystkim osobom na wykonywanie pracy bez zezwolenia (zob. komentarz do art. 22) oraz prowadzenie działalności gospodarczej (zob. komentarz do art. 23), a także przedłużają ważność ich czasowych dokumentów pobytowych, czyli wiz oraz kart pobytu, zakładając, że osoby te mogą nie móc ich przedłużyć na dotychczasowych zasadach lub, jak w przypadku wiz, wrócić do Ukrainy, by ubiegać się o nowy dokument (zob. komentarz do art. 42).

Specustawa zakłada udzielanie pomocy i wsparcia wyłącznie osobom z obywatelstwem ukraińskim (z wyjątkami opisanymi powyżej). Nie obejmuje obywateli innych państw, którzy uciekli z Ukrainy przed działaniami wojennymi, choćby mieszkali tam przez długi czas. Tymczasem imigranci i imigrantki stanowili w Ukrainie wysoki odsetek ogółu ludności, przekraczający 10% populacji tego kraju i sięgający 4,8 mln osób¹². W tej grupie było prawie 80 tys. studentów i studentek zagranicznych z ponad 150 krajów – w większości odległych, takich jak Indie, Maroko czy Nigeria¹³. Niepublikowane dane Urzędu ds. Cudzoziemców pokazują, że jedynie w ciągu pierwszego miesiąca od rozpoczęcia agresji do Polski przyjechało z Ukrainy ponad 104 tys. osób nieposiadających obywatelstwa tego państwa. Osoby te były wpuszczane do Polski i mogły w niej legalnie przebywać jedynie przez 15 dni na podstawie zezwolenia udzielonego przez komendanta placówki Straży Granicznej wydanego w trybie art. 32 ust. 1 ustawy z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2021 r. poz. 2354 ze zm.). Dla obywateli i obywaterek państw bardziej odległych to zbyt krótki czas, by zorganizować sobie powrót do domu i opuścić Polskę. Ponadto jest grupa osób, która może nie mieć dokąd wracać, bowiem to Ukraina stanowiła ich miejsce długotrwałego czy wręcz stałego pobytu.

¹² Zob. <https://www.macrotrends.net/countries/UKR/ukraine/immigration-statistics> (dostęp: 20.07.2022 r.).

¹³ Zob. <https://studyinukraine.gov.ua/en/life-in-ukraine/international-students-in-ukraine/> (dostęp: 20.07.2022 r.).

3. Relacja regulacji specustawy do przepisów dyrektywy o ochronie czasowej

Rosyjska agresja na Ukrainę spowodowała duży odzew społeczności międzynarodowej, w tym doprowadziła do uruchomienia po raz pierwszy w historii dyrektywy Rady 2001/55/WE z 20.07.2001 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 (tzw. dyrektywa o ochronie czasowej¹⁴) (Dz.Urz. WE L 212, s. 12). Już 4.03.2022 r. Rada UE na wniosek Komisji Europejskiej przyjęła decyzję wykonawczą 2022/382 uruchamiającą przepisy dyrektywy. Sprecyzowała ona, jakie kategorie osób uciekających z Ukrainy zostaną objęte specjalnymi przepisami dyrektywy o ochronie czasowej. Dyrektywa zakłada bowiem przyznanie blanketowej, choć czasowej (na okres do 2 lat) ochrony wszystkim osobom uciekającym z określonego terytorium, bez konieczności prowadzenia szczegółowych postępowań administracyjnych weryfikujących ich uprawnienia do otrzymania ochrony. Daje także określone uprawnienia osobom objętym jej przepisami, nakładając na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia im zakwaterowania, pomocy społecznej i opieki medycznej, prawa do pracy i edukacji (art. 12–14 dyrektywy).

Choć decyzja wykonawcza 2022/382 była przyjęta przed zakończeniem prac legislacyjnych nad polskimi przepisami (projekt specustawy został skierowany do Sejmu 7.03.2022 r., zatem kilka dni po przyjęciu omawianej decyzji wykonawczej), polskie władze nie zdecydowały się skorzystać z tego instrumentu. Sam ustawodawca w uzasadnieniu projektu specustawy stwierdzał, że „projektowana ustawa ma być ustawą szczególną, istniejącą obok obowiązujących aktów prawnych w obszarze migracji i azylu”¹⁵. W efekcie okazało się, że w Polsce funkcjonują równolegle trzy różne systemy prawne, z których osoba uciekająca z Ukrainy może skorzystać:

- 1) złożenie w placówce Straży Granicznej wniosku o nadanie statusu uchodźcy i wejście w regularną procedurę wynikającą z przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP;

¹⁴ Dyrektywa ta nazywana jest także dyrektywą o ochronie tymczasowej. Wynika to z różnego tłumaczenia nazwy tej instytucji. W polskim tłumaczeniu dyrektywy użyto sformułowania „ochrona tymczasowa”, ale w przepisach implementujących ją do polskiego porządku prawnego (art. 106 i n. ustawy z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2022 r. poz. 1264 ze zm.) ustawodawca posługuje się jednak zwrotem „ochrona czasowa”. Będzie on używany także w niniejszym tekście.

¹⁵ Uzasadnienie projektu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, IX kadencja, druk sejm. nr 2069, s. 1, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8BB50CB16E2DEC48C12587FE005C19B8/%24File/2069-uzas.docx> (dostęp: 20.07.2022 r.).

- 2) złożenie do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców wniosku o wydanie zaświadczenia o korzystaniu z ochrony czasowej zgodnej z dyrektywą 2001/55/WE oraz decyzją wykonawczą 2022/382 (art. 110 ust. 5 u.u.c.o.);
- 3) skorzystanie z przepisów specustawy i przewidzianych w niej uprawnień.

O ile pierwsze dwie ścieżki muszą istnieć równolegle, bo z samych przepisów dyrektywy o ochronie czasowej wynika, że jej uruchomienie nie może ograniczyć nikomu prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (art. 17 ust. 1 dyrektywy), o tyle wprowadzenie dodatkowej ścieżki dla osób uciekających z Ukrainy nie powinno mieć miejsca, bowiem tylko nadmiernie komplikuje system. Według niepublikowanych danych Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców wnioski o ochronę międzynarodową od 1 lutego do 10 maja 2022 r. złożyło 1047 obywateli Ukrainy, wnioski o ochronę czasową w okresie od 24 lutego do 24 marca 2022 r. – 156 osób.

Problemem jest to, że zakres osób uprawnionych objętych specustawą oraz przepisami art. 2 ust. 1 oraz 2 decyzji wykonawczej 2022/382 jest inny. Decyzja ma bowiem zastosowanie do następujących osób uciekających przed wojną z Ukrainy po 24 lutego:

- a) obywatele Ukrainy zamieszkających w Ukrainie przed 24.02.2022 r.,
- b) osób, które przed dniem 24.02.2022 r. korzystały z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej w Ukrainie, oraz
- c) członków rodzin osób, o których mowa w lit. a i b,
- d) osób, które mieszkaly w Ukrainie, mając tam ważne zezwolenie na pobyt stały, i które nie są w stanie w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić do kraju lub regionu pochodzenia. By skorzystać z ochrony czasowej, muszą być spełnione oba warunki łącznie, tzn.: 1) cudzoziemiec musi posiadać ważne zezwolenie na pobyt stały wydane zgodnie z wewnętrznymi przepisami ukraińskimi oraz 2) jego trwały i bezpieczny powrót kraju pochodzenia nie jest możliwy. Ten ostatni wymóg może być problematyczny, bowiem nie jest on łatwy do stwierdzenia bez przeprowadzenia odpowiedniego postępowania administracyjnego. Powstaje też praktyczny problem, w jaki sposób to stwierdzić na podstawie polskich przepisów – nie przewidują one bowiem w art. 110 u.u.c.o. prowadzenia postępowania sprawdzającego w sprawie wydania zaświadczenia o korzystaniu z ochrony czasowej odnośnie do spełnienia wymogów decyzji wykonawczej 2022/382. Ponadto odmowę skorzystania z ochrony czasowej Szef Urzędu ds. Cudzoziemców może wydać jedynie w przypadkach określonych w art. 109 u.u.c.o., a wśród przesłanek wymienionych w tym przepisie brakuje niespełniania wymogów określonych w powołanej wyżej decyzji wykonawczej.

