

Warszawa, 15 lipca 2022 r.

**OPINIA HELŚIŃSKIEJ FUNDACJI PRAW CZŁOWIEKA W SPRAWIE NIEZGODNOŚCI
NIEKTÓRYCH KRAJOWYCH PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH OCHRONY CZASOWEJ Z
PRZEPISAMI PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ**

I. Podsumowanie

W związku z inwazją wojsk rosyjskich, z Ukrainy do Polski przybyło kilka milionów osób, zarówno obywateli tego kraju, jak i zamieszkałych tam cudzoziemców.

W Polsce istnieją dwa równoległe systemy prawne regulujące uprawnienia osób objętych ochroną czasową, którzy opuścili Ukrainę: jeden obejmuje obywateli Ukrainy i ich małżonków a drugi – obywateli państw trzecich, którzy zamieszkiwali Ukrainę przed rozpoczęciem wojny. Wszystkie te osoby powinny mieć zapewnione co najmniej minimalne uprawnienia wynikające z przepisów prawa UE dotyczącego ochrony czasowej.

O ile zasadniczo obydwa systemy zapewniają prawo pobytu w Polsce oraz szereg uprawnień z tym związanych, to jednak istnieje szereg rozwiązań, które są niezgodne z przepisami prawa UE i które wymagają zmian na poziomie legislacyjnym:

- nie wydawanie dokumentów pobytowych osobom korzystającym w Polsce z ochrony czasowej oraz nie zapewnienie im w ten sposób prawa do podróżowania po terytorium UE,

- nie wydawanie – poza enumeratywnie wymienionymi sytuacjami - decyzji administracyjnych o odmowie nadania numeru PESEL, którego brak skutkuje brakiem możliwości korzystania z uprawnień wynikających z objęcia obywatela Ukrainy i jego małżonka przepisami krajowymi o ochronie czasowej; wobec tego, w większości przypadków, brak jest również możliwości odwołania się od odmowy nadania numeru PESEL,

- nie wprowadzenie do przepisów krajowych dotyczących obywateli Ukrainy i ich małżonków

rozwiązań dotyczących łączenia rodzin oraz przeniesienia miejsca pobytu osób korzystających z ochrony czasowej,

- brak obligatoryjnego zapewnienia obywatelom Ukrainy i ich małżonkom zakwaterowania i innych świadczeń,

- zróżnicowanie w zakresie świadczeń socjalnych przysługujących obywatelom Ukrainy i ich małżonkom oraz pozostałym kategoriom osób objętych ochroną czasową.

II. Wstęp

W związku z agresją Rosji na Ukrainę w dniu 24 lutego 2022 na terytorium Polski i innych państw członkowskich UE przybyło w poszukiwaniu ochrony kilka milionów obywateli i obywaterek Ukrainy jak i przebywających w tym kraju cudzoziemców.

W odpowiedzi na tę sytuację 4 marca 2022 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła decyzję wykonawczą, stwierdzającą istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy i skutkującą wprowadzeniem ochrony czasowej¹. Decyzja ta obejmuje swoim zakresem obywateli Ukrainy i członków ich rodzin, obywateli państw trzecich, którzy korzystali w Ukrainie z ochrony międzynarodowej i członków ich rodzin oraz obywateli państw trzecich, którzy przebywali w Ukrainie na podstawie zezwolenia na pobyt stały i nie są w stanie w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić w do kraju lub regionu pochodzenia. Minimalne uprawnienia cudzoziemców objętych ochroną czasową zawarte są w dyrektywie o ochronie czasowej 2001/55². 21 marca 2022 r. Komisja Europejska wydała wytyczne operacyjne dotyczące wykonania decyzji wykonawczej Rady³.

Z kolei na gruncie polskiego prawa krajowego istnieją dwa równoległe systemy regulujące sytuację osób, które opuściły Ukrainę w związku z konfliktem zbrojnym i objętych ochroną czasową. Największe znaczenie ma ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (dalej: ustawa z 12 marca 2022 r.). Jej zakresem objęci są obywatele Ukrainy oraz ich małżonkowie, jak również członkowie najbliższej rodziny obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka (jest to przeważająca większość osób korzystających

¹ Decyzja wykonawcza 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

² Dyrektywa 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.

