

Warszawa, 8 marca 2022 r.
KL/84/41/RL/2022

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu RP

Pan
Wiesław Szczepański
Przewodniczący
Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych

Szanowna Pani Marszałek,

Szanowny Panie Przewodniczący,

w nawiązaniu do prowadzonych prac nad *rządowym projektem ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (druk nr 2069)*, poniżej przekazuję uwagi Konfederacji Lewiatan.

Niezwłoczne uregulowanie kwestii pobytu, dostępu do rynku pracy czy wsparcia dla osób uciekających przed wojną z terytorium Ukrainy ma obecnie kluczowe znaczenie. Przedsiębiorcy, pracodawcy będą pełnić istotną rolę we wsparciu pobytu uchodźców na terytorium RP, w kształtowaniu ich współżycia z obywatelami RP.

Projekt nie został niestety, na etapie rządowego procesu legislacyjnego, skierowany do partnerów społecznych w celu szybkiej oceny, zaopiniowania. Stąd na etapie prac w Sejmie RP pragnę zwrócić uwagę już tylko na wybrane projektowane zmiany, chociaż wątpliwości po stronie pracodawców jest więcej.

1. **Odnosnie do art. 1 projektu ustawy.** Ustawa ma mieć zastosowanie do *obywateli Ukrainy, którzy wjechali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio z terytorium Ukrainy.*

Zastrzeżenia wywołuje ograniczony zakres podmiotowy zastosowania ustawy. Postulujemy, co najmniej, o odejście od warunku wjazdu na terytorium RP *bezpośrednio z terytorium Ukrainy*. Stany faktyczne w przypadku poszczególnych rodzin, grup uchodźców z Ukrainy mogą być bardzo różne, stąd taki wymóg może prowadzić do szeregu nieproporcjonalnych utrudnień. W

jaki sposób będzie weryfikowany bezpośrednio z terytorium Ukrainy w przypadku osób, które nie zostały zarejestrowane przekraczając granicę?

Projekt nie uwzględnia również sytuacji członków rodzin obywateli Ukrainy, posiadających inne obywatelstwo. W trakcie prac na ustawą wymaga również wyjaśnienia sytuacja prawna dzieci urodzonych już na terytorium RP.

Ponadto wymaga wyjaśnienia relacja projektowanej ustawy do decyzji Rady UE 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. *stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony* Decyzja przyjęta na poziomie UE ma szerszy zakres osobowy niż projektowana ustawa, ponieważ przyznaje ochronę także osobom bezpaństwowym oraz obywatelom państw trzecich (innych niż Ukraina), którzy korzystali z ochrony międzynarodowej na Ukrainie lub posiadali zezwolenie na pobyt stały na Ukrainie (a także członkom uch rodzin) i nie są w stanie w bezpiecznych warunkach powrócić do kraju lub regionu pochodzenia. Wystarczy, że przebywali legalnie w Ukrainie przed dniem 24 lutego 2022 r.

Dotychczas nie jest jasne w jaki sposób będzie udzielana ochrona czasowa cudzoziemców zgodnie z ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, przy braku przepisów wykonawczych co do samego procesu.

- 2. Odnośnie do art. 2 ust. 2 pkt 1c) w zw. z art. 8 ust. 1 projektu ustawy.** Wydaje się, iż występuje sprzeczność pomiędzy tymi przepisami. Brzmienie art. 2 ust. 2 pkt 1c) wskazuje, że uzyskanie zezwolenia na pobyt czasowy powoduje utratę uprawnień przewidzianych w projektowanej ustawie, a jednocześnie art. 8 ust. 1 zastrzega iż uprawnienie, o którym mowa w art. 2 ust. 1 jest niezależne od innych uprawnień do wjazdu i pobytu.
- 3. Odnośnie do art. 2 ust. 2 pkt 2 projektu ustawy.** Przepis wyklucza z korzystania z rozwiązań przewidzianych w ustawie wszystkie osoby, które złożyły lub zadeklarowały złożenie wniosków o uzyskanie ochrony międzynarodowej. Wiemy, że wiele osób w pierwszych dniach konfliktu składało takie wnioski nie mając wiedzy o innych możliwościach, które się pojawią, a które będą korzystniejsze. Ponadto, nie możliwe będzie zweryfikowanie przez podmiot zatrudniający, że dana osoba złożyła taki wniosek czy zadeklarowała jego złożenie, co będzie mogło skutkować nielegalnym powierzeniem wykonywania pracy.
Postulujemy usunięcie art. 2 ust. 2 pkt 2).
- 4. Odnośnie do art. 3 ust. 2 w zw. z art. 4 projektu ustawy.** Przepis wskazuje, iż zarejestrowanie pobytu obywatela Ukrainy, o którym mowa w ust. 1, na terytorium RP następuje na jego