Przepisy decyzji wykonawczej 2022/382 zatem poza obywatelami Ukrainy obejmują cztery inne kategorie osób – przy czym osoby wymienione w pkt 1, 2 i 4 nie korzystają w ogóle z ochrony przewidzianej w specustawie, a osoby ujęte w pkt 3 jedynie w części (tylko jeśli są małżonkami obywateli Ukrainy lub członkami rodzin obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka):

- 1) osoby korzystające z ochrony międzynarodowej w Ukrainie, a więc uchodźców;
- 2) osoby mające zezwolenie na pobyt stały, o ile nie mogą bezpiecznie wrócić do kraju pochodzenia;
- 3) członków rodzin obywateli Ukrainy;
- 4) członków rodzin osób korzystających z ochrony międzynarodowej.

Za członka rodziny przepisy decyzji wykonawczej 2022/382 uznają oczywiście małżonków, małoletnie dzieci wszystkich uprawnionych oraz ich małżonków, a także „innych bliskich krewnych, którzy mieszkali razem jako jedna rodzina w czasie, kiedy wystąpiły okoliczności prowadzące do masowego napływu wysiedleńców, i którzy byli w tym czasie całkowicie lub częściowo na utrzymaniu osoby” uprawnionej (art. 2 ust. 4 decyzji wykonawczej 2022/382). Pod pewnymi warunkami decyzja wykonawcza 2022/382 obejmuje także partnerów obywateli Ukrainy żyjących w związkach nieformalnych – o ile nie pozostają oni w innym związku małżeńskim oraz jeżeli prawo lub praktyka danego państwa członkowskiego traktuje pary niepozostające w związku małżeńskim w sposób porównywalny do par pozostających w związku małżeńskim, zgodnie z jego prawem krajowym odnoszącym się do cudzoziemców. Pytanie zatem, czy można uznać, że polskie przepisy migracyjne przewidują traktowanie takich związków podobnie do małżeństw. Wydaje się, że na podstawie art. 160 pkt 3 u.c. można tak wnioskować. Wynika z niego, że można udzielić zezwolenia na pobyt czasowy osobie, która prowadzi życie rodzinne z zamieszkującym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelem polskim lub obywatelem innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub EFTA. Jak zauważa M. Kumela-Romańska w swoim komentarzu do tego przepisu, „W odniesieniu do komentowanej regulacji pojęcie «życie rodzinne w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC)» sprowadza się przede wszystkim do rozważenia możliwości akceptowania zawartych przez cudzoziemców związków faktycznych, nieuznawanych przez polskie prawo małżeństw homoseksualnych oraz związków osób, które zmieniły płeć, jako podstawy do zalegalizowania ich pobytu w Polsce”¹⁶.

Trudno jest zrozumieć powody, dla których polski ustawodawca nie zdecydował się w przepisach specustawy przywołać przynajmniej tych wymienionych powyżej kategorii osób objętych postanowieniami decyzji wykonawczej 2022/382. Przy takiej skali napływu uchodźczyń i uchodźców do Polski ich liczba jest raczej znikoma w porównaniu z resztą uciekinierów i uciekinierek. Osoby nieobjęte przepisami specustawy mogą, jak wspomniałem, korzystać z ochrony czasowej przewidzianej w przepisach ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Wystarczy, że zgłoszą taką chęć do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców. Z ochrony tej mogą także skorzystać oczywiście obywatele Ukrainy, jednak dla nich rozwiązanie to jest mało satysfakcjonujące, bowiem specustawa przewiduje znacznie szerszy zakres pomocy niż rozwiązania przyjęte w przepisach o ochronie czasowej.

¹⁶ M. Kumela-Romańska, *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, LEX 2022, komentarz do art. 160.

Warto też wspomnieć, że decyzja wykonawcza 2022/382 daje możliwość i zachęca państwa członkowskie do rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do skorzystania z ochrony czasowej o inne kategorie osób – takie, które nie mają obywatelstwa ukraińskiego, ale przebywały legalnie na terytorium Ukrainy przed 24.02.2022 r. i które jednocześnie nie są w stanie w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić do kraju lub regionu pochodzenia. Polskie władze nie zdecydowały się objąć tej kategorii osób przepisami specustawy. Nie mają do nich zastosowania także przepisy decyzji wykonawczej 2022/382, bowiem państwa członkowskie mogą, ale nie muszą rozciągnąć na nich obowiązywanie krajowych przepisów o ochronie czasowej. Warto jednak podkreślić, że jeśli takie osoby wjadą do Polski i nie wyjadą w terminie 15 dni (gdy podstawą ich wjazdu będzie zezwolenie otrzymane w trybie art. 32 ust. 1 u.c.), to wobec nich konieczne będzie wszczęcie postępowania powrotowego, w efekcie którego i w zależności od okoliczności faktycznych będą musieli prawdopodobnie otrzymać zgodę na pobyt tolerowany (art. 351 u.c.) lub zgodę na pobyt ze względów humanitarnych (art. 348 u.c.), jeśli ich powrót do kraju pochodzenia będzie niemożliwy z powodu zagrożenia dla ich bezpieczeństwa.

4. Zakres przepisów ustawy

Specustawa obejmuje swoim zakresem szereg różnych zagadnień. Określa ona bowiem szczegółowe warunki rejestracji, a następnie legalizacji pobytu osób uprawnionych, które uciekły z Ukrainy w związku z działaniami wojennymi (jak również w pewnym zakresie tych, które przyjechały przed 24 lutego), w tym warunki wykonywania przez nich pracy czy prowadzenia działalności gospodarczej, warunki i zakres udzielanej im pomocy, dostęp do szeroko rozumianej edukacji (w tym dla dorosłych). Ustawa określa także rodzaj pomocy świadczonej przez państwo dla uciekinierów i uciekinierki, w tym podmioty, które są za nią odpowiedzialne, włączając w to władze samorządowe, a także sposób finansowania tych zadań. Specustawa zmienia także szereg ustaw szczegółowych.

Art. 2. [Zasady legalizacji pobytu osób uciekających z Ukrainy]

1. Jeżeli obywatel Ukrainy, o którym mowa w art. 1 ust. 1, przybył legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. do dnia określonego w przepisach wydanych na podstawie ust. 4 i deklaruje zamiar pozostania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jego pobyt na tym terytorium uznaje się za legalny w okresie 18 miesięcy licząc od dnia 24 lutego 2022 r. Do określenia okresu pobytu uznawanego za legalny stosuje się art. 57 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735, 1491 i 2052). Za legalny uznaje się także pobyt dziecka urodzonego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez matkę, która jest osobą określoną w zdaniu pierwszym, w okresie dotyczącym matki.

2. Jeżeli obywatel Ukrainy posiadający Kartę Polaka, o którym mowa w art. 1 ust. 1, opuścił Ukrainę w okresie od dnia 24 lutego 2022 r., a następnie przybył legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do dnia określonego w przepisach wydanych na podstawie ust. 4, i deklaruje zamiar pozostania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jego pobyt na tym terytorium uznaje się za legalny w okresie 18 miesięcy licząc od dnia 24 lutego 2022 r. Do określenia okresu pobytu uznawanego za legalny stosuje się art. 57 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Do członków najbliższej rodziny obywatela Ukrainy posiadającego Kartę Polaka, o którym mowa w art. 1 ust. 1, przepisy ustawy stosuje się odpowiednio.

3. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się do obywateli Ukrainy:

1) posiadających:

- a) zezwolenie na pobyt stały,
- b) zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej,
- c) zezwolenie na pobyt czasowy,
- d) status uchodźcy,
- e) ochronę uzupełniającą,
- f) zgodę na pobyt tolerowany,
- g) zgodę na pobyt ze względów humanitarnych;

2) którzy:

- a) złożyli w Rzeczypospolitej Polskiej wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej lub w imieniu których takie wnioski zostały złożone,
- b) zadeklarowali zamiar złożenia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 28 ust. 1 lub art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1108 i 1918 oraz z 2022 r. poz. 583) lub których takie deklaracje zamiaru dotyczą.

4. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, datę stanowiącą ostatni dzień okresu, w którym legalny wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy obywatela Ukrainy deklarującego zamiar pozostania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej skutkuje tym, że jego pobyt na tym terytorium jest uznawany za legalny, biorąc pod uwagę liczbę cudzoziemców napływających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, sytuację ludności cywilnej i perspektywę zakończenia działań wojennych na terytorium Ukrainy oraz względy obronności, bezpieczeństwa państwa oraz względy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

5. Z chwilą wycofania przez obywatela Ukrainy wniosku, o którym mowa w ust. 3 pkt 2 lit. a, lub deklaracji, o której mowa w ust. 3 pkt 2 lit. b, przepis ust. 1 znajduje do niego zastosowanie.

6. Obywatela Ukrainy, o którym mowa w ust. 1, uznaje się za osobę korzystającą w Rzeczypospolitej Polskiej z ochrony czasowej w rozumieniu art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

7. Obywatelowi Ukrainy, o którym mowa w ust. 1, jako osobie korzystającej w Rzeczypospolitej Polskiej z ochrony czasowej, przysługują uprawnienia określone w niniejszej ustawie.

8. Do ochrony czasowej, z której korzysta obywatel Ukrainy, o którym mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów rozdziału 3 działu III ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 87 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 690).

9. Danych obywatela Ukrainy, o którym mowa w ust. 1, nie umieszcza się w rejestrze, o którym mowa w art. 119 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Spis treści

1. Warunki uznania pobytu za legalny	32
2. Korzystanie z ochrony czasowej	35

1. Warunki uznania pobytu za legalny

Komentowana regulacja prawna określa warunki, których spełnienie powoduje uznanie za legalny pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Ukrainy, w tym obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka (art. 2 ustawy z 7.09.2007 r. o Karcie Polaka, Dz.U. z 2019 r. poz. 1598 ze zm.), i członków ich najbliższej rodziny. Uprawienie nabywane jest z mocy prawa, a zatem bez konieczności wydania aktu z zakresu administracji publicznej stwierdzającego jego istnienie.

Zakres regulacji obejmuje:

- obywateli Ukrainy, którzy w okresie od 24.02.2022 r. przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, jak również ich małżonków nieposiadających obywatelstwa ukraińskiego, pod warunkiem przybycia do Polski z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi i nieposiadania obywatelstwa polskiego;
- dzieci urodzone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez obywatelki Ukrainy, które w okresie od 24.02.2022 r. przybyły na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa;
- obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy opuścili Ukrainę w okresie od 24.02.2022 r., a następnie przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z powodu działań wojennych prowadzonych na terytorium Ukrainy, oraz członków ich najbliższej rodziny.

Uznanie z mocy prawa za legalny pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wymienionych powyżej kategorii osób uwarunkowane zostało łącznym spełnieniem następujących przesłanek:

- przybycie do Polski od 24.02.2022 r. (czyli 24 lutego lub później) do dnia, który zostanie określony w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (art. 2 ust. 4 specustawy);
- przybycie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z działaniami wojennymi w Ukrainie. Zakresem regulacji nie zostały zatem objęte osoby, które – jakkolwiek przybywały do Polski od 24.02.2022 r. – nie opuściły terytorium Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym, co zasadniczo może dotyczyć sytuacji, gdy obywatel Ukrainy przed 24.02.2022 r. zamieszkiwał w innym kraju i z tego kraju wjechał na terytorium RP;
- przybycie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nastąpiło w sposób legalny, a zatem zarówno przy zachowaniu warunków wjazdu określonych w art. 23 u.c. (obowiązek posiadania ważnego dokumentu podróży, ważnej wizy lub innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu na terytorium RP, jeżeli są wymagane, bądź – w przypadku przejazdu tranzytem – zezwolenia na wjazd do innego państwa lub zezwolenia na pobyt w innym państwie) oraz art. 25 u.c. (obowiązek uzasadnienia celu i warunków planowanego pobytu, posiadania środków finansowych oraz ubezpieczenia zdrowotnego), jak i bez zachowania warunków wjazdu – na podstawie zgody na wjazd wydanej przez komendanta placówki Straży Granicznej w oparciu o art. 6 ust. 5 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z 9.03.2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (Dz.Urz. UE L 77, s. 1, ze zm.; dalej: kodeks graniczny Schengen) (możliwość uzyskania zgody na wjazd ze względów humanitarnych, ze względu na interes państwa lub zobowiązania międzynarodowe, mimo niespełniania warunków wjazdu). Za nielegalne w omawianym kontekście uznać należy przybycie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z naruszeniem zasad przekraczania granic zewnętrznych strefy Schengen (art. 5 kodeksu granicznego Schengen), jak również przekroczenie granicy wbrew przepisom przy użyciu przemocy, groźby, podstępów lub we współdziałaniu z innymi osobami (art. 264 § 2 k.k.). Osobom, które nie spełniają komentowanej przesłanki, pozostaje możliwość ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej w oparciu o przepisy ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP;
- zadeklarowanie zamiaru pozostania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wobec braku regulacji określającej formę i organ, przed którym należy zadeklarować zamiar pozostania w Polsce, przyjąć należy, że może on zostać uzewnętrzniony w jakikolwiek sposób, np. poprzez rozpoczęcie pracy lub edukacji w Polsce. Nie ulega wątpliwości, że najwyraźniejszym zmanifestowaniem zamiaru pozostania w Polsce będzie złożenie wniosku o nadanie numeru PESEL, a w konsekwencji wpis danych do rejestru obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy (art. 3 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 specustawy). Podkreślić jednak należy, że nie

jest to jedyny sposób uzewnętrznienia tego zamiaru, a umieszczenie danych w rejestrze nie jest warunkiem kształtującym prawo do legalnego pobytu.

Spełnienie wskazanych powyżej wymogów prowadzi do uznania pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej za legalny przez okres 18 miesięcy począwszy od 24.02.2022 r., a zatem – przy uwzględnieniu zasady obliczania terminu, o której mowa w art. 57 § 3 ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.) – do 24.08.2023 r.

Z zakresu regulacji wyłączone zostały osoby:

- posiadające zezwolenie na pobyt stały (art. 195 u.c.), zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej (art. 211 u.c.), zezwolenie na pobyt czasowy (art. 98 u.c.), status uchodźcy (art. 13 u.u.c.o.), ochronę uzupełniającą (art. 15 u.u.c.o.), zgodę na pobyt tolerowany (art. 351 u.c.), zgodę na pobyt ze względów humanitarnych (art. 348 u.c.);
- które złożyły wnioski lub zadeklarowały zamiar złożenia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bądź w imieniu których takie wnioski zostały złożone lub zamiar złożenia wniosku zadeklarowany (art. 13, art. 15, art. 28 ust. 1, art. 61 ust. 1 u.u.c.o.), chyba że wniosek lub deklaracja zostaną wycofane. Uznanie pobytu za legalny następuje z momentem wycofania wniosku lub deklaracji, a zatem przed formalnym zakończeniem postępowania w drodze decyzji o umorzeniu postępowania (art. 40 u.u.c.o.).

Mając na względzie jeden z celów wprowadzenia omawianej regulacji, jakim jest zapewnienie legalności pobytu obywatelom Ukrainy przybywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z konfliktem zbrojnym, wprowadzenie wskazanych powyżej wyłączeń uznać można za uzasadnione, gdyż osoby legitymujące się podstawami pobytowymi określonymi w art. 2 specustawy mają zapewnione prawo pobytu w Polsce, a w stosunku do pobytów o charakterze terminowym (zezwolenia na pobyt czasowy, art. 98 u.c.) ustawodawca przewidział dodatkowe zabezpieczenie w postaci przedłużenia z mocy prawa ważności zezwolenia pobytowego do 31.12.2022 r. (art. 42 ust. 5 specustawy). Wątpliwości budzić może natomiast pozbawienie obywateli Ukrainy posiadających prawo czasowego pobytu w Polsce dostępu do innych uprawnień przewidzianych w ustawie, w szczególności dostępu do pomocy społecznej czy prawa do legalizacji pobytu bez obowiązku spełnienia wymogów materialnoprawnych określonych w ustawie o cudzoziemcach.