³ Komunikat Komisji w sprawie wytycznych operacyjnych dotyczących wykonania decyzji wykonawczej Rady 2022/382 stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującej wprowadzeniem tymczasowej ochrony

w Polsce z ochrony czasowej). Osoby objęte tą ustawą i korzystające na jej podstawie z prawa legalnego pobytu w Polsce uznaje się za osoby objęte ochroną czasową⁴.

Uprawnienia pozostałych osób korzystających na terytorium Polski z ochrony czasowej regulowane są przez przepisy ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁵. Przepisy te stanowią podstawową formę implementacji dyrektywy o ochronie czasowej do polskiego porządku prawnego. Jednak w związku z wejściem w życie ustawy z 12 marca 2022 r. jej przepisy mają zastosowanie właściwie tylko do obywateli państw trzecich objętych zakresem decyzji Rady UE z 4 marca 2022 r.

Obecnie społeczeństwo polskie, samorządy jak również władze państwowe angażują się w pomoc dla osób, które opuściły Ukrainę w związku z konfliktem zbrojnym. Należy jednak zauważyć, że zapewnienie odpowiednich uprawnień dla osób korzystających z ochrony czasowej w pierwszym rzędzie leży na władzach państwowych. Z kolei, zgodnie z art. 8 ust. 2 dyrektywy 2001/55 poziom uprawnień cudzoziemców przewidziany w krajowych aktach prawnych Państw Członkowskich powinien być nie niższy niż określony w tej dyrektywie. Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka istnieje szereg kwestii, w których przepisy prawa UE nie zostały implementowane do prawa krajowego w sposób prawidłowy, gdzie poziom uprawnień przysługujących osobom korzystającym z ochrony czasowej jest niższy niż w tej dyrektywie, co wymaga zmian ze strony ustawodawcy krajowego.

Pomimo, iż od początku prac nad rozwiązaniami legislacyjnymi dotyczącymi uprawnień osób, które opuściły Ukrainę w związku z konfliktem zbrojnym organizacje pozarządowe oraz samorząd radców prawnych zwracali uwagę rządu i parlamentu na potencjalną niezgodność, to jednak ustawodawca nie przychylił się do składanych przez nas uwag, o których piszemy poniżej⁶.

III. Opis poszczególnych rozwiązań niezgodnych z prawem UE

1. Niewydawanie dokumentów pobytowych osobom korzystającym w Polsce z ochrony czasowej oraz niezapewnienie prawa do podróżowania po terytorium UE

Artykuł 8 ust. 1 dyrektywy 2001/55 stanowi, że Państwa Członkowskie podejmują środki niezbędne w celu zapewnienia osobom korzystającym z ochrony czasowej dokumentów pobytowych. Zgodnie z przepisami prawa UE, dokument taki nie tylko wskazuje na prawo zamieszkania na terytorium

⁴ Art. 1 ust. 1 i 2 oraz Art. 2 ust. 1-2 i ust. 6-8 ustawy z 12 marca 2022 r.

⁵ Rozdział III, Dział 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony

⁶ Patrz: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Proponujemy kolejne zmiany w specustawie o pomocy osobom z Ukrainy, dostępne na: <https://www.hfhr.pl/proponujemy-kolejne-zmiany-w-specustawie-o-pomocy-osobom-z-ukrainy/>

danego państwa członkowskiego (art. 2 lit. g dyrektywy 2001/55) ale też – razem z ważnym dokumentem podróży - pozwala na podróżowanie po terytorium Państw Członkowskich, na podstawie art. 21 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen⁷).

Tymczasem przepisy prawa krajowego nie przewidują odpowiednich rozwiązań. Pobyt na terytorium RP osób objętych ustawą z 12 marca 2022 r. jest zalegalizowany na podstawie prawa (art. 2 tej ustawy) – nie jest wydawana w tym zakresie żadna decyzja ani dokument pobytowy. W takiej sytuacji, jedynym potwierdzeniem legalnego pobytu danego cudzoziemca może być zaświadczenie o nadaniu danej osobie krajowego numeru identyfikacyjnego PESEL, na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z 12 marca 2022 r. (przy czym nie jest to dokument pobytowy w rozumieniu prawa UE).

Z kolei art. 110 ust. 5 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony stanowi, że osobie korzystającej z ochrony czasowej Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wydaje, na jej żądanie, zaświadczenie potwierdzające korzystanie z ochrony czasowej. Jednak również nie jest to dokument ze zdjęciem i nie jest to dokument pobytowy w rozumieniu prawa UE. Warto w tym miejscu wskazać, że pierwotnie przepisy ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony (art. 110 ust. 2) przewidywały, że cudzoziemcowi korzystającemu z ochrony czasowej udziela się zezwolenia na pobyt czasowy i wydaje się kartę pobytu (która jest dokumentem pobytowym w rozumieniu prawa UE), jednak przepis ten został skreślony przez ustawę z 12 marca 2022 r.

Z tego wynika, że wbrew przepisom dyrektywy 2001/55, żaden z aktów prawa krajowego nie przewiduje wydawania dokumentów pobytowych osobom korzystającym w Polsce z ochrony czasowej.

Sytuacja ta powoduje również, że obywatele Ukrainy korzystający już w Polsce z ochrony czasowej (z wyjątkiem tych osób, które posiadają paszport biometryczny i nie wyczerpały dopuszczalnego okresu pobytu na podstawie ruchu bezwizowego) pozbawieni są prawa do swobodnego przemieszczania się po terytorium UE przez 90 dni w 180 dniowym okresie. Należy wskazać, że prawo to zostało wspomniane w motywie (16) Decyzji Wykonawczej Rady UE z 4 marca 2022 r. oraz w Komunikacie Komisji Europejskiej z 21 marca 2022 r. Informacja o tym prawie zawarta jest także na stronach internetowych Komisji⁸. To z kolei powoduje poczucie dezinformacji po stronie obywateli Ukrainy, korzystających z ochrony czasowej w Polsce, a chcących czasowo wyjechać do innego Państwa Członkowskiego. Wydaje się, że w tym względzie, poza opracowaniem odpowiednich przepisów, istnieje potrzeba przeprowadzenia akcji informacyjnej przez władze i wyjaśnienia zasad przekraczania granic zewnętrznych i wewnętrznych UE przez osoby korzystające z ochrony czasowej w Polsce.

⁷ Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 Czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach

⁸ European Commission, Information for people fleeing the war in Ukraine, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/information-people-fleeing-war-ukraine_en#j

Z posiadanych przez HFPC informacji wynika, że rząd planuje wprowadzenie specjalnego dokumentu pobytowego dla obywateli Ukrainy objętych przepisami ustawy z 12 marca 2022 r. jednak na dzień dzisiejszy nie są znane szczegóły tego rozwiązania.

Należy również wskazać, że art. 11 ust. 2 ustawy z 12 marca 2022 r. stanowi, że wyjazd obywatela Ukrainy z terytorium Polski na okres powyżej 1 miesiąca pozbawia go prawa do legalnego pobytu i korzystania z uprawnień przewidzianych na podstawie tej ustawy. Przepis ten jest sprzeczny z prawem UE, gdyż powoduje nieuzasadnione ograniczenie prawa do swobodnego przemieszczania się po terytorium Państw Członkowskich przez osoby korzystające z ochrony czasowej. Należy również wskazać, że samo tymczasowe opuszczenie terytorium państwa członkowskiego, według dyrektywy 2001/55 nie stanowi podstawy do pozbawienia cudzoziemca możliwości z korzystania z ochrony czasowej (co więcej – jak wskazano wyżej przepisy te wskazują na możliwość podróżowania w okresie 90 dni po wydaniu dokumentu pobytowego). Jedynie w przypadku formalnego przeniesienia miejsca pobytu cudzoziemca korzystającego ochrony czasowej z jednego państwa członkowskiego do drugiego (także w drodze łączenia rodzin), dokument pobytowy wydany przez pierwsze państwo członkowskie wygasa (art. 26 ust. 4 dyrektywy 2001/55). Należy wskazać, że analogicznego ograniczenia wobec osób objętych ochroną czasową, nie przewiduje ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

2. Brak decyzji i drogi odwoławczej w sytuacji odmowy objęcia obywatela Ukrainy przepisami ustawy z 12 marca 2022 r. oraz w sytuacji cofnięcia uprawnień wynikających z tej ustawy

Art. 29 dyrektywy 2001/55 przewiduje prawo osób wyłączonych z możliwości korzystania z ochrony czasowej do zakwestionowania takiego wyłączenia na drodze prawnej. O ile mechanizm ten dotyczy osób, wyłączonych z możliwości korzystania z ochrony czasowej w oparciu o art. 28 dyrektywy (czyli np. w sytuacji, gdy dana osoba popełniła poważne przestępstwo lub istnieją poważne przesłanki do uznania, że dana osoba stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa) oraz możliwości skorzystania z mechanizmu łączenia rodzin, to jednak ten mechanizm odwoławczy powinien być dostępny w każdej innej sytuacji braku możliwości skorzystania z ochrony czasowej. Wskazuje na to motyw (16) dyrektywy 2001/55 odwołujący się do zasady niedyskryminacji. Ponadto art. 47 Karty praw podstawowych UE (dalej: „Karta”) przewiduje prawo do skutecznego środka odwoławczego w sytuacji naruszenia praw zagwarantowanych przez prawo UE. Należy wskazać, że prawo to ma charakter samodzielny – nie musi być doprecyzowane w przepisach szczegółowych, zaś jednostki mogą się na ten przepis powoływać bezpośrednio⁹. Z orzecnictwa Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczącym prawa do dobrej administracji i prawa do obrony wynika również, że organy

⁹ Wyrok TSUE z 29 czerwca 2019 r., Torubarov, C-556/17, pkt 56.

administracji państw członkowskich mają obowiązek uzasadniania decyzji odmownych¹⁰. Na prawo do zaskarżenia decyzji administracyjnych wskazuje również art. 78 Konstytucji RP.

Jak już wskazano, zgodnie z przepisami ustawy z 12 marca 2022 r. pobyt obywateli Ukrainy oraz ich małżonków objętych zakresem ten ustawy został zalegalizowany z mocy prawa (nie jest wydawana osobna decyzja w tym zakresie). Jediną przewidzianą przepisami tej ustawy formą potwierdzenia legalnego pobytu na podstawie tej ustawy jest rejestracja i uzyskanie zaświadczenia o nadaniu numeru identyfikacyjnego PESEL przez urząd gminy.

Art. 4 ust. 16 ustawy z 12 marca 2022 r. stanowi, że decyzja o odmowie nadania numeru PESEL wydawana jest tylko w przypadku braków o charakterze czysto formalnym (np. brak przedstawienia odpowiedniej fotografii). Art. 4 ust. 17 tej ustawy stanowi, że od decyzji takiej nie przysługuje odwołanie, uznać zatem należy, że decyzja taka może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego. Natomiast w przypadku uznania przez organ gminy, że dany obywatel Ukrainy nie spełnia przesłanek do nadania numeru PESEL (czyli, że nie spełnia warunków do bycia objętym przepisami ustawy z 12 marca 2022 r., opisanymi w jej art. 2 ust. 1) – wówczas przepisy ustawy nie przewidują obowiązku wydania decyzji (czyli można założyć, że dana osoba jest po prostu o tym informowana ustnie). Nie ma zatem również możliwości złożenia odwołania od takiej odmowy, co wydaje się niezgodne z przepisami prawa UE.

Należy wskazać, że odmowa nadania numeru PESEL powoduje poważne konsekwencje po stronie obywatela Ukrainy w tym przede wszystkim pozostawienie go poza systemem pomocy przewidzianym w ustawie (m.in. brak możliwości skorzystania ze świadczeń socjalnych, prowadzenia działalności gospodarczej itd.) a dostęp, do którego jest gwarantowany na podstawie dyrektywy 2001/55.

Droga odwoławcza nie jest również przewidziana w przypadku pozbawienia obywatela Ukrainy prawa do korzystania z uprawnień wynikających z ustawy z 12 marca 2022 r. (m.in. na podstawie wspomnianego już art. 11 ust. 2 tej ustawy), co również oznacza pozbawienie możliwości korzystania z uprawnień wynikających z bycia osobą objętą ochroną czasową. Tymczasem w takiej sytuacji, w świetle prawa UE, również powinna istnieć droga odwoławcza od takiej decyzji.

Z kolei ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony przewiduje możliwość odmowy udzielenia ochrony czasowej w sytuacjach opisanych w art. 109 ust. 1 tej ustawy (stanowiących odzwierciedlenie podstaw z art. 28 dyrektywy 2005/11). W przypadku odmowy skorzystania z ochrony czasowej Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wydaje decyzję, która jest ostateczna (art.

¹⁰ M.in. wyrok z 11 grudnia 2014 r., Boudjlida, C-249/13, pkt 36-40, wyrok z 7 września 2021 r., „Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras” UAB, C-927/19, pkt 120, wyrok z 8 maja 2019 r., PI, C-230/18, PI, pkt 84-85.

109 ust. 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony), a zatem istnieje możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego na tę decyzję. Ponadto ustawa ta przewiduje sytuację zakończenia korzystania z ochrony czasowej w Polsce tylko w sytuacji, gdy cudzoziemiec opuści terytorium RP poprzez przeniesienie jego miejsca pobytu do innego państwa członkowskiego, w którym będzie korzystał z ochrony czasowej (art. 117 – 117b).

3. Brak w ustawie z 12 marca 2022 r. rozwiązań dotyczących łączenia rodzin oraz przeniesienia miejsca pobytu osób korzystających z ochrony czasowej

Art. 15 dyrektywy 2001/55 przewiduje obowiązek władz państwowych do łączenia rodzin osób korzystających z ochrony czasowej. Ma on odniesienie zarówno do członków rodzin przebywających na terenie różnych państw członkowskich jak i członków rodzin którzy nie dotarli jeszcze do któregośkolwiek z Państw Członkowskich.

Z kolei art. 26 dyrektywy 2001/55 przewiduje możliwość przeniesienia miejsca pobytu osób korzystających z ochrony czasowej z jednego państwa do drugiego (jest to mechanizm wykorzystywany także przy łączeniu rodzin).

Tymczasem ustawa z 12 marca 2022 r. nie zawiera przepisów przewidujących którykolwiek z ww. mechanizmów. Natomiast odpowiednie przepisy zawarte są w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony (art. 117-117b). Oznacza to, że jedynie cudzoziemcy, którzy zamieszkivali ten kraj i opuścili go w następstwie konfliktu zbrojnego mają możliwość skorzystania z omawianych rozwiązań. Możliwości takiej nie mają natomiast obywatele Ukrainy i ich małżonkowie, objęci zakresem ustawy z 12 marca 2022 r.

4. Brak zagwarantowania niektórych świadczeń obywatelom Ukrainy, objętych ustawą z 12 marca 2022 r.

Art. 13 ust. 1 dyrektywy 2001/55 stanowi, że państwa członkowskie zapewniają osobom korzystającym z ochrony czasowej dostęp do odpowiedniego zakwaterowania. Art. 13 ust. 4 dyrektywy 2001/55 stanowi, że Państwa Członkowskie udzielają niezbędnej pomocy medycznej i innej osobom, które wymagają szczególnej pomocy, takim jak m.in. małoletni bez opieki czy ofiary przemocy.

Tymczasem ustawa z 12 marca 2022 r. stanowi, że władze krajowe mogą zapewnić obywatelowi Ukrainy zakwaterowanie (art. 12 ust. 1 pkt 3) ustawy oraz mogą zapewnić pomoc psychologiczną (art. 32 ust. 1 ustawy) – a zatem pomoc taka nie jest obligatoryjnie zapewniana, w tym także osobom szczególnie jej wymagającym. Należy wskazać, że obie formy pomocy są niezwykle istotne dla osób, które uciekły przed konfliktem zbrojnym i mogą mieć za sobą trudne doświadczenia.

Należy również wskazać, że obecnie zakwaterowanie osób objętych przepisami ustawy z 12 marca 2022 r. w dużej mierze zapewniane jest przez podmioty prywatne. Na podstawie art. 13 ustawy z 12 marca 2022 r. mają oni prawo do świadczenia pieniężnego z tego tytułu, jednak nie dłużej niż na okres 120 dni od dnia przybycia obywatela Ukrainy do Polski, co z reguły jest okresem krótszym niż czas trwania ochrony czasowej (1 rok, licząc od 4 marca 2022 r.) czy okresem legalnego pobytu obywateli Ukrainy (18 miesięcy, 24 lutego 2022 r.). Rodzą się zatem obawy dotyczące braku faktycznej możliwości długoterminowego kwaterowania obywateli Ukrainy w mieszkaniach osób prywatnych (na dłuższą metę zakwaterowanie w takich mieszkaniach może być uciążliwe zarówno dla samych gospodarzy jak i obywateli Ukrainy). To powoduje, że pojawiają się wątpliwości co do tego, czy władze państwowe będą w stanie w dłuższej perspektywie wypełnić zobowiązanie co do zapewnienia zakwaterowania wszystkim osobom korzystającym w Polsce z ochrony czasowej.

W tym miejscu należy wskazać, że osoby korzystające z ochrony czasowej na podstawie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony mają zagwarantowane zakwaterowanie w ośrodkach dla cudzoziemców prowadzonych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców (art. 112 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony).

5. Różnice w zakresie innych świadczeń przysługujących obywatelom Ukrainy objętym ustawą z 12 marca 2022 r. i osobom objętym ochroną czasową na podstawie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony

Art. 13 dyrektywy 2001/55 przewiduje, że osoby korzystające z ochrony czasowej mają prawo do zakwaterowania, pomocy społecznej czy opieki zdrowotnej. O ile obie ustawy krajowe przewidują szereg świadczeń zarówno dla obywateli Ukrainy i ich małżonków jak i cudzoziemców zamieszkujących Ukrainę przed 24 lutego 2022 r., to uprawnienia te są zróżnicowane. Tymczasem dyrektywa 2001/55 w motywie (16) wskazuje na zakaz dyskryminacji w zakresie właściwego traktowania osób korzystających z ochrony czasowej.

Jak wskazano wyżej, w kwestii zapewnienia zakwaterowania – w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony jest ono zagwarantowane, tymczasem ustawa z 12 marca 2022 r. wskazuje, że władze mogą je zapewnić, a zatem nie są zobowiązane do jego zapewnienia obywatelom Ukrainy i ich małżonkom. Z kolei jeśli chodzi o uprawnienie do wykonywania pracy w Polsce, to w przypadku osób objętych ochroną czasową na podstawie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony – mają oni bezwarunkowe prawo do wykonywania pracy (art. 87 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Z kolei warunkiem legalnego wykonywania pracy przez osoby objęte ustawą z 12 marca 2022 r. jest dokonanie powiadomienia urzędu pracy przez pracodawcę (art. 22 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy). O ile wydaje się, że różnica jest niewielka, to jednak wielu pracodawców nie zdaje sobie z obowiązku powiadomienia, zaś brak takiego powiadomienia powoduje, że wykonywanie pracy jest niezgodne z przepisami, co może spowodować dalsze

konsekwencje, takie jak np. kara grzywny na podstawie art. 120 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).

Różnice powstają także w zakresie innych świadczeń socjalnych. Osoby objęte ochroną czasową na podstawie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony mają prawo do wyżywienia lub do świadczenia pieniężnego oraz innych świadczeń (jak np. pomoc finansowa na zakup środków czystości) na zasadach analogicznych jak osoby ubiegające się o udzielenie im ochrony międzynarodowej. W przypadku czteroosobowej rodziny składającej się z dwojga dorosłych i dwojga dzieci, która zdecyduje się mieszkać poza ośrodkiem dla cudzoziemców, wysokość świadczenia wynosi ok. 1500 zł miesięcznie dla całej rodziny. Przy czym ze środków tych rodzina musi zapewnić sobie zakwaterowanie, wyżywienie i inne wydatki (poza opieką medyczną). Ponadto poziom pomocy świadczonej osobom korzystającym z ochrony czasowej na podstawie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony może zostać zmniejszony, w przypadku, gdy rodzina będzie osiągać dochód wyższy niż uprawniający do świadczeń z ogólnego systemu pomocy społecznej. Z kolei osoby objęte ustawą z 12 marca 2022 r. mają m. in. prawo do tzw. świadczenia 500+, świadczeń rodzinnych (art. 26), jednorazowego świadczenia w wysokości 300 zł (art. 31), mogą im być przyznawane również świadczenia z ogólnego systemu pomocy społecznej (art. 29 ust. 1). W takiej sytuacji, czteroosobowa rodzina będzie uprawniona do świadczenia w wysokości 1000 zł, przy czym będzie miała też możliwość skorzystania z bezpłatnego zakwaterowania i ewentualnie także innych świadczeń socjalnych.

Sytuacja taka powoduje, że w zależności od statusu danego cudzoziemca (objęcia przepisami ustawy z 12 marca 2022 r. lub ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony), różny może być poziom przysługujących mu świadczeń.

W tym miejscu należy podkreślić, że stosując prawo UE Państwa Członkowskie są zobowiązane do przestrzegania postanowień Karty praw podstawowych UE. Art. 20 Karty stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi, a art. 21 Karty przewiduje zakaz wszelkiej dyskryminacji m.in. ze względu na rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne czy przynależność państwową. Należy również wspomnieć o zasadach ogólnych prawa UE, m.in. zasadzie równego traktowania i zakazie dyskryminacji, które stanowią ograniczenia dla państw podczas implementowania do porządku krajowego przepisów prawa UE¹¹. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odnosząc się do art. 20 i 21 Karty zdefiniował zasadę równego traktowania jako zasadę, która wymaga, aby „porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób jednakowy, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione”. TSUE wskazał, że odmienne traktowanie jest uzasadnione wówczas, gdy jest oparte na kryterium obiektywnym i racjonalnym, czyli w sytuacji,

¹¹ Wyroki TSUE: z 20 czerwca 2002 r., Mulligan i in., C-313/99, pkt 46; z 16 lipca 2009 r., Horvath, C-428/07, pkt 56; a także postanowienie z dnia 16 stycznia 2014 r., Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, pkt 17; z dnia 9 marca 2017 r., Petya Milkova, C-406/15, pkt 52-53

gdy pozostaje w związku z dopuszczalnym prawnie celem realizowanym przez sporne przepisy oraz gdy różnica ta jest proporcjonalna do celu realizowanego za pomocą danego traktowania¹².

W tym kontekście trudno jest znaleźć obiektywne i racjonalne wytłumaczenie dla różnicowania na polu krajowym uprawnień do korzystania z świadczeń przez osoby objęte ochroną czasową na podstawie różnych aktów prawnych. Należy wskazać, że wszystkie te osoby znajdują się w analogicznych i porównywalnych sytuacjach – są one objęte ochroną czasową w oparciu o tę samą decyzję Rady UE, która nie różnicuje sytuacji obywateli Ukrainy i cudzoziemców przebywających w tym kraju przed wybuchem wojny, a zatem ich sytuacja w zakresie przysługujących im uprawnień powinna być porównywalna.

Opinię przygotował prawnik HFPC: r.pr. Jacek Białas, współpraca: adw, Jarosław Jagura, HFPC

¹² Wyroki TSUE: z 22 maja 2014 r., Glatzel, C 356/12, EU:C:2014:350, pkt 43; z dnia 9 marca 2017 r., Petya Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, pkt 55.