wniosek, o którym mowa w art. 4 ust. 1, złożony nie później niż 60 dni od dnia wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W art. 4 ust. 1 został jednakże ustanowiony wniosek o nadanie nr PESEL a nie o legalizację pobytu czy o rejestrację wjazdu. Czy wniosek wskazany w art. 4 dotyczy uzyskania numeru PESEL, rejestracji pobytu obywateli Ukrainy czy uzyskania dostępu do bazy EPuap? Czy obywatel Ukrainy, który posiada nadany numer PESEL oraz przekroczył granicę uzyskując pieczętkę wjazdową w paszporcie powinien rejestrować swój pobyt opisany w art. 4 ww. ustawy czy powinien skorzystać z innej ścieżki legalizacyjnej przewidzianej innymi ustawami?

Na tle przepisu art. 3 pojawią się również wątpliwości:

- jak pracodawcy będą mieli weryfikować legalność pobytu obywatela Ukrainy?
- co w sytuacji gdy osoba taka złoży wniosek po upływie 60 dni od daty jej wjazdu na terytorium RP?

Wydaje się, że ograniczenie czasowe (60 dni) jest niepotrzebne szczególnie mając na uwadze, że sama ustawa ma funkcjonować przez 18 miesięcy od dnia 24.02.2022 r. co wynika z wcześniejszych postanowień projektu.

Ponadto projekt ustawy zakłada, iż wniosek, o którym mowa w art. 4 ust. 1, można złożyć w dowolnym organie gminy - natomiast zwrócić należy uwagę że wniosek musi zawierać np. fotografię, a podczas składania wniosku ustawodawca wymaga aby zostały pobrane odciski palców. Pytanie czy każdy organ gminy jest przygotowany? Pytanie czy obowiązek wykonywania fotografii, spełniającej określone wymagania w okresie 60 dni jest zasadny? Brak fotografii spełniającej określone wymagania uzasadnia wydanie decyzji odmownej bez możliwości odwołania.

5. **Odnosnie do art. 19 ust. 1 projektu ustawy.** Przepis posługuje się dwoma różnymi pojęciami: pobyt, który uznaje się za legalny i pobyt legalny. Przepis ten stanowi, że obywatel Ukrainy jest uprawniony do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie pobytu zgodnego z obowiązującymi przepisami, w przypadku gdy:
- 1) jego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 lub
 - 2) jest obywatelem Ukrainy przebywającym legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Regulacja punktu 2), zakładając, że celowo posłużono się pojęciem pobytu legalnego, a nie pobytu legalnego i uznawanego za legalny, przysporzy wiele problemów. Brzmienie pkt 2) oznacza, że ustawa przyznaje niektórym obywatelom Ukrainy (do których nie stosuje się art. 2 ust. 1) prawo do przebywania w Polsce do 31.12.2022 r. na podstawie art. 39 i 41, ale bez

prawa do pracy bez zezwolenia. Będzie to dotyczyło wszystkich osób, w stosunku do których ustawa operuje pojęciem uznania pobytu za legalny, a nie przedłużenia pobytu lub dokumentu, a więc, na przykład osób korzystającym z ruchu bezwizowego czy tych, które wjechały do Polski na podstawie zgody komendanta Straży Granicznej (na przykład przed 24.02.2022 r. albo z innego państwa niż Ukraina).

Wydaje się zatem celowe wykreślenie z pkt 1) odwołania do art. 2 ust. 1 projektowanej ustawy.