Wyłączenie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową z zakresu regulacji nie oznacza jednak, że osoby te nie są objęte ochroną czasową. Osoby wyłączone z zakresu omawianej regulacji mogą się ubiegać o udzielenie im ochrony czasowej na podstawie przepisów art. 106 i n. u.u.c.o., o ile należą do kategorii osób wskazanych w art. 2 ust. 1 i 2 decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382 z 4.03.2022 r. Decyzją, o której mowa,

objęte zostały następujące kategorie osób, które musiały opuścić Ukrainę poczynając od 24.02.2022 r. w następstwie inwazji przez rosyjskie siły zbrojne:

- a) obywatele Ukrainy zamieszkali w Ukrainie przed 24.02.2022 r. oraz członkowie ich rodzin,
- b) bezpieczeństwa lub obywatele państw trzecich innych niż Ukraina, którzy przed 24.02.2022 r. korzystali z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej w Ukrainie, jak również członkowie ich rodzin.

Dodatkowo decyzja wykonawcza 2022/382 przewiduje stosowanie ochrony czasowej albo odpowiedniej ochrony przewidzianej w prawie krajowym państw członkowskich w stosunku do bezpieczeństwa i obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy są w stanie udowodnić, że przed 24.02.2022 r. legalnie przebywali w Ukrainie na podstawie ważnego zezwolenia na pobyt stały wydane zgodnie z prawem ukraińskim i nie są w stanie w bezpiecznie i trwale powrócić do kraju lub regionu pochodzenia (art. 2 ust. 2 decyzji).

Należy podkreślić, że zgodnie z prawem UE osoby korzystające z ochrony czasowej muszą mieć zapewnioną możliwość złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w dowolnym czasie. Złożenie takiego wniosku nie może skutkować pozbawieniem ich uprawnień wynikających z ochrony czasowej (art. 17 ust. 1 dyrektywy 2001/55/WE).

2. Korzystanie z ochrony czasowej

W związku z decyzją wykonawczą 2022/382 polski ustawodawca przyjął koncepcję uznania obywateli Ukrainy, których pobyt jest legalny w rozumieniu komentowanego przepisu, za osoby korzystające z ochrony czasowej w rozumieniu art. 106 ust. 1 u.u.c.o.

W konsekwencji uznania obywateli Ukrainy za osoby korzystające z ochrony czasowej:

- wyłączono wobec nich stosowanie przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP regulujących kwestię ochrony czasowej cudzoziemców (rozdział 3 działu III);
- przyznano im uprawnienia wynikające ze specustawy;
- wyłączono wobec nich stosowanie art. 87 ust. 1 pkt 5 ustawy z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 690 ze zm.), kształtującego uprawnienie do wykonywania pracy w Polsce dla osób korzystających z ochrony czasowej w Rzeczypospolitej Polskiej, co jest wynikiem przyznania prawa do wykonywania pracy w Polsce bez konieczności posiadania zezwolenia na pracę na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1 specustawy;
- danych cudzoziemca nie umieszcza się w rejestrze spraw o udzielenie ochrony czasowej (art. 119 ust. 1 pkt 5 u.u.c.o.).

Wbrew wymogom wynikającym z prawa unijnego obywatele Ukrainy, których uznaje się za osoby korzystające z ochrony czasowej i którzy są objęci uregulowaniami komentowanej ustawy, nie mają zapewnionego:

- prawa do dokumentów pobytowych obejmujących cały okres trwania ochrony czasowej (art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/55/WE), rozumianych – zgodnie z art. 2 lit. g tej dyrektywy – jako każde pozwolenie lub zezwolenie wydane w formie przewidzianej przez ustawodawstwo danego państwa członkowskiego, na podstawie którego obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec może zamieszkiwać na jego terytorium;
- dostępu do odpowiedniego zakwaterowania oraz, gdzie konieczne, niezbędnych środków do uzyskania zakwaterowania (art. 13 ust. 1 dyrektywy 2001/55/WE). Jakkolwiek ustawodawca przyznał określonym kategoriom obywateli Ukrainy objętych zakresem regulacji specustawy prawo do ubiegania się o świadczenia z pomocy społecznej (art. 29 specustawy) oraz pomoc w zakwaterowaniu (art. 12 ust. 1 pkt 1 i 2 specustawy), decyzje w tym przedmiocie zostały oparte na uznaniowości, a zatem nie gwarantują prawa do świadczeń, co nie jest zgodne z powołanym przepisem dyrektywy.

Art. 3. [Rejestracja pobytu obywateli Ukrainy uciekających przed działaniami wojennymi]

1. W przypadku gdy wjazd obywatela Ukrainy, o którym mowa w art. 1 ust. 1, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie został zarejestrowany przez komendanta placówki Straży Granicznej podczas kontroli granicznej lub nastąpił przez granicę, na której nie jest prowadzona kontrola graniczna osób przekraczających tę granicę, Komendant Główny Straży Granicznej rejestruje pobyt obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na jego wniosek, o którym mowa w art. 4 ust. 1.

2. Zarejestrowanie pobytu obywatela Ukrainy, o którym mowa w ust. 1, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej następuje na jego wniosek, o którym mowa w art. 4 ust. 1, złożony nie później niż 90 dni od dnia wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Komendant Główny Straży Granicznej prowadzi w systemie teleinformatycznym Straży Granicznej rejestr obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy oraz którzy złożyli wniosek, o którym mowa w art. 4 ust. 1.

4. W rejestrze, o którym mowa w ust. 3, przechowuje się:

1) dane:

- a) imię (imiona) i nazwisko (nazwiska),
- b) datę urodzenia,
- c) obywatelstwo (obywatelstwa),
- d) płeć,
- e) rodzaj dokumentu stanowiącego podstawę przekroczenia granicy, jeżeli występuje,

- f) serię i numer dokumentu stanowiącego podstawę przekroczenia granicy, jeżeli występuje,
 - g) unikalny numer w rejestrze,
 - h) numer PESEL – jeżeli został nadany,
 - i) datę dokonania i zmiany wpisu do rejestru,
 - j) unikalny numer ewidencyjny nadany przez organ ukraiński, jeżeli występuje,
 - k) miejsce urodzenia, jeżeli występuje,
 - l) kraj urodzenia, jeżeli występuje;
- 2) informację o dacie:
- a) przekroczenia granicy,
 - b) złożenia wniosku, o którym mowa w art. 4 ust. 1;
- 3) informację o dacie końcowej okresu pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznawanego za legalny na podstawie art. 2 ust. 1;
- 4) informacje o osobie sprawującej faktyczną pieczę nad dzieckiem obejmujące:
- a) dane, o których mowa w pkt 1,
 - b) wskazanie stosunku pokrewieństwa z dzieckiem – jeżeli taki istnieje, a w przypadku jego braku – innej relacji łączącej tę osobę z dzieckiem;
- 5) fotografię, o której mowa w art. 4 ust. 7, jeżeli występuje;
- 6) odwzorowanie własnoręcznego podpisu osoby, która ukończyła 12. rok życia, z wyjątkiem osoby, która nie może złożyć podpisu.
5. Komendant Główny Straży Granicznej umieszcza dane w rejestrze, o którym mowa w ust. 3, w terminie 30 dni od dnia przekazania przez organy gminy informacji o złożeniu wniosku, o którym mowa w art. 4 ust. 1.

Spis treści

1. Uwagi ogólne	37
2. Rejestracja pobytu obywatela Ukrainy	38
3. Rejestr obywateli Ukrainy prowadzony przez Komendanta Głównego Straży Granicznej	39

1. Uwagi ogólne

Komentowany przepis określa procedurę rejestracji pobytu, organ właściwy oraz zakres danych przechowywanych w rejestrze obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy oraz którzy złożyli wniosek o nadanie numeru PESEL.

2. Rejestracja pobytu obywatela Ukrainy

Komendant Główny Straży Granicznej dokonuje rejestracji pobytu obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w sytuacji gdy wjazd obywatela Ukrainy nie został zarejestrowany podczas kontroli granicznej przez komendanta placówki Straży Granicznej lub nastąpił przez granicę, na której nie jest prowadzona kontrola graniczna osób przekraczających tę granicę, co znajdzie zastosowanie w przypadku przekroczenia granicy wewnętrznej w rozumieniu art. 2 pkt 1 kodeksu granicznego Schengen, lub na której nie jest prowadzona kontrola graniczna, np. pomiędzy Polską a Słowacją. Rejestracji podlegają obywatele Ukrainy, o których mowa w art. 1 ust. 1 specustawy, tj.:

- obywatele Ukrainy, którzy przybyli do Polski z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa;
- obywatele Ukrainy posiadający Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu tych działań wojennych przybyli na terytorium Polski;
- małżonkowie obywateli Ukrainy nieposiadający obywatelstwa ukraińskiego, którzy przybyli na terytorium Polski z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi i nie są obywatelami polskimi.

Odwołanie się przez ustawodawcę do kręgu podmiotów, o których mowa w art. 1 ust. 1 specustawy, oznacza, że procedurze rejestracji podlegają również obywatele Ukrainy, którzy nie spełniają warunków do uznania ich pobytu za legalny z mocy prawa na podstawie art. 2 ust. 1 specustawy, przykładowo osoby, które przybyły na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nielegalnie.

Rejestracja pobytu obywatela Ukrainy następuje na jego wniosek, złożony nie później niż 90 dni od dnia wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie wniosku o nadanie numeru PESEL złożonego w dowolnym organie wykonawczym gminy w trybie art. 4 ust. 1 komentowanej ustawy. Ustawodawca wymaga, by wniosek złożony został w terminie 90 dni od dnia wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie zakreślając rygoru niedopełnienia tej czynności w terminie. Uznać w związku z tym należy, że uchybienie terminowi nie wywołuje dla obywatela Ukrainy negatywnych skutków ani nie pozbawia go uprawnień wynikających z ustawy.

Złożenie wniosku po upływie 90 dni od daty wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie powinno stanowić podstawy do odmowy rejestracji pobytu obywatela Ukrainy przez Komendanta Głównego Straży Granicznej, gdyż brak jest w ustawie przepisu stanowiącego materialnoprawną przesłankę takiej odmowy, jak również przepisu o charakterze kompetencyjnym, wskazującego organ właściwy do odmowy rejestracji pobytu (niewłaściwe byłoby domniemywanie kompetencji Komendanta Głównego Straży Granicznej, który – jak wynika *expressis verbis* z komentowanej regulacji prawnej – jest organem właściwym wyłącznie w sprawie zarejestrowania pobytu oby-

watela Ukrainy). Pogląd, zgodnie z którym Komendant Główny Straży Granicznej rejestruje pobyt wyłącznie tych obywateli Ukrainy, którzy złożyli wnioski o nadanie numerów PESEL w terminie 90 dni od daty wjazdu, a wobec osób, które złożyły wnioski po upływie ustawowego terminu nie podejmuje czynności, skutkiem czego nie dochodzi do rejestracji ich pobytu, wydaje się nie do pogodzenia z zasadami rządzącymi demokratycznym państwem prawnym (art. 2 Konstytucji RP), gdyż – jak już zostało wskazane – ustawodawca nie przewidział rygoru niedopełnienia czynności w terminie, a rygoru takiego nie można domniemywać. Dokonując wykładni art. 3 specustawy, warto również pamiętać, że za rejestracją możliwie największej liczby obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski w związku z działaniami wojennymi, przemawiają kwestie związane z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym czy szerzej – bezpieczeństwem narodowym.

Uchybienie 90-dniowemu terminowi pozostaje również bez wpływu na uznanie pobytu obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 specustawy, gdyż – jak wynika z przywołanej regulacji – uznanie legalności pobytu następuje z mocy prawa, bez konieczności wydania aktu z zakresu administracji publicznej czy dokonania jakichkolwiek czynności rejestracyjnych. Nie bez znaczenia w omawianym kontekście pozostaje również to, że ustawodawca w sposób jednoznaczny wskazał, kiedy pobyt obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przestaje być uznawany za legalny w rozumieniu powołanego przepisu: nastąpi to w sytuacji wyjazdu z terytorium Polski na okres powyżej 1 miesiąca (art. 11 ust. 2 specustawy).

Złożenie przez obywatela Ukrainy wniosku po upływie 90 dni od daty wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie wpływa również na możliwość uzyskania numeru PESEL, gdyż ustawodawca nie określił terminu złożenia wniosku o nadanie PESEL, a przesłanki odmowy wskazał w sposób enumeratywny (art. 4 ust. 16 specustawy).

3. Rejestr obywateli Ukrainy prowadzony przez Komendanta Głównego Straży Granicznej

Komentowany przepis stanowi podstawę do prowadzenia przez Komendanta Głównego Straży Granicznej rejestru obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy oraz którzy złożyli wniosek o nadanie numeru PESEL w trybie określonym w art. 4 ust. 1 specustawy. Rejestr prowadzony jest w systemie teleinformatycznym Straży Granicznej i zawiera określone w sposób enumeratywny dane i informacje.

Złożenie przez obywatela Ukrainy wniosku o nadanie numeru PESEL na podstawie art. 4 ust. 1 specustawy skutkuje przekazaniem Komendantowi Głównemu Straży Granicznej przez organ gminy informacji o złożeniu takiego wniosku, a to obliuguje organ straży

granicznej do umieszczenia danych w rejestrze w terminie 30 dni od dnia pozyskania informacji o złożeniu wniosku o nadanie numeru PESEL. Należy podkreślić, że uzyskanie przez wnioskodawcę numeru PESEL nie jest warunkiem umieszczenia danych w rejestrze prowadzonym przez Komendanta Głównego Straży Granicznej – w rejestrze tym, poza innymi danymi określonymi w komentowanym przepisie, zamieszcza się informację o dacie złożenia wniosku o nadanie numeru PESEL (art. 3 ust. 4 pkt 2 lit. b specustawy), a numer PESEL tylko wówczas, gdy został nadany (art. 3 ust. 4 pkt 1 lit. h specustawy). Warto w tym miejscu zaznaczyć, że data dokonania przez Komendanta Głównego Straży Granicznej wpisu danych do rejestru wpływa na moment, od którego obywatelom Ukrainy przysługują świadczenia wskazane w art. 26 specustawy.

Art. 3a. [Krajowy punkt kontaktowy]

1. Komendant Główny Straży Granicznej pełni funkcję krajowego punktu kontaktowego, o którym mowa w art. 27 dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 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. Urz. UE L 212 z 07.08.2001, s. 12), ustanowionego do celów wymiany z właściwymi organami innych niż Rzeczpospolita Polska państw członkowskich Unii Europejskiej informacji dotyczących osób korzystających z ochrony czasowej w rozumieniu art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Pełniąc funkcję, o której mowa w ust. 1, Komendant Główny Straży Granicznej w szczególności:

- 1) jest właściwy do przekazywania organom innych niż Rzeczpospolita Polska państw członkowskich Unii Europejskiej informacji dotyczących obywateli Ukrainy, o których mowa w art. 2 ust. 1, korzystających z ochrony czasowej w Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie przepisów niniejszej ustawy;**
- 2) współdziała z Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców przy uzyskiwaniu od organów innych niż Rzeczpospolita Polska państw członkowskich Unii Europejskiej informacji o osobach korzystających z ochrony czasowej w tych państwach.**

Komentowany przepis przyznaje Komendantowi Głównemu Straży Granicznej funkcję krajowego punktu kontaktowego, o którym mowa w art. 27 dyrektywy 2001/55/WE, powoływanego w celu współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi w związku z wprowadzeniem ochrony czasowej.

Artykuł 3a specustawy, posługując się pojęciem „w szczególności”, określa przykładowe czynności, jakie mogą być podejmowane przez Komendanta Głównego Straży Granicznej w związku z pełnioną funkcją krajowego punktu kontaktowego.

Art. 4. [Nadanie numeru PESEL obywatelowi Ukrainy]

1. Obywatelowi Ukrainy, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny na podstawie art. 2 ust. 1, na podstawie wniosku złożonego w dowolnym organie wykonawczym gminy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nadaje się numer PESEL, o którym mowa w art. 15 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2021 r. poz. 510, 1000, 1641 i 1978 oraz z 2022 r. poz. 350).

1a. Obywatelowi Ukrainy, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny na podstawie art. 2 ust. 1, któremu numer PESEL nadano przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, nadaje się w rejestrze PESEL, na jego wniosek, o którym mowa w ust. 1, status, o którym mowa w art. 8 pkt 24a lit. d ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, i wprowadza się jego dane do rejestru, o którym mowa w art. 6 ust. 1.

2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, składa się osobiście w siedzibie organu gminy na piśmie utrwalonym w postaci papierowej, opatrzonym własnoręcznym czytelnym podpisem, wypełnionym przez wnioskodawcę albo przez pracownika tego organu na podstawie danych podanych przez wnioskodawcę. W przypadku osoby, która ze względu na stan zdrowia lub niepełnosprawność nie jest w stanie osobiście złożyć wniosku w siedzibie organu gminy, organ gminy zapewnia możliwość złożenia wniosku w miejscu pobytu tej osoby.

3. W imieniu osoby nieposiadającej zdolności do czynności prawnych lub posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych ubiegającej się o nadanie numeru PESEL albo osoby, która ze względu na stan zdrowia lub niepełnosprawność nie jest w stanie samodzielnie złożyć wniosku, wniosek, o którym mowa w ust. 1, składa jedno z rodziców, opiekun, kurator, opiekun tymczasowy, o którym mowa w art. 25, lub osoba sprawująca faktyczną pieczę nad dzieckiem, a w przypadku braku takich osób numer PESEL może zostać nadany z urzędu.

3a. Złożenie w siedzibie organu gminy wniosku, o którym mowa w ust. 1, w imieniu osoby nieposiadającej zdolności do czynności prawnych lub posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych wymaga jej obecności przy składaniu wniosku. Wyjątek stanowią osoby, które nie ukończyły 12. roku życia, chyba że potwierdzenie tożsamości następuje na podstawie oświadczenia, o którym mowa w ust. 13 zdanie trzecie.

4. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, zawiera:

- 1) imię (imiona);
- 2) nazwisko;
- 3) unikalny numer ewidencyjny nadany przez organ ukraiński;
- 4) obywatelstwo;
- 5) imię matki osoby małoletniej, o ile zostało udokumentowane;
- 6) nazwisko matki osoby małoletniej, o ile zostało udokumentowane;
- 7) imię ojca osoby małoletniej, o ile zostało udokumentowane;

- 8) nazwisko ojca osoby małoletniej, o ile zostało udokumentowane;
 - 9) numery PESEL rodziców, o ile zostały nadane i są znane;
 - 10) datę urodzenia;
 - 11) (uchylony);
 - 12) kraj urodzenia;
 - 13) płeć;
 - 14) datę wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 15) datę złożenia wniosku;
 - 16) adnotację o tym, czy odciski palców zostały pobrane;
 - 17) adnotację o wyniku lub przyczynach braku weryfikacji, o której mowa w ust. 14;
 - 18) informacje o osobie sprawującej faktyczną opiekę nad dzieckiem obejmujące numer PESEL oraz dane, o których mowa w pkt 1, 2, 4, 10, 13 i art. 8 pkt 24 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, oraz wskazanie stosunku pokrewieństwa z dzieckiem – jeżeli taki istnieje, a w przypadku jego braku – innej relacji łączącej tę osobę z dzieckiem;
 - 19) oświadczenie o przybyciu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa;
 - 20) oświadczenie o byciu:
 - a) małżonkiem obywatela Ukrainy określonym w art. 1 ust. 2,
 - b) członkiem najbliższej rodziny obywatela Ukrainy, który posiada Kartę Polaka, określonym w art. 2 ust. 2,
 - c) dzieckiem urodzonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez matkę, która jest osobą określoną w art. 2 ust. 1;
 - 21) oświadczenie o prawdziwości danych zawartych we wniosku oraz klauzulę o treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”;
 - 22) własnoręczny czytelny podpis wnioskodawcy albo adnotację pracownika organu gminy o przyczynie braku podpisu;
 - 23) własnoręczny podpis osoby ubiegającej się o nadanie numeru PESEL, która ukończyła 12. rok życia, albo adnotację pracownika organu gminy o przyczynie braku podpisu.
5. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, może zawierać:
- 1) adres poczty elektronicznej;
 - 2) numer telefonu komórkowego;
 - 3) zgodę na:
 - a) wprowadzenie danych, o których mowa w pkt 1 lub 2, do rejestru danych kontaktowych, o którym mowa w art. 20h ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2070),

- b) potwierdzenie profilu zaufanego, o którym mowa w art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

6. Do danych, o których mowa w ust. 4, stosuje się sposób transliteracji określony w art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1326).

7. Do wniosku, o którym mowa w ust. 1, załącza się fotografię, spełniającą wymagania określone w art. 29 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. z 2021 r. poz. 816, 1000 i 1978).

8. Podczas składania wniosku, o którym mowa w ust. 1, pobiera się od osoby, której dotyczy wniosek, odciski palców. W przypadku osoby, która ze względu na stan zdrowia lub niepełnosprawność nie jest w stanie osobiście złożyć wniosku, o którym mowa w ust. 1, w siedzibie organu gminy, organ gminy zapewnia możliwość pobrania odcisków palców w miejscu pobytu tej osoby.

9. Odcisków palców nie pobiera się od osoby:

- 1) która nie ukończyła 12. roku życia;
- 2) od której chwilowo fizycznie nie jest możliwe pobranie odcisków któregośkolwiek z palców;
- 3) od której pobranie odcisków palców jest fizycznie niemożliwe.

10. Odciski palców pobiera się w sposób określony w przepisach wydanych na podstawie art. 54 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych.

11. Organ gminy potwierdza tożsamość na podstawie dokumentu podróży, Karty Polaka lub innego dokumentu ze zdjęciem umożliwiającym ustalenie tożsamości, a w przypadku osób, które nie ukończyły 18. roku życia, również dokumentu potwierdzającego urodzenie, i wprowadza dane do rejestru PESEL.

12. Potwierdzenie tożsamości może nastąpić na podstawie dokumentu unieważnionego, jeżeli umożliwia on ustalenie tożsamości osoby.

13. Oświadczenia, o których mowa w ust. 4, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Klauzula, o której mowa w ust. 4 pkt 21, zastępuje pouczenie organu uprawnionego do odebrania oświadczenia o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. W przypadku braku dokumentów, o których mowa w ust. 11, potwierdzenie tożsamości następuje na podstawie oświadczenia.

14. Komendant Główny Straży Granicznej zapewnia możliwość weryfikacji danych osoby, której ma zostać nadany numer PESEL, z danymi zgromadzonymi w rejestrze, o którym mowa w art. 3 ust. 3.

15. Kopię dokumentu, na podstawie którego dokonano ustalenia tożsamości, lub oświadczenie, o którym mowa w ust. 13, przechowuje organ gminy wraz z wnioskiem.

16. Organ gminy odmawia w drodze decyzji nadania numeru PESEL, w przypadku gdy:

- 1) fotografia załączona do wniosku nie spełnia wymań określonych w art. 29 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych;

- 2) nie zostały pobrane odciski palców, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w ust. 9;
- 3) potwierdzenie tożsamości nastąpiło na podstawie oświadczenia, o którym mowa w ust. 13, a w wyniku weryfikacji, o której mowa w ust. 14, ustalono, że w rejestrze, o którym mowa w art. 3 ust. 3, zamieszczono serię i numer dokumentu stanowiącego podstawę przekroczenia granicy.

17. Od decyzji, o której mowa w ust. 16, nie służy odwołanie.

17a. Status, o którym mowa w art. 8 pkt 24a lit. d ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, zwany dalej „statusem UKR”, jest automatycznie zmieniany na status, o którym mowa w art. 8 pkt 24a lit. c tej ustawy, po przekazaniu przez Komendanta Głównego Straży Granicznej z rejestru, o którym mowa w art. 3 ust. 3, informacji o wyjeździe z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o którym mowa w art. 11 ust. 2, lub o posiadaniu przez obywatela Ukrainy dokumentu, o którym mowa w art. 2 ust. 3 pkt 1, albo o złożeniu lub zamiarze złożenia wniosku, o którym mowa w art. 2 ust. 3 pkt 2.

17b. W przypadku automatycznej zmiany statusu, o której mowa w ust. 17a, jeżeli osoba, której nadano numer PESEL, potwierdzi, że jej pobyt poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej nie trwał dłużej niż okres, o którym mowa w art. 11 ust. 2, status UKR może zostać przywrócony w trybie art. 11 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności.

17c. W przypadku wyjazdu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o którym mowa w art. 11 ust. 2, w ramach granic wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej z państwami strefy Schengen, status UKR może zostać zmieniony na podstawie oświadczenia o wyjeździe z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na okres, o którym mowa w art. 11 ust. 2, złożonego przez osobę, której nadano ten status, lub osobę ją reprezentującą.

17d. Oświadczenie, o którym mowa w ust. 17c, zawiera imię, nazwisko, numer PESEL osoby, która posiada status UKR, oraz wskazanie kraju wyjazdu, rodzaj wyjazdu, deklarowaną datę tego wyjazdu oraz oświadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 4 pkt 21. Kraj wyjazdu i data wyjazdu rejestrowane są w rejestrze PESEL jako wyjazd na pobyt stały lub czasowy na okres powyżej 6 miesięcy.

17e. Przepis ust. 17c stosuje się odpowiednio do wyjazdu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez granice zewnętrzne strefy Schengen. W takim przypadku Komendant Główny Straży Granicznej zapewnia możliwość weryfikacji daty wyjazdu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

17f. Osobom, którym zmieniono status UKR, w wyniku czynności, o których mowa w ust. 17a lub 17e, na inny, status ten może zostać ponownie nadany w wyniku przybycia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa. Opuszczenie terytorium Ukrainy musi zostać udokumentowane lub zarejestrowane w rejestrze, o którym mowa w art. 3 ust. 3.

17g. W przypadku, o którym mowa w ust. 17f, jeżeli ponowny wjazd nastąpił przez granice Rzeczypospolitej Polskiej będące zewnętrznymi granicami strefy Schengen, ponowne nadanie statusu UKR następuje automatycznie w wyniku przekazania informacji z rejestru, o którym mowa w art. 3 ust. 3, wraz ze wskazaniem daty wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

17h. W przypadku, o którym mowa w ust. 17f, status UKR może zostać ponownie nadany również w wyniku ponownego złożenia wniosku o nadanie numeru PESEL, o którym mowa w art. 4 ust. 1. Od wnioskodawcy nie pobiera się odcisków palców, chyba że nie pobrano ich przy nadaniu numeru PESEL.

17i. Rejestracji danych, o której mowa w ust. 17b, 17c, 17e i 17f, dokonuje dowolny organ wykonawczy gminy. Organem rejestrującym dane na podstawie ust. 17a i 17g, o którym mowa w art. 10 ust. 6 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, jest Komendant Główny Straży Granicznej.

17j. Informacja, o której mowa w ust. 17c, przekazywana jest do rejestru, o którym mowa w art. 3 ust. 3.

18. Minister właściwy do spraw informatyzacji udostępni w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej:

1) wzór wniosku, o którym mowa w ust. 1;

1a) wzór wniosku, o którym mowa w art. 9 ust. 1a;

2) wzór wydruku, o którym mowa w art. 9 ust. 3 pkt 2;

3) wzór oświadczenia, o którym mowa w ust. 17c.

19. Wzory, o których mowa w ust. 18, są sporządzane w języku polskim i ukraińskim, a także mogą być sporządzone również w innych językach.

20. Dane, o których mowa w art. 8 pkt 1, 2, 3a–6, 9–11, 24, pkt 24a lit. d ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, minister właściwy do spraw informatyzacji przekazuje z rejestru PESEL do rejestru, o którym mowa w art. 3 ust. 3.

20a. W okresie 18 miesięcy od dnia 24 lutego 2022 r. organ gminy może upoważnić, na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, pracowników administracji publicznej lub jednostek organizacyjnych danej gminy, zgłoszonych przez ich pracodawców jako wolontariuszy do wykonywania czynności wynikających z art. 4 niniejszej ustawy i art. 10 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności. Upoważnienie wydaje się na czas określony, nieprzekraczający terminu wskazanego w zdaniu pierwszym.

21. W sprawach dotyczących numeru PESEL nieuregulowanych ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności.

22. Zadania, o których mowa w ust. 1–21, są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej.

Spis treści

1. Uwagi wstępne i kontekst normatywny	46
2. Osoby upoważnione do złożenia wniosku, sposób jego złożenia i wymagane składniki	47
3. Transliteracja i dokumenty potwierdzające tożsamość wnioskodawcy. Odpowiedzialność karna za podanie nieprawdziwych danych we wniosku	51
4. Pobranie odcisków palców	52
5. Odmowa nadania numeru PESEL i zagadnienie jej zaskarżalności	53
6. Postępowanie w przypadku osób opuszczających terytorium Rzeczypospolitej	53
7. Zakres stosowania ustawy o ewidencji ludności	55
8. Realizowanie zadania przez gminę	55

1. Uwagi wstępne i kontekst normatywny

1. Komentowany przepis wprowadza szczególne zasady dotyczące nadawania numerów PESEL obywatelom Ukrainy, których pobyt w Polsce uznano za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 specustawy. Uzyskanie numeru PESEL umożliwia beneficjentowi ustawy korzystanie z czterech szczególnych uprawnień określonych ustawą, mianowicie: a) prawa do podejmowania i wykonywania w Polsce działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy (art. 23 specustawy), b) prawa do świadczeń rodzinnych, świadczenia 500+, rodzinnego kapitału opiekuńczego, świadczenia dobry start oraz dofinansowania obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku (art. 26 specustawy), c) prawa do świadczeń z pomocy społecznej (art. 27 specustawy), d) prawa do jednorazowego świadczenia pieniężnego na utrzymanie (art. 31 specustawy) oraz e) prawa do świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie przysługującym osobom ubezpieczonym (art. 37 ust. 1a specustawy).
2. Należy dodać, że nie jest jasne, dlaczego właściwie korzystanie z uprawnień, o których mowa powyżej, zostało uzależnione od uzyskania numeru PESEL. Jeżeli kluczem do zrozumienia regulacji miałoby być kryterium polegające na tym, że chodzi tu o indywidualne uprawnienia beneficjenta finansowane ze środków budżetu państwa, to niezrozumiałe byłoby uzależnienie od posiadania numeru PESEL prawa do podejmowania i wykonywania w Polsce działalności gospodarczej na niedyskryminacyjnych zasadach, a równocześnie nieuzależnienie od tego samego prawa do podejmowania pracy (zob. art. 22 ust. 3 pkt 2 lit. f specustawy). Ponadto indywidualny charakter ma też prawo do uzyskania bezpłatnej pomocy psychologicznej (art. 32 specustawy), a nie uwarunkowanie go uzyskaniem przez obywatela Ukrainy numeru PESEL (przy czym to akurat rozwiązanie wydaje się sensowne, bo pomoc psychologiczna jest potrzebna *hic et nunc*

wszystkim osobom uciekającym przed rosyjską agresją, a więc również tym, które opuszczają następnie terytorium Rzeczypospolitej). Nawet kryterium znaczących nakładów finansowych na zapewnienie realizacji uprawnień uwarunkowanych uzyskaniem numeru PESEL nie wydaje się klarownie wynikać z przyjętej regulacji (choć z doświadczenia życiowego wynika, że w pysznym sosie wzniosłych słów o pomocy i altruizmie władzy państwowej należy zawsze węszyć obecność zatrutego grzybka przyziemnych kalkulacji finansowych i najzwyczajszego skąpstwa), bo przecież tezie o zastosowaniu tego kryterium przeczy uwarunkowanie uzyskaniem numeru PESEL prawa do prowadzenia działalności gospodarczej na niedyskryminacyjnych zasadach. Być może klucz jest tu prozaiczny: różne fragmenty ustawy projektowano w różnych resortach, a końcowy rezultat w postaci projektu rządowego nie został skoordynowany wskutek działania „zasady księstw resortowych” i uwiadu (mającego też polityczną genezę) centralno-koordynacyjnej funkcji KPRM. Być może logicznym uzasadnieniem powiązania wskazanych uprawnień z nadaniem numeru PESEL jest to, że uzyskanie tego numeru potwierdza chęć korzystania z ochrony tymczasowej w Polsce, zastępując w ten sposób złożenie deklaracji o chęci korzystania z niej.

3. Komentowany tutaj przepis wprowadza więc szczególną, odmienną zwłaszcza od unormowań art. 7, art. 8 pkt 1–9, 11–13, 15 i 22–24a (z uwzględnieniem art. 9 i art. 12) oraz art. 18 ustawy z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2022 r. poz. 1191 ze zm.), regulację dotyczącą nadawania numeru PESEL.

2. Osoby upoważnione do złożenia wniosku, sposób jego złożenia i wymagane składniki

1. Zgodnie z art. 4 ust. 2 specustawy wniosek o nadanie numeru PESEL składa co do zasady osoba, której numer ten ma być nadany, czyniąc to w urzędzie gminy albo – jeżeli jej stan zdrowia lub niepełnosprawność jej to uniemożliwia – w miejscu pobytu.
2. Natomiast w myśl art. 4 ust. 3 specustawy w imieniu osoby nieposiadającej zdolności do czynności prawnych lub posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych bądź też takiej, której stan zdrowia albo niepełnosprawność uniemożliwiają samodzielne złożenie wniosku, a ubiegającej się o nadanie numeru PESEL, wniosek, o którym mowa w ust. 1, składa jedno z rodziców, opiekun, kurator, opiekun tymczasowy, o którym mowa w art. 25, lub osoba sprawująca faktyczną pieczę nad dzieckiem, a w przypadku braku takich osób numer PESEL może zostać nadany z urzędu. Osobą nieposiadającą zdolności do czynności prawnych jest, zgodnie z art. 12 k.c., osoba, która nie ukończyła lat 13, a także osoba ubezwłasnowolniona całkowicie. Osobą posiadającą ograniczoną zdolność do czynności prawnych jest natomiast, w myśl art. 15 k.c., osoba małoletnia, która ukończyła lat trzynaście, jak również osoba ubezwłasnowolniona częściowo. W przypadku tych dwóch kategorii osób czynności złożenia wniosku w ich imieniu dokonuje jedno z rodziców. Jeżeli ustanowiono opiekę, czynności tej dokonuje opiekun.

Stosownie do art. 145 § 2 ustawy z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359) opiekę ustanawia sąd opiekuńczy, skoro tylko poweźmie wiadomość, że zachodzi prawny po temu powód, przy czym opiekunem, zgodnie z art. 148 k.r.o., nie może być osoba, która nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych albo została pozbawiona praw publicznych, ani też osoba pozbawiona władzy rodzicielskiej albo skazana za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności albo za umyślne przestępstwo z użyciem przemocy wobec osoby lub przestępstwo popełnione na szkodę małoletniego lub we współdziałaniu z nim, albo osoba, wobec której orzeczono zakaz prowadzenia działalności związanej z wychowywaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub opieką nad nimi, lub obowiązek powstrzymywania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakaz kontaktowania się z określonymi osobami lub zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu, ani wreszcie osoba, co do której zachodzi prawdopodobieństwo, że nie wywiąże się należycie z obowiązków opiekuna. Swoistą regulację przewidziano w art. 175–177 k.r.o. w odniesieniu do ustanawiania opieki nad ubezwłasnowolnionym całkowicie. W przypadku osób pełnoletnich ubezwłasnowolnionych częściowo (zob. art. 16 § 2 k.c.) oraz, zgodnie z art. 178 § 1 k.r.o., w innych przypadkach przewidzianych w ustawach (np. w przypadku określonym w art. 44 ustawy z 19.08.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, Dz.U. z 2020 r. poz. 685 ze zm. – w przypadku osoby przebywającej w szpitalu psychiatrycznym bądź osób chorych psychicznie lub upośledzonych umysłowo, przebywających w domu pomocy społecznej, na ich wniosek albo *ex officio*) ustanawia się kuratora i wówczas tenże kurator składa wniosek o nadanie numeru PESEL. Wreszcie (zob. art. 25 specustawy, a także komentarz do art. 25), w przypadku małoletnich obywateli Ukrainy, o których mowa w art. 1 ust. 1 specustawy, przebywających w Polsce bez opieki osób dorosłych odpowiedzialnych za małoletniego zgodnie z polskim prawem, z urzędu albo na wniosek instytucji albo podmiotów wskazanych w art. 25 ust. 11 specustawy sąd opiekuńczy ustanawia opiekuna tymczasowego i w takim przypadku wniosek składa tenże opiekun, jeżeli już został ustanowiony. Ustanowienie opiekuna tymczasowego w trybie art. 25 specustawy nie jest jednak niezbędne do samego złożenia wniosku o nadanie numeru PESEL, bowiem zgodnie z art. 4 ust. 3 specustawy wniosek taki może też złożyć „osoba sprawująca faktyczną pieczę nad dzieckiem” (np. sprawujący taką faktyczną pieczę członek rodziny małoletniego, w tym np. partner rodzica tej samej płci co rodzic, a nawet osoba obca, która sprawuje faktyczną pieczę). Należy docenić to rozwiązanie jako praktyczne i racjonalne.

3. Jeżeli chodzi o relację pomiędzy okolicznościami wskazanymi w ust. 3 (złożenie wniosku *per procura*) i ust. 2 art. 4 specustawy (złożenie wniosku w miejscu pobytu wnioskodawcy), należy zwrócić uwagę, że są one powiązane z odmienną okolicznością po stronie podmiotowej. W ust. 2 chodzi o brak możliwości osobistego złożenia wniosku (a więc okoliczność polegającą na tym, że wnioskodawca dotknięty jest tego rodzaju stanem, który uniemożliwia mu przemieszczanie się), zaś w ust. 3 chodzi o brak możliwości samodzielnego złożenia wniosku (czyli stan wnioskodawcy tego rodzaju, że uniemoż-

liwia mu samodzielne, świadome dokonywanie czynności prawnych). W ust. 3 wskazano ponadto, że w przypadku braku albo nieobecności osób zdolnych do działania w imieniu i na rzecz wnioskodawcy numer PESEL nadaje się z urzędu.

4. Zgodnie z ust. 3a komentowanego artykułu obecność w siedzibie organu gminy osoby nieposiadającej zdolności prawnej albo mającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych jest niezbędna w momencie składania wniosku. Jeżeli wniosek jest składany w imieniu małoletniego, który nie ukończył 12. roku życia, obecność wnioskodawcy nie jest wymagana, chyba że potwierdzenie jego tożsamości następuje na podstawie oświadczenia zastępującego okazanie dokumentu tożsamości.
5. Jeśli chodzi o formę wniosku, to art. 4 ust. 2 specustawy wskazuje (skądinąd intrygująco), że wniosek składa się „na piśmie utrwalonym w postaci papierowej, opatrzonym własnoręcznym czytelnym podpisem, wypełnionym przez wnioskodawcę albo przez pracownika tego organu na podstawie danych podanych przez wnioskodawcę”. Nie jest jasne, co miał na myśli ustawodawca, wskazując na wymóg zachowania formy „pisma utrwalonego w postaci papierowej”. Być może autor projektu komentowanego przepisu myślał, że pismem jest też postać elektroniczna, ale tak oczywiście – pomimo popularnego w społeczeństwie przekonania – nie jest (chyba że co innego wynika z przepisu szczególnego: zob. np. art. 144a § 2 ustawy – Ordynacja podatkowa w brzmieniu nadanym ustawą z 30.06.2005 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 143, poz. 1199 ze zm.). Ponieważ jednak doprecyzowano, że pismo ma być „utrwalone w postaci papierowej”, to wykluczono tym samym składanie wniosków „utrwalonych” np. na liściu łopianu bądź wołowej skórze (co jest zresztą słusznym posunięciem, biorąc pod uwagę konieczność archiwizacji akt postępowań o nadanie numeru PESEL). Pismo takie musi być opatrzone własnoręcznym, czytelnym podpisem wnioskodawcy. Wypełnienie pisma nie musi być jednak dokonane przez wnioskodawcę (bądź osobę działającą w jego imieniu) własnoręcznie, bo może tego dokonać również pracownik organu na podstawie danych podanych przez wnioskodawcę albo osobę działającą w jego imieniu.
6. Wniosek, zgodnie z art. 4 ust. 1 specustawy, składa się, cyt., „w dowolnym organie wykonawczym gminy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Zapewne zaskoczy ustawodawcę wiadomość, że w zakresie organów wykonawczych gminy nie ma, w świetle przepisów ustrojowych samorządu, nadmiernej dowolności, zgodnie bowiem z art. 26 ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 1 pkt 2 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) jedynym organem wykonawczym gminy jest wójt (burmistrz lub prezydent miasta). Prawdopodobnie jednak ustawodawcy chodziło o szczególne określenie właściwości miejscowej organu wykonawczego gminy w zakresie przyjmowania wniosków o nadanie numeru PESEL w trybie art. 4 specustawy, tj. o wskazanie, że wniosek taki może być złożony w organie wykonawczym dowolnej gminy, nie zaś w dowolnym organie wykonawczym gminy na terytorium RP.