6. **Odnosnie do art. 19 ust. 8 projektu ustawy** - możliwość wprowadzenia w drodze rozporządzenia limitów osób, obywateli Ukrainy, którzy mogą być zatrudnieni przez podmiot powierzający pracę. Proponowane rozwiązanie wydaje się zbyt daleko idącą ingerencją w działalność przedsiębiorstw, dodatkowo dostosowanie się do wymogów ewentualnego rozporządzenia, biorąc pod uwagę m. in. rotację pracowników w przedsiębiorstwach, z praktycznego punktu widzenia wydaje się trudne do realizacji. Zwrócić należy również uwagę na fakt, iż w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w przepisie art. 90b ustawodawca deleguje na ministra właściwego możliwość wprowadzenia limitów wydanych zezwoleń czy oświadczeń. Jednak w żadnym z istniejących przepisów limit nie odnosił się do konkretnego podmiotu (pracodawcy) jak ma to miejsce w projektowanym przepisie. W przepisie art. 90b limity mogą dotyczyć poszczególnych województw, zawodów, rodzajów umów, na podstawie których cudzoziemcowi może zostać powierzone wykonywanie pracy, lub rodzajów działalności podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi według klasyfikacji PKD. Nie odnoszą się jednak do konkretnego podmiotu.
7. **Odnosnie do art. 39 ust. 3 i 10 projektu ustawy.** Projektowany przepis przedłuża ważność wiz krajowych i zezwoleń na pobyt (kart pobytu) do 31.12.2022 r., jednak zastrzega brak możliwości przekraczania granicy w takim okresie przedłużenia pobytu, ważności wize czy karty pobytu.

Nie jest jasne jak proponowane przepisy mają się do przepisów tzw. ustawy anycovidowej (art. 15zd z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych), które również przewidują przedłużenie pobytu, ważności zezwoleń na pobyt czasowy i wiz krajowych, jednak nie uniemożliwiają przekraczania granicy.

Wydaje się, że zastrzeżenie obecnie projektowanej ustawie braku możliwości przekraczania granicy jest zbędne.

8. **Odnosnie do art. 39 ust. 11 projektu ustawy.** Projektowany przepis przewiduje uznanie pobytu za legalny do 31.12.2022 r., jeśli pobyt ten odbywa się na podstawie: ruchu bezwizowego, wize

Schengen wydanej przez Polskę lub wizy albo dokumentu pobytowego wydanego przez inne państwo obszaru Schengen i rozpoczął się przed 24.02.2022 r.

Przepis wyłącza zatem osoby, które na takiej samej podstawie (np. ruch bezwizowy) wjechały do Polski poczynając od 24.02.2022, ale z terytorium państwa innego niż Ukraina (i przez to nie kwalifikują się również na legalny pobyt także z art. 2 ust. 1).

Pozbawia to zatem ochrony (i zmusza do wyjazdu, po upływie 90 dni pobytu lub szybciej, osoby), które w pierwszych dniach po wybuchu wojny uciekły z Ukrainy do Polski jako miejsca docelowego, ale drogą powietrzną przez inne państwo (np. Węgry) chcąc tym samym szybciej wydostać się z Ukrainy i uniknąć oczekiwania na granicy.

Należałoby usunąć z art. 39 ust. 11 warunek pobytu przed 24.02.2022 r.

9. **Odnosnie do art. 34 projektu ustawy** – przyznanie obywatelom Ukrainy prawa do świadczeń zdrowotnych. Konieczność wyłączenia mechanizmu paybacku przewidzianego w ustawie o refundacji leków.

Art. 34 ust. 1 projektu przewiduje nadanie obywatelom Ukrainy objętym ustawą – uprawnienie do opieki medycznej obejmującej świadczenia zdrowotne na zasadach i w zakresie, w jakim osobom objętym obowiązkowym lub dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym przysługuje prawo do świadczeń na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Oznacza to również prawo do zaopatrzenia w refundowane leki, środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyroby medyczne dostępne w aptece na receptę (art. 15 ust. 2 pkt 14 ustawy o świadczeniach). Zasada ta będzie znajdować zastosowanie do osób, które wjechały do Polski od dnia 24 lutego 2022 r. (art. 90).

Powyższe – godne poparcia – rozwiązanie oznacza, że w sposób skokowy wzrośnie zapotrzebowanie na leki dostępne w refundacji aptecznej. Firmy zrzeszone w naszym Związku czynią wszystko, by zwiększyć dostępność leków stosownie do zwiększonych potrzeb i zapewnić w ten sposób możliwość leczenia uchodźców z Ukrainy przy zabezpieczeniu potrzeb polskich pacjentów.

Zaistniała sytuacja doprowadzi jednak do wzrostu wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia na refundację apteczną w poszczególnych grupach limitowych. Przy obecnym brzmieniu ustawy refundacyjnej może prowadzić to do ukarania firm, które dostarczą leki na rynek, obowiązkiem zwrotu kwoty przekroczenia wydatków NFZ na refundację (mechanizm payback). Byłoby

tragicznym paradoksem, gdyby starania krajowego przemysłu farmaceutycznego o zwiększenie dostępności leków w sytuacji zagrożenia doprowadziły do finansowego karania firm przez nakładanie na nie obowiązku zwrotu kwot przekroczenia w poszczególnych grupach limitowych.

Mając na uwadze, że mechanizm payback w aktualnych nadzwyczajnych okolicznościach może utrudnić zabezpieczenie zwiększonych potrzeb rynku krajowego i pacjentów z Ukrainy, apelujemy o dodanie do projektu ustawy następującego przepisu:

„Art. 60a. W przypadku gdy w trakcie realizacji planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia na rok 2022 i 2023 dojdzie do przekroczenia całkowitego budżetu na refundację, w części dotyczącej finansowania świadczeń, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 14 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, nie stosuje się art. 4 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków medycznych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 463).”

10. **Odnosnie art. 35 projektu ustawy** - brak jest opisu procedury oraz odwołania się do przepisów wykonawczych w przypadku wnioskowania o ten rodzaj zezwolenia. Co prawda, art. 35 ust. 2 przedmiotowej ustawy odsyła do ustawy o cudzoziemcach „w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie”, jednak zastanawia brak przepisów wykonawczych, to jest obowiązku wskazania celu pobytu przez cudzoziemca, formularza oraz wymaganych dokumentów czy ścieżki procedowania wniosku. Jednocześnie, wobec braku wskazania różnic pomiędzy ubieganiem się o zezwolenie na pobyt w trybie przewidzianym w Ustawie o cudzoziemcach oraz Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy istnieje ryzyko kolizji prawnej (na przykład pozostawianie wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt bez rozpoznania w trybie art. 35 ust 7 ww. ustawy).
11. Z zaniepokojeniem odnotowujemy i wnioskujemy o usunięcie z projektu regulacji, które nie dotyczą pomocy obywatelom Ukrainy a mogą wpływać negatywnie na działalność przedsiębiorstw
 - art. 71 (zmiana ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) i 82 (zmiana ustawy Prawo przedsiębiorców) projektowanej ustawy prowadzące do swojego rodzaju bezkarności,
 - zbyt szerokie przyznanie Prezesowi Rady Ministrów uprawnienia do wydawania przedsiębiorcom poleceń w drodze decyzji administracyjnych – art. 72 projektowanej ustawy, wprowadzający w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym nowy przepis art. 7a. Nowy mechanizm ma mieć zaazotowanie w każdej sytuacji kryzysowej (pojęcie bardzo szerokie), Polecenia będą wydawane w drodze decyzji administracyjnej i podlegać mają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia.

12. Ustawa nie adresuje problemów jakie napotykają polscy przedsiębiorcy działający w sektorze międzynarodowego transportu drogowego, wykonujący przewozy na terenie UE i zatrudniający obywateli z państw trzecich (np. Ukraina, Białoruś).

Otóż kierowcy spoza UE zatrudnieni w przedsiębiorstwach posiadających licencję wspólnotową, o której mowa w rozporządzeniach 1072/2009 i 1073/2009, wydawaną przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego, wykonują pracę transgraniczną - drogowe przewozy międzynarodowe muszą mieć możliwość wykazania się przed zagranicznymi służbami kontrolnymi dokumentem potwierdzającym ich legalny pobyt na obszarze UE. W przypadku obywateli Ukrainy nie są oni w stanie złożyć kolejnego wniosku wizowego w polskim konsulacie położonym na terytorium tego państwa. Firmy transportowe zatrudniają ok 105 tysięcy obywateli Ukrainy. Kierowcy zawodowi - obywatele Ukrainy zatrudnieni u polskich pracodawców będą wprawdzie mieli - na podstawie art. 39 projektu ustawy - przedłużane z mocy prawa wize i inne dokumenty upoważniające ich do legalnego pobytu na terenie Polski do 31 grudnia 2022r. Jednakże nie uzyskują naklejki wizowej ani jakiegokolwiek innego potwierdzenia tego faktu, co może uniemożliwić im wykonywanie usług transgranicznych jak międzynarodowe przewozy drogowe rzeczy lub osób. Dlatego też pożądanym byłoby (jeżeli chcemy utrzymać pracę przewozową i ciągłość dostaw), aby mogli oni uzyskać kolejne wize u wojewody.

Z poważaniem,



Maciej Witucki

Prezydent Konfederacji Lewiatan

Do wiadomości:

Pan Mariusz Kamiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji