

BEOS-140/25

Warszawa, 5 marca 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SP-III.000.13.2025

Data wpływu 05.03.2025

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem
zbrojnym na terytorium tego państwa
(druk sejmowy nr 1039)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Autorzy projektu ani w jego uzasadnieniu, ani w deklarowanych skutkach regulacji (DSR) nie określili wyraźnie problemu, który ma być rozwiązany przez projektowaną ustawę. W DSR, w punkcie zatytułowanym „Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań”, autorzy projektu piszą o celu projektu ustawy.

Na podstawie treści uzasadnienia projektu i DSR można przyjąć, że podstawowym problemem, którego rozwiązaniu służy proponowana ustawa, jest uprzywilejowane traktowanie obywateli Ukrainy względem obywateli Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych osób w zakresie dostępu do określonych świadczeń socjalnych i możliwości zatrudnienia ich w jednostkach naukowych oraz innych jednostkach organizacyjnych Polskiej Akademii Nauk, instytucie badawczym, a także Centrum Łukasiewicz lub instytucie działającym w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz.

Drugim zidentyfikowanym przez Wnioskodawców problemem jest brak jednolitości językowej w aktach prawnych w odniesieniu do posługiwania się zwrotami „w Ukrainie” i „na Ukrainie”.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Rozwiązanie problemów zidentyfikowanych przez Wnioskodawców ma zostać osiągnięte przez uchylenie szeregu przepisów ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa¹ (dalej: ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy):

- art. 26 – dotyczącego prawa do świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego, świadczenia dobry start, świadczenia „aktywnie w żłobku”;
- art. 26a – dotyczącego pokrywania ze środków finansowych budżetu państwa wydatków związanych z realizacją przez zespoły orzekające o niepełnosprawności;
- art. 27b – dotyczącego pomocy przysługującej obywatelowi Ukrainy opuszczającemu, po osiągnięciu pełnoletności, rodzinę zastępczą, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną;
- art. 27c – dotyczącego pomocy przysługującej obywatelowi Ukrainy opuszczającemu ukraińską pieczę zastępczą po osiągnięciu pełnoletności;
- art. 29 – dotyczącego prawa do świadczeń z pomocy społecznej;
- art. 31¹ – dotyczącego możliwości wprowadzenia przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego jednorazowego świadczenia pieniężnego przysługującego obywatelom Ukrainy;
- art. 32 – dotyczącego bezpłatnej pomocy psychologicznej;
- art. 33 – dotyczącego pomocy żywnościowej w ramach Programu Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus;
- art. 37 – dotyczącego prawa do świadczeń opieki zdrowotnej;
- art. 47 – dotyczącego zatrudnienia w jednostkach naukowych oraz innych jednostkach organizacyjnych Polskiej Akademii Nauk;
- art. 48 – dotyczącego zatrudnienia w instytucie badawczym;
- art. 49 – dotyczącego zatrudnienia w Centrum Łukasiewicz lub instytucie działającym w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz.

Użyte w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy wyrazy „w Ukrainie” proponuje się zastąpić wyrazami „na Ukrainie”.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań, gdyż – według ich oceny – nie ma możliwości podjęcia alternatywnych, w stosunku do projektowanych rozwiązań, działań umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 167, ze zm.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W opracowaniu uwzględniono informacje na temat dostępu uchodźców z Ukrainy do świadczeń społecznych w wybranych państwach Unii Europejskiej. Przedstawiono sytuację w państwach, w których przebywa obecnie (wg stanu na 19.02.2025 r.) najwięcej uchodźców z Ukrainy² (z wyłączeniem Polski³) – tj. w Niemczech (1 243 445), Czechach (390 000) i Hiszpanii (223 915). Warto przy tym zauważyć, że w marcu 2022 r. na mocy decyzji Rady UE uruchomiono mechanizm z dyrektywy 2001/55/WE w sprawie tymczasowej ochrony⁴. Dzięki tej decyzji zapewniono uchodźcom z Ukrainy możliwość uzyskania tymczasowej ochrony w państwach UE, co pozwoliło im na uzyskanie dostępu do rynku pracy, świadczeń socjalnych i innych form wsparcia. Stosowanie mechanizmu, początkowo przewidziane na rok, było przedłużane, a decyzją Rady z czerwca 2024 r. ma być kontynuowane do 4 marca 2026 r.⁵

W Niemczech, od lutego 2022 r., pomoc dla uchodźców z Ukrainy obejmuje m.in. pomoc w zakwaterowaniu (dopłaty rządowe dla gmin i krajów związkowych, w tym np. przydzielanie nieruchomości rządowych do celów mieszkaniowych), świadczenia z ubezpieczenia społecznego, kursy językowe, wsparcie edukacyjne i inne usługi integracyjne. Podobnie jak obywatele Niemiec, obywatele Ukrainy zdolni do pracy są uprawnieni do świadczeń uzależnionych od stanu majątkowego, w celu pokrycia minimalnych kosztów utrzymania (tzw. zasiłek obywatelski, *Bürgergeld*). Zasiłek ma na celu pokrycie takich kosztów jak żywność, odzież, środki higieny osobistej, artykuły gospodarstwa domowego, energia elektryczna oraz uczestnictwo w życiu społecznym i kulturalnym. Ponadto uchodźcy mogą otrzymać fundusze na pokrycie uzasadnionych kosztów wynajmu i ogrzewania (dookreślenie pojęcia „uzasadnionych kosztów” leży w gestii władz lokalnych). Osoby, które otrzymują zasiłek obywatelski, są automatycznie objęte ubezpieczeniem zdrowotnym i pielęgnacyjnym⁶. Osoby niezdolne do pracy lub otrzymujące emeryturę są uprawnione do świadczeń socjalnych (*Sozialhilfe*), obejmujących pomoc finansową lub bony na opłacenie czynszu, kosztów żywności czy środków higieny osobistej, a także jednorazowe wsparcie np. na zakup mebli. Osoby objęte

² Dane Biura Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców (*Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR*), <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 04 III 2025]. Dane obejmują całkowitą liczbę zarejestrowanych w danym państwie uchodźców z Ukrainy, którzy uciekli od 24 lutego 2022 r. i obecnie przebywają w danym państwie (Ukrainców, którym przyznano status uchodźcy, tymczasowy status azylu, tymczasową ochronę lub status za pośrednictwem podobnych krajowych programów ochrony, a także tych zarejestrowanych w kraju w ramach innych form pobytu).

³ W Polsce, wg danych UNHCR, przebywa obecnie 998 070 uchodźców z Ukrainy.

⁴ 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, Dz. Urz. UE 2001 L 212, s. 12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0055>.

⁵ Informacje na stronie Rady: <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2024/06/25/ukrainian-refugees-council-extends-temporary-protection-until-march-2026/>.

⁶ Informacje na podstawie modelowej odpowiedzi niemieckiego Bundestagu na zapytanie w ramach sieci ECPRD, zapytanie nr 5734: *Social security benefits for refugees from Ukraine*, 16 II 2024 r.

świadczeniem socjalnym nie są uprawnione do ustawowego ubezpieczenia zdrowotnego, jednak mogą skorzystać z leczenia na podstawie otrzymanej karty ubezpieczenia zdrowotnego (koszty pokrywa wówczas Urząd ds. Pomocy Społecznej)⁷. Niemieckie świadczenia przysługują osobom, którym przyznano prawo pobytu na podstawie art. 24 ustawy o pobycie, zatrudnieniu i integracji cudzoziemców na terytorium federalnym⁸. W listopadzie 2024 r. zmieniono akty regulujące zasady wjazdu i pobytu uchodźców z Ukrainy w Niemczech⁹. Zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami pozwolenia obywateli Ukrainy (i ich rodzin) na pobyt w Niemczech ważne w dniu 1 lutego 2025 r. automatycznie przedłużono do 4 marca 2026 r. W Czechach warunki udzielania tymczasowej ochrony cudzoziemcom w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy reguluje ustawa nr 65/2022¹⁰, w której zawarto także przepisy dotyczące m.in. zapewnienia zakwaterowania, zasad udzielania świadczeń zdrowotnych czy długotrwałego pobytu na terytorium Czech. Z kolei w ustawie nr 66/2022¹¹ zawarto zasady przyznawania środków w zakresie zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego osobom, którym udzielono tymczasowej ochrony w Czechach w związku z wojną w Ukrainie. Ukraińscy uchodźcy o niskich dochodach mogą złożyć wniosek o świadczenie pomocowe (*humanitární dávka*, HuD) przeznaczone na częściowe pokrycie kosztów utrzymania oraz zamieszkania (przy uwzględnieniu dochodów i oszczędności wnioskodawcy), a jego wysokość jest uzależniona od określonego prawnie minimum socjalnego czy szczególnych okoliczności (np. gdy wnioskodawca należy do grupy osób wymagających szczególnej opieki). Jeżeli po 150 dniach pobierania HuD dana osoba nie podejmuje prób samodzielnego pozyskiwania środków finansowych i nie istnieją obiektywne przeszkody w podjęciu przez nią pracy, wysokość świadczenia zostaje obniżona. Osoby o niskich dochodach, posiadające tymczasową ochronę w Czechach mogą ponadto skorzystać ze świadczeń natychmiastowej pomocy doraźnej (*mimořádné okamžité pomoci*, MOP),

⁷ Informacje na podstawie rządowego portalu Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców: <https://www.germany4ukraine.de/hilfeportal-en>.

⁸ *Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG)*, tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/BJNR195010004.html.

⁹ Zmienione akty prawne: *Verordnung zur vorübergehenden Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels von anlässlich des Krieges in der Ukraine eingereisten Personen* (Rozporządzenie w sprawie tymczasowego zwolnienia z wymogu posiadania zezwolenia na pobyt dla osób wjeżdżających w związku z wojną w Ukrainie), tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/ukraineaufenth_v/BJNR606700022.html; *Verordnung zur Regelung der Fortgeltung der gemäß § 24 Absatz 1 Aufenthaltsgesetz erteilten Aufenthaltserlaubnisse für vorübergehend Schutzberechtigte aus der Ukraine* (Rozporządzenie regulujące dalsze obowiązywanie dokumentów pobytowych wydanych zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o pobycie dla osób z Ukrainy objętych ochroną czasową), tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/ukraineaufenthfv/BJNR14E0A0023.html>.

¹⁰ *Zákon č. 65/2022 Sb. o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace* (Ustawa o niektórych środkach w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy wywołanym inwazją wojsk Federacji Rosyjskiej), tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2022-65/zneni-20250211>.

¹¹ *Zákon č. 66/2022 Sb. o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace* (Ustawa o środkach w zakresie zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy wywołanym inwazją wojsk Federacji Rosyjskiej), tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2022-66/zneni-20250701>.

przeznaczonej na: niezbędne jednorazowe wydatki (np. na kaucję przy przeprowadzce, badania lekarskie w związku z podjęciem pracy); sfinansowanie konsekwencji zdarzenia, którego nie można było przewidzieć (np. zwiększenie kaucji za energię elektryczną); pomoc ze względu na zagrożenie poważnym uszczerbkiem na zdrowiu. Jeśli chodzi o dostęp do opieki medycznej, to uchodźcy z Ukrainy, którym udzielono w Czechach tymczasowej ochrony, zostają włączeni do publicznego systemu ubezpieczenia zdrowotnego z pełnym dostępem do opieki zdrowotnej, przy czym składki ubezpieczeniowe od momentu przyznania tymczasowej ochrony opłacane są z budżetu Czech. Długość okresu ubezpieczenia wynosi:

- 150 dni od daty udzielenia tymczasowej ochrony po raz pierwszy – dla osób, którym udzielono ochrony przed 10.02.2025 r.,
- 90 dni od daty udzielenia tymczasowej ochrony po raz pierwszy – dla osób, którym udzielono ochrony od 11.02.2025 r.

Po przedłużeniu ochrony tymczasowej, ubezpieczenie zdrowotne także zostaje przedłużone na określony okres (do 30.09.2025 r. lub 31.03.2026 r., w zależności od sposobu dokonania przedłużenia ochrony tymczasowej – za pomocą formularza on-line lub osobiście w odpowiednim urzędzie)¹².

W Hiszpanii podstawą przyznania uchodźcom z Ukrainy tymczasowej ochrony jest porozumienie Rady Ministrów rozszerzające tymczasową ochronę przyznaną na mocy decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. na osoby dotknięte konfliktem w Ukrainie, które mogą znaleźć schronienie w Hiszpanii¹³ oraz zarządzenie w sprawie opracowania procedury uznawania tymczasowej ochrony osobom dotkniętym konfliktem w Ukrainie¹⁴. Osoby korzystające z ochrony tymczasowej w Hiszpanii mają m.in. prawo¹⁵ do podejmowania pracy (zezwolenie na pracę obowiązuje do końca trwania zezwolenia na pobyt) czy świadczeń społecznych (w tym w zakresie zakwaterowania, pomocy prawnej i psychologicznej, nauki języka itp.), czy pomocy socjalnej w sytuacji, w której nie dysponują środkami wystarczającymi na utrzymanie się. Świadczenie pomocowe jest przyznawane w postaci zasiłku wypłacanego co miesiąc przez maksymalny okres 6 miesięcy. Uchodźcy mają dostęp do hiszpańskiej opieki zdrowotnej, pod warunkiem wystąpienia o kartę ubezpieczenia zdrowotnego.

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu nie odniesiono się do konkretnych rozwiązań przyjmowanych w innych państwach członkowskich UE. W jednej z ankiet wskazano natomiast, że Norweski Dyrektoriat Imigracji opublikował 13.01.2025 r. listę

¹² Informacje nt. pomocy udzielanej uchodźcom z Ukrainy w Czechach znaleźć można na portalu prowadzonym przez czeskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych: <https://www.nasiukrainci.cz/en/>.

¹³ *Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, por el que se amplía la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España*, tekst w j. hiszpańskim: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-3716.

¹⁴ *Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania*, tekst w j. hiszpańskim: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-3715.

¹⁵ Informacje na podstawie portalu Ministerstwa ds. Integracji, Zabezpieczenia Społecznego i Migracji: <https://www.inclusion.gob.es/web/ucrania-urgente/home>.

obwodów Ukrainy uznanych za bezpieczne, co w konsekwencji wyłącza pochodzące stamtąd osoby z możliwości korzystania z ochrony zbiorowej, odpowiadającej uprawnieniom przyznanym obywatelom Ukrainy w Polsce. Zgodnie z informacją z ankiety rząd Norwegii uznaje za bezpieczne obwody: czerkaski, czerniowiecki, iwano-frankowski, chmielnicki, kirowogradzki, kijowski (z wyłączeniem Kijowa), lwowski, połtawski, rówieński, tarnopolski, winnicki, wołyński, zakarpacki oraz żytomierski¹⁶.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy dotyczy ograniczenia uprawnień przysługujących obywatelom Ukrainy. W projekcie zaproponowano w szczególności zniesienie szczególnych regulacji dla tej grupy cudzoziemców w zakresie określonych świadczeń z zabezpieczenia społecznego i opieki medycznej oraz przewidujących ułatwienia związane z zatrudnieniem.

Obecnie obowiązujące rozwiązania, zawarte w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy, przyznające szeroki zakres uprawnień tej grupie cudzoziemców, są korzystniejsze niż regulacje dotyczące innych cudzoziemców. W uzasadnieniu do projektu wskazano, że „*ratio legis* wprowadzenia ww. przepisów uprzywilejowujących obywateli Ukrainy stanowiło rozpoczęcie prowadzenia działań zbrojnych na terytorium tego państwa w lutym 2022 r.” Wnioskodawcy wskazali, że ze względu na upływ czasu umożliwiający przybyłym wskutek działań wojennych obywatelom Ukrainy dostosowanie się do realiów życia w Polsce oraz ograniczone możliwości kontynuacji finansowania z budżetu wskazanych w projekcie świadczeń socjalnych dla pozostających nadal w naszym kraju obywateli Ukrainy, uzasadniona jest rewizja postanowień oryginalnego brzmienia przepisów zmienianej ustawy. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że rozwiązania przyjęte w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy mają charakter czasowy. W obecnym stanie prawnym okres pobytu obywateli Ukrainy (i określonych członków ich rodzin) uznawany za legalny został przedłużony do 30 września 2025 r. Jednak obecnie czasowy charakter przyjętych rozwiązań prawnych dotyczy całej ustawy, a nie jej wybranych elementów. Wejście w życie proponowanych regulacji spowoduje, że z obowiązującego pakietu kompleksowych rozwiązań prawnych niektóre zostaną usunięte we wcześniejszym terminie niż okres obowiązywania ustawy.

Niektóre ze szczegółowych rozwiązań przyjętych w projekcie budzą wątpliwości.

W projekcie zaproponowano usunięcie art. 26a przewidującego, że wydatki związane z realizacją przez zespoły orzekające o niepełnosprawności, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej

¹⁶ ID ankiety: 10775. Jak wynika z opublikowanego komunikatu władz norweskich, osoby pochodzące z obszarów uznanych za bezpieczne nadal mogą ubiegać się o ochronę w Norwegii, jednak na podstawie bardziej rygorystycznych wymagań uzyskania ochrony indywidualnej, wyższych niż w przypadku ochrony zbiorowej, <https://www.udi.no/en/important-messages/more-areas-excluded-from-the-right-to-collective-protection/>.

i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁷, zadań wynikających z tej ustawy na rzecz obywateli Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, są pokrywane ze środków finansowych budżetu państwa. Przepis ten (tj. art. 26a) nie jest bezpośrednio powiązany z art. 26 (projekt zawiera propozycję jego uchylenia), określającym zasady nabycia prawa do świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego, świadczenia dobry start oraz świadczenia „aktywnie w żłobku”. Zespoły orzekające o niepełnosprawności pełnią bowiem inne funkcje w systemie zabezpieczenia społecznego. W związku z powyższym uchylenie przepisu określającego zasady finansowania zadań realizowanych przez zespoły orzekające o niepełnosprawności w stosunku do obywateli Ukrainy może spowodować problemy w tym zakresie, w szczególności w związku z art. 34 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, przewidującym przeznaczanie środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych dla obywateli Ukrainy z niepełnosprawnością (w projekcie ustawy nie przewidziano jego uchylenia).

Projekt zawiera propozycję uchylenia art. 47 (przewidującego możliwość zatrudnienia w jednostkach naukowych i innych jednostkach PAN bez przeprowadzenia konkursu), art. 48 (przewidującego możliwość zatrudnienia w instytucie badawczym bez przeprowadzenia konkursu) oraz art. 49 (przewidującego możliwość zatrudnienia w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz bez konkursu). Należy wskazać, że przepisy te dotyczą również obywateli polskich, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy, natomiast w uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że „postulowane zmiany w zasadniczej części (art. 1 pkt. 1 – 10 projektu ustawy) mają na celu zakończenie praktyk uprzywilejowujących obywateli Ukrainy względem obywateli Rzeczypospolitej Polskiej”, a w stosunku do tych przepisów nie odniesiono się do uprawnień przewidzianych dla obywateli polskich, objętych szczególnymi regulacjami przedmiotowej ustawy.

W projekcie nie przewidziano przepisów przejściowych. Brak takiej regulacji może powodować np. problemy z realizacją Programu Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, funkcjonujących na podstawie art. 33, który zgodnie z projektem ma być uchylony.

Projekt był przedmiotem oceny Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu w świetle prawa Unii Europejskiej. W ocenie BEOS projekt nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej¹⁸ i nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu¹⁹.

¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 44.

¹⁸ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Przemysław Wipler)*, opinia BEOS z 4 II 2025 r., BEOS-WPEiM-125/25.

¹⁹ Ibidem.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

Podmioty, na które ustawa będzie oddziaływać:

Małoletnie dzieci obywateli Ukrainy, na których rzecz wypłacane są świadczenia – takie jak: świadczenia rodzinne, świadczenie wychowawcze²⁰, świadczenie dobry start, świadczenie „aktywnie w żłobku” – na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy (najczęściej dzieci, które przybyły do Polski po 23 lutego 2022 r. w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy)

Liczba takich dzieci jest obecnie trudna do oszacowania, lecz można założyć, że jest nie mniejsza niż 284 tys., gdyż na taką liczbę dzieci wypłacane było w 2024 r. świadczenie wychowawcze obywatelom Ukrainy²¹, przy czym liczba ta odnosi się także do dzieci, których opiekun pobiera świadczenie na podstawie innej niż wskazana ustawa.

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w 2024 r. świadczenie było wypłacane „w większości” na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy²². Z danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wynika, że liczba świadczeń wypłacanych na tej podstawie zmniejsza się w ujęciu rok do roku: w 2022 r. od stycznia do grudnia świadczenie wychowawcze wypłacono na rzecz 514,4 tys. ukraińskich dzieci, a w 2023 r. w tym samym okresie – na rzecz 322,7 tys. dzieci. W 2024 r. od stycznia do lipca świadczenie wychowawcze wypłacono na rzecz 246,8 tys. dzieci²³. Ze względu na metodologię gromadzenia danych nie jest możliwe dokładniejsze oszacowanie liczby dzieci, na które przyznawane było to świadczenie na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Nie jest też możliwe określenie na podstawie dostępnych danych liczby osób, które otrzymywały poszczególne świadczenia wyszczególnione w projekcie na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy²⁴.

²⁰ Postulat zmian w zasadach przyznawania świadczenia wychowawczego przedstawiony został także w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa wniesionym 20 I 2025 r. (druk sejmowy nr 1040).

²¹ Wypowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Sebastiana Gajewskiego na posiedzeniu Sejmu nr 27 w dniu 23 I 2025 r. (2. dzień obrad), 9. punkt porządku dziennego:

<https://orka.sejm.gov.pl/Home.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=27&dzien=2&wyp=49&view=5&SessionID=DJWE3A1Z3M>.

²² Ibidem. Obecnie nie są dostępne statystyki dotyczące tego zagadnienia za 2024 r.

²³ T. Kowalski, ZUS: Świadczenie wychowawcze dla ukraińskich dzieci. Na ile dzieci wypłacono 800 plus?

<https://kadry.infor.pl/zus/informacje-ogolne/6694896.zus-swadczenie-wychowawcze-dla-ukrainskich-dzieci-na-ile-dzieci-wyp.html>.

²⁴ Z danych GUS za 2022 r. wynika, że w 2022 r. na wsparcie obywateli Ukrainy w formie świadczeń rodzinnych przeznaczono 130,5 mln zł, co stanowiło 1,1% ogólnej kwoty wypłaconych świadczeń rodzinnych zarówno obywatelom Polski, jak i obywatelom Ukrainy. Na wypłatę zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami zostało przekazane 64,4%. Wypłacono także kapitał opiekuńczy w kwocie 97,2 mln zł. W 2023 r. na świadczenia rodzinne dla obywateli Ukrainy przeznaczono o 79,6 mln zł więcej niż w 2022 r. Kwota wypłaconych świadczeń wyniosła 210,1 mln zł, co stanowiło 1,7% ogólnej kwoty świadczeń rodzinnych. Przeciętnie miesięcznie wypłacano 65,6 tys. świadczeń. Zob. Świadczenia na rzecz rodziny wypłacone obywatelom Ukrainy w 2022 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/swiadczenia-na-rzecz-rodziny-wyp-lacone-obywatelom-ukrainy-w-2022-r-27.1.html>; Świadczenia na rzecz rodziny w 2023 r.,

Rodzice lub opiekunowie dzieci uprawnieni do otrzymywania świadczenia rodzinne, świadczenie wychowawcze, świadczenie dobry start, świadczenie „aktywnie w żłobku”, pobierający je na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy

Liczba takich osób jest trudna do ustalenia. Nie są dostępne dane wskazujące na to, ile z tych osób ma pod opieką dzieci i korzysta ze świadczeń wskazanych w projekcie na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Zakładając, że wiele osób pod opieką ma więcej niż jedno dziecko, można szacować, że liczba takich osób jest niższa niż liczba dzieci, na które pobierane jest świadczenie wychowawcze (284 tys. dzieci w 2024 r.).

W sposób szczególny projektowane rozwiązanie będzie negatywnie oddziaływać na budżety osób, które w Polsce mają pod opieką dzieci do 18 roku życia i których dochody nie pozwalają na zapewnienie dzieciom pozostającym pod ich opieką utrzymania bez wsparcia wypłacanego przez państwo polskie. Zgodnie z danymi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w populacji uchodźców wojennych 76% osób utrzymuje się z dochodu z pracy, zaś pozostałe źródła dochodu to także transfery pieniężne z Ukrainy i świadczenia wychowawcze. Według tego samego źródła Ukraińcy przybyli do Polski pracują często poniżej kwalifikacji, w zawodach, w których popyt na pracowników jest duży, a ich dochody są niższe niż średnia dochodu dla populacji polskiej. Jednocześnie w urzędach pracy zarejestrowanych jest 11,2 tys. obywateli Ukrainy, co stanowi 1,4% bezrobotnych²⁵.

Osoby mające prawo do świadczeń z pomocy społecznej na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy

Dostępne dane nie zawierają szczegółowych informacji na temat liczby obywateli Ukrainy pobierających świadczenia z pomocy społecznej w Polsce w 2024 r. na wskazanej powyżej podstawie.

W 2022 r. w Polsce ze świadczeń pomocy społecznej skorzystało 1,111 mln obywateli Ukrainy, a łączna kwota przeznaczona na te świadczenia wyniosła 364,8 mln zł, co stanowiło blisko 8% ogólnej kwoty wypłaconej w naszym kraju zarówno dla obywateli Polski, jak i Ukrainy²⁶. Dane za 2023 r. nie zostały zagregowane, jednak np. w pierwszym półroczu 2023 r. ze świadczeń pomocy społecznej w województwie małopolskim skorzystało 9,9 tys. obywateli Ukrainy, co stanowiło 10,4% wszystkich świadczeniobiorców z tego województwa²⁷.

https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6005/4/7/1/swiadczenia_na_rzecz_rodziny_w_2023_roku.pdf.

²⁵ Wypowiedź Zastępcy dyrektora Departamentu Spraw Międzynarodowych i Migracji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Kamila Kisiela, Zapis przebiegu posiedzenia Podkomisji stałej do spraw obywatelskich, cudzoziemców i migracji nr 12 z 19 grudnia 2024 r., <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy/10.nsf/0/A0EDDB84A259F4C1C1258C23003D4784/%24File/0047610.pdf>.

²⁶ Świadczenia z pomocy społecznej wypłacane obywatelom Ukrainy w 2022 roku, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/swiadczenia-z-pomocy-spoecznej-wypłacane-obywatelom-ukrainy-w-2022-roku.28.1.html>.

²⁷ Świadczenia z pomocy społecznej wypłacane obywatelom Ukrainy w województwie małopolskim w pierwszym półroczu 2023 r., <https://krakow.stat.gov.pl/opracowania-biezace/informacje-sygnaalne/ochrona-zdrowia/swiadczenia-z-pomocy-spoecznej-wypłacane-obywatelom-ukrainy-w-województwie-malopolskim-w-pierwszym-polroczu-2023-r-,10.2.html>.

Osoby mające prawo do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy

Obecnie nie są dostępne zbiorcze dane dotyczące świadczeń opieki zdrowotnej udzielanej na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Dostępne są jedynie dane dotyczące świadczeń zdrowotnych udzielanych osobom legitymującym się obywatelstwem ukraińskim. W 2022 r. i 2023 r. w szpitalach w Polsce leczyło się 120 317 ukraińskich pacjentów²⁸. W 2022 roku z usług Podstawowej Opieki Zdrowotnej skorzystało 381 076 Ukraińców, a z Ambulatoryjnej Opieki Specjalistycznej – 146 843 osoby²⁹. Dane zagregowane za 2023 r. i 2024 r. nie są dostępne, niemniej np. w pierwszym półroczu 2023 r. w województwie małopolskim ze świadczeń pomocy społecznej skorzystało 9,9 tys. obywateli Ukrainy, co stanowiło 10,4% wszystkich świadczeniobiorców z tego województwa³⁰.

Osoby zobligowane do przedstawienia dokumentacji wymaganej przez zespoły orzekające o niepełnosprawności, które korzystały ze środków finansowych budżetu państwa na pokrycie wydatków związanych z realizacją tego obowiązku na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy

Oszacowanie liczby takich osób jest utrudnione i warunkowane wieloma różnymi założeniami³¹. Od rozpoczęcia pełnoskalowej wojny do początku lipca 2023 r. wydano 14,2 tys. pozytywnych orzeczeń³², choć spodziewano się wielokrotności tej liczby³³. Co ważne, orzeczenie o niepełnosprawności wydane w Ukrainie nie jest uznawane w Polsce. W związku z tym obywatele Ukrainy, którzy posiadają takie orzeczenie, muszą przejść przez całą procedurę orzekania w Polsce, co wiąże się z dodatkowymi kosztami. Średni koszt wydania jednego orzeczenia o niepełnosprawności w powiatowym zespole orzekającym wynosi około 250 zł, a w wojewódzkim zespole około 350 zł. Do kosztów doliczyć należy także te, związane z koniecznością wytworzenia niezbędnej dokumentacji.

²⁸ W polskich szpitalach leczyło się ponad 120 tysięcy obywateli Ukrainy <https://www.pap.pl/aktualnosci/w-polskich-szpitalach-leczylo-sie-ponad-120-tysiecy-obywateli-ukrainy>

²⁹ Ibidem.

³⁰ Świadczenia z pomocy społecznej wypłacane obywatelom Ukrainy w województwie małopolskim w pierwszym półroczu 2023 r., op. cit.

³¹ Badanie sytuacji osób niepełnosprawnych obywateli Ukrainy przebywających na terenie Polski, Raport końcowy Projekt realizowany na zlecenie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, 23 V 2024 r., https://www.pfron.org.pl/fileadmin/Badania_i_analizy/2024/2024-08-07_raport_UKR/Badanie_Sytuacji_Osob_Niepelnosprawnych_Obywateli_Ukrainy_2024.pdf.

³² Ibidem. W 2022 r. szacowano, że po orzeczenie zgłosi się ok. 150 tys. obywateli Ukrainy i w związku z tym dodatkowe wydatki dla zespołów orzekających o niepełnosprawności wyniosą około 5 992 992 zł.

³³ B. Dązbłaż, *Będą pieniądze na orzeczenia o niepełnosprawności dla obywateli Ukrainy*, 26 V 2022 <https://www.prawo.pl/samorzad/finansowanie-wydatkow-zespolow-orzecznicy-na-obywateli-ukrainy.515362.html>.

Osoby, które nie będą mogły skorzystać z takich form wsparcia na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, jak: bezpłatna pomoc psychologiczna i pomoc żywnościowa w ramach Programu Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus

Liczba takich osób jest trudna do oszacowania. Można zakładać, że ze względu na charakter tych form pomocy, korzystają z niej osoby o najniższym statusie materialnym, a także osoby znajdujące się w bardzo trudnej sytuacji życiowej oraz osoby, które nie są w stanie zaspokoić swoich podstawowych potrzeb.

Osoby, które potencjalnie mogłyby skorzystać z jednorazowego świadczenia pieniężnego przysługującego obywatelom Ukrainy

Ze względu na fakt, że przepis dotyczy możliwości wprowadzenia przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego jednorazowego świadczenia pieniężnego przysługującego obywatelom Ukrainy, a dotychczasowe programy oparte na tym przepisie zostały zakończone³⁴, obecnie określenie liczby beneficjentów potencjalnych świadczeń nie jest możliwe.

Pełnoletni obywatele Ukrainy przebywający w Polsce i opuszczający ukraińską pieczę zastępczą lub rodzinę zastępczą, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną

Według danych z ewidencji (stan na 19 lutego 2024 r.) w Polsce przebywa 2 130 podopiecznych z ukraińskiej pieczy zastępczej, z tego ponad 230 ukończyło 18 lat³⁵. Nie można jednak oszacować, ile z tych osób zdecyduje się na kontynuowanie nauki i będzie dążyć do uzyskania w tym celu wsparcia z budżetu państwa. Nie są dostępne dane na temat liczby obywateli Ukrainy przebywających w Polsce, którzy w 2023 r. opuścili rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka, placówki opiekuńczo-wychowawcze lub regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne znajdujące się na terenie Polski. Ze względu na specyfikę ich sytuacji i w odniesieniu do ogólnych danych (np. wskazanych wyżej) można szacować, że jest to kilkaset osób rocznie.

Pracodawcy zatrudniający obywateli Ukrainy

Faktyczna liczba takich pracodawców jest trudna do oszacowania, a wynika to m.in. z faktu, że pracownicy nie zawsze są zatrudniani na podstawie odpowiednich umów i z tego powodu mogą nie być ujmowani w odpowiednich statystykach (patrz pkt VII opinii).

³⁴ Wniosek o wypłatę jednorazowego świadczenia 300 zł dla obywateli Ukrainy składać można było w terminie do dnia 30 VI 2024 r. Wnioski złożone po tym dniu pozostawia się bez rozpoznania; <https://samorząd.gov.pl/web/mops-zgierz/jednorazowe-swiadczenie-300-zl-dla-obywateli-ukrainy>.

³⁵ Ministerstwo rodziny: w Polsce przebywa ponad 2,1 tys. dzieci z ukraińskiej pieczy zastępczej, PAP, <https://www.pap.pl/aktualnosci/ministerstwo-rodziny-w-polsce-przebywa-ponad-21-tys-dzieci-z-ukrainskiej-pieczy>.

Obywatele ukraińscy przybywający z terytorium Ukrainy, zatrudnieni wcześniej w jednostkach naukowych tego państwa lub posiadający dyplomy wydane przez instytucje działające na terytorium Ukrainy, a obecnie zatrudniani w jednostkach naukowych oraz innych jednostkach organizacyjnych Polskiej Akademii Nauk, instytutach badawczych oraz w Centrum Łukasiewicz lub instytucie działającym w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, korzystający z przepisów ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy

Liczba osób, które skorzystały z przepisów ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w procesie rekrutacji do tych instytucji, jest trudna do określenia, ponieważ nie są tworzone odrębne statystyki dotyczące tego zagadnienia.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako instytucja weryfikująca uprawnienia do świadczenia wychowawczego

W przypadku przyjęcia projektu zakres zadań ZUS zostanie ograniczony. W praktyce proponowane zmiany wobec braku alternatywnych rozwiązań mogą skutkować dodatkowym obciążeniem pracowników ZUS oraz instytucji udzielających wsparcia społecznego.

Urząd ds. Cudzoziemców

Zmiany w zasadach przyznawania świadczeń mogą mieć istotny wpływ na liczbę składanych wniosków o kartę pobytu z adnotacją CUKR (Karta Pobytu dla Osób Uciekających przed Konsekwencjami Wojny). Karta ma być wydawana od 2025 r. i wiązać się z nową, uproszczoną procedurą składania wniosków o kartę pobytu. W związku z proponowanymi w projekcie ustawy zmianami zwiększyć się może liczba wniosków o wydanie CUKR składanych do Urzędu, co może obciążać zasoby kadrowe tej instytucji.

Obywatele polscy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy lub posiadający dyplomy wydane przez instytucje działające na terytorium Ukrainy, których dotyczą przepisy pozwalające na zatrudnienie ich w jednostkach naukowych oraz innych jednostkach PAN bez przeprowadzenia konkursu

Ich liczba jest trudna do określenia, ponieważ nie są prowadzone odrębne statystyki dotyczące tego zagadnienia. Należy podkreślić, że projektowane przepisy uchylą nie tylko uprawnienia obywateli Ukrainy, ale też niektóre uprawnienia obywateli polskich będących studentami, nauczycielami akademickimi lub pracownikami naukowymi przyjeżdżającymi z terytorium Ukrainy.

Rozwiązania przyjęte w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy mają charakter czasowy. W obecnym stanie prawnym okres pobytu obywateli Ukrainy (i określonych członków ich rodzin) uznawany za legalny został przedłużony do 30 września 2025 r. Tym samym przepisy mają charakter ekstraordynaryjny i nie mają charakteru stałej regulacji (obowiązują w określonym okresie), co zasadniczo odróżnia sytuację obywateli Ukrainy i obywateli RP.

Zaznaczyć należy, że w świetle obowiązujących przepisów uprawnienia obywateli RP pozostają większe niż uprawnienia obywateli Ukrainy korzystających z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Zakres świadczeń, o których mowa w projekcie, nie jest taki sam dla obywateli polskich i ukraińskich. Przykładowo świadczenia opieki zdrowotnej obecnie przysługujące obywatelom Ukrainy nie obejmują wszystkich świadczeń należnych obywatelom RP. Zgodnie z art. 37 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy wyłączeni są oni z możliwości leczenia uzdrowiskowego i rehabilitacji uzdrowiskowej, a także podawania produktów leczniczych wydawanych świadczeniobiorcom w ramach programów polityki zdrowotnej ministra właściwego do spraw zdrowia.

Proponowane zmiany są kolejnymi mającymi na celu ograniczenie pomocy obywatelom Ukrainy, którzy przybyli do Polski po agresji Rosji z 24 lutego 2022 r. (wcześniej zakończono m.in. wypłacanie świadczenia wspierającego wynoszącego 40 zł dziennie za zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia obywatelowi Ukrainy, a także wygaszono przyznawanie jednorazowego świadczenia w wysokości 300 zł). Warto również dodać, że wprowadzone dotychczas zmiany skutkują już efektem postulowanego przez Wnioskodawców uszczelnienia przepisów. Np. wprowadzenie zmian w systemie weryfikacji uprawnień do świadczenia wychowawczego spowodowało uchylenie do końca 2024 r. prawa do tego świadczenia w przypadku ponad 19 tys. dzieci.

Projektowane przepisy będą miały kluczowy wpływ na osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji materialnej, a także te, które są zależne od innych. Wprowadzenie proponowanych regulacji skutkować będzie brakiem podstawowego wsparcia państwa polskiego dla osób legalnie przebywających na jego terenie, co budzi nie tylko wątpliwości etyczne, ale także generować może szereg problemów społecznych (m.in. zubożenie mieszkańców, brak systemowego wsparcia dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, rozwarstwienie społeczne, nowe konflikty społeczne, brak spójności społecznej). Dodać też należy, że brak podstaw prawnych do udzielenia wsparcia osobom najbardziej potrzebującym przez instytucje do tego powołane w praktyce utrudni działanie systemu wsparcia społecznego.

W projekcie nie przewidziano alternatywnych sposobów realizacji zadań i zaspokojenia potrzeb, na które odpowiadały przepisy ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. W efekcie przepisy ustawy będą negatywnie oddziaływać na osoby znajdujące się w sytuacji najtrudniejszej (np. osoby niepełnosprawne), osoby korzystające ze wsparcia żywnościowego, a także na osoby zależne od innych (dzieci)³⁶.

Odnosząc się do propozycji uchylenia przepisów dotyczących obywateli Ukrainy opuszczających, po osiągnięciu pełnoletności, rodzinę zastępczą, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną, a także obywateli Ukrainy opuszczających ukraińską

³⁶ Z informacji udzielonych przez Fundację Dom Ukraiński wynika, że rodziny z grup wrażliwych pokrywają koszt zamieszkania w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania ze świadczeń wychowawczych – informacja udzielona drogą elektroniczną przez przedstawiciela Fundacji Ukraiński Dom, 3 III 2025 r.

pieczę zastępczą, podkreślić należy, iż odmienne potraktowanie takich osób ze względu na ich obywatelstwo nie tylko budzić może wątpliwości etyczne, ale też zniechęcać do pozostania w Polsce osób pełnoletnich, związanych z polskim państwem, funkcjonujących w ramach jego systemu. Warto zwrócić uwagę, że wypłacane świadczenia powinny być traktowane nie tylko jako obciążenie polskiego podatnika czy koszt dla budżetu, ale też jako inwestycja, choćby w obliczu niekorzystnych zmian demograficznych zachodzących w Polsce.

W odniesieniu do projektowanych przepisów dotyczących zniesienia możliwości zatrudniania w jednostkach naukowych oraz innych jednostkach organizacyjnych Polskiej Akademii Nauk, instytutach badawczych oraz w Centrum Łukasiewicz lub instytucie działającym w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz osób korzystających z przepisów ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, wskazać należy kilka istotnych kwestii. Zgodnie z uzasadnieniem ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy celem tych przepisów była pomoc osobom, które z dużym prawdopodobieństwem nie będą dysponować niezbędną dokumentacją potwierdzającą przebieg ich kariery akademickiej czy zdobytego wykształcenia ze względu na działania wojenne na terenie Ukrainy³⁷. W praktyce więc przepis ten miał być stosowany w tych przypadkach, gdy wymagane jest przedstawienie oryginalnej dokumentacji niezbędnej w procesie rekrutacyjnym prowadzonym na podstawie art. 119 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce³⁸. Ze względu na fakt, że dokonania naukowe i przebieg kariery akademickiej dokumentowany jest też w inny sposób³⁹, zniesienie wymogu przedstawienia oryginalnych dokumentów przez naukowców-uchodźców traktowane jest jako forma wsparcia osób, które często nie mają dostępu do oryginalnych dokumentów, ale są w stanie wykazać swój dorobek i wykształcenie także w inny sposób.

Dodać należy, że przepisy, na podstawie których cudzoziemcy są zatrudniani w jednostkach naukowych i innych jednostkach organizacyjnych Polskiej Akademii Nauk, instytutach badawczych oraz w Centrum Łukasiewicz lub instytucie działającym w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, nie są jednolite. W szczególności dotyczy to zasad gromadzenia dokumentacji i procedur opisanych w: art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk⁴⁰; konkursu, o którym mowa w art. 43 ust. 6 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych⁴¹, oraz konkursu, o którym mowa w art. 50 ust. 1 z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz⁴². W praktyce instytucje te korzystają z przepisów ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w przypadkach, gdy naukowiec zatrudniany jest na czas określony w obecnie realizowanych projektach

³⁷ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, druk 2069, IX kadencja Sejmu, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2069>.

³⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1571, ze zm.

³⁹ W ramach takiej dokumentacji mieszczą się m.in. publikacje naukowe, dokumentacja instytucji naukowych, zrzeszeń, stowarzyszeń czy towarzystw naukowych. Wiele z takich informacji jest publikowanych w wolnym dostępie lub dokumentacja dostępna jest po przedstawieniu odpowiedniego wniosku lub żądania.

⁴⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1796.

⁴¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 498 oraz z 2023 r. poz. 1672.

⁴² Dz. U. z 2020 r. poz. 2098 oraz z 2023 r. poz. 1672.

badawczych lub w ramach specjalnych programów dla badaczek i badaczy z Ukrainy⁴³. Oznacza to, że wobec jednostek zatrudniających obywateli Ukrainy nie znosi się co do zasady konieczności przeprowadzenia konkursów na stanowiska, na które zgłosiły zapotrzebowanie i do czego obligują je inne przepisy⁴⁴, reguluje się natomiast zasady dotyczące gromadzenia odpowiedniej dokumentacji. Kwestie szczegółowe dotyczące zatrudniania naukowców z Ukrainy regulują nie tylko jednostki zatrudniające naukowców, ale także jednostki przyznające granty na realizację projektów badawczych⁴⁵.

Trzeba również podkreślić, że polscy pracodawcy są zobligowani do przestrzegania szeregu zasad przy zatrudnianiu pracowników, w tym zasady komplementarności w dostępie do polskiego rynku pracy⁴⁶ czy zasady pierwszeństwa dostępu do rynku pracy dla obywateli polskich i obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej (zgodnie z zasadą swobodnego przepływu pracowników). Na zasady te ustawodawca powołuje się także w zmienianej ustawie⁴⁷.

Wprowadzenie w życie projektowanych zmian skutkować może znacznym pogorszeniem się sytuacji szczególnie tych obywateli Ukrainy, którzy przebywając w Polsce znaleźli się w najtrudniejszej sytuacji – tzw. grup wrażliwych. Jak wynika z informacji przekazanych przez Fundację Ukraiński Dom w Warszawie (organizacji pozarządowej zajmującej się m.in. kwestiami legalizacji pobytu Ukraińców w Polsce), osoby należące do tzw. grup wrażliwych to (poza dziećmi) głównie osoby, które nie mogą podjąć pracy np. z powodu liczby dzieci znajdujących się pod ich opieką, niepełnosprawności własnej lub niepełnosprawności dziecka znajdującego się pod ich opieką, osoby samotnie wychowujące dzieci, rodzice lub dzieci z numerem PESEL UKR⁴⁸ wychowujące dzieci cudzoziemca lub obywatela RP.

⁴³ Np. *NCN dla naukowców z Ukrainy*, <https://ncn.gov.pl/dla-ukrainy>; *Science for Ukraine* <https://scienceforukraine.eu/>.

⁴⁴ Np. ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 roku o instytutach badawczych, Dz. U. z 2018 r. poz. 736 ze zm.

⁴⁵ Np. Narodowe Centrum Nauki <https://ncn.gov.pl/dla-ukrainy>.

⁴⁶ I. Florczak, *Uwagi wstępne dotyczące zagadnień związanych z zatrudnianiem cudzoziemców w realiach specustawy* [w:] I. Florczak (red.), *Pobyt i zatrudnienie cudzoziemców w Polsce. Rozwiązania wynikające z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy*, https://www.księgarnia.beck.pl/media/product_custom_files/2/0/20793-pobyt-i-zatrudnienie-cudzoziemcow-w-polsce-rozwiazania-wynikajace-z-ustawy-o-pomocy-obywatelom-ukrainy-izabela-florczak-fragment.pdf?srsId=AfmBOooofWx1_Uw3bNmkgqa8KMbu5r7vAvgDxLJg2hP564O9BofAC23qI.

⁴⁷ Zgodnie z art. 22 pkt 17 ustawy, „Minister właściwy do spraw pracy może określić, w drodze rozporządzenia, liczbę obywateli Ukrainy, o których mowa w ust. 1, którym podmiot powierzający wykonywanie pracy może powierzyć wykonywanie pracy, ustaloną w stosunku do liczby wszystkich osób, którym ten podmiot powierza wykonywanie pracy, kierując się względami bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, ochroną lokalnych rynków pracy oraz zasadą komplementarności zatrudnienia cudzoziemców w stosunku do obywateli polskich.”

⁴⁸ Posiadanie numeru PESEL z przypisanym mu statusem „UKR” stanowi urzędowe poświadczenie posiadania uprawnienia do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz uprawnień towarzyszących, wynikających z poszczególnych przepisów ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, m.in. związanych z wykonywaniem w Polsce pracy. Wyjazd z Polski na okres powyżej 30 dni powoduje utratę statusu cudzoziemca UKR i jego automatyczną zmianę na status NUE – <https://migrant.poznan.uw.gov.pl/pl/slownik-pojec/pesel-ukr>.

Opiekę nad dziećmi uczęszczającymi do szkół lub młodszymi sprawują także osoby starsze⁴⁹.

Bazując na doświadczeniach Fundacji można również zakładać, że wdrożenie proponowanych zmian w praktyce nie zmieni sytuacji większości ukraińskich uchodźców – większość rodziców i opiekunów będzie nadal otrzymywać świadczenie wychowawcze i inne świadczenia socjalne, ponieważ jako cudzoziemcy korzystać będą ze świadczeń na zasadach ogólnych, a więc głównie na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci⁵⁰. Mając na uwadze ten drugi przypadek, preferowany przez przebywających w Polsce obywateli Ukrainy, Ukraińcy mogą dążyć do zmiany swojego statusu – rezygnować z posiadania PESEL UKR na rzecz uzyskania karty pobytu (w tym np. CUKR)⁵¹ i na tej podstawie otrzymywać świadczenia na rzecz swoich dzieci.

W odniesieniu do propozycji zmian językowych w ustawach należy zwrócić uwagę na opinię Rady Języka Polskiego, która „zachęca do szerokiego stosowania składni *w Ukrainie* i *do Ukrainy* i nie uznaje składni *z i na* za jedyną poprawną”⁵². Jednocześnie Rada proponuje, by posługiwać się (szczególnie w tekstach oficjalnych) konstrukcjami pierwszego typu.

W ramach konsultacji społecznych zebrano 223 wypowiedzi ankietowe. Uczestnicy konsultacji wskazywali, że reprezentują wyłącznie siebie. Większość wypowiedzi to głosy deklarujące poparcie rozwiązań przyjętych w projekcie (185 głosów)⁵³. Uczestnicy konsultacji odnosili się głównie do tych rozwiązań zawartych w projekcie, które dotyczyły kwestii różnego rodzaju świadczeń społecznych. Autorzy komentarzy wskazujących na pozytywne skutki proponowanych zmian najczęściej wskazywali na ograniczenia wydatków publicznych, wyrażając jednocześnie wątpliwości co do sposobu rozwiązania kwestii poruszanych w projekcie ustawy⁵⁴. W odniesieniu do skutków społecznych (do których odnoszono się zarówno w komentarzach do całości projektu ustawy, jak i w komentarzach dotyczących skutków społecznych) uczestnicy konsultacji wskazywali najczęściej na negatywne konsekwencje proponowanych zmian. Podkreślano w szczególności, że

⁴⁹ Informacja udzielona przez przedstawiciela Fundacji Ukraiński Dom, op. cit.; A. Verkhovetska, *W Polsce chcą zaostrzyć wymogi dotyczące wypłat uchodźcom ukraińskim świadczenia 800+*, 27.01.2025 r., <https://pl.naszwybir.pl/800-dla-ukraincow>.

⁵⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1576.

⁵¹ Informacja w sprawie wniosków o wydanie tzw. karty pobytu CUKR, <https://www.gov.pl/web/udsc/informacja-w-sprawie-wnioskow-o-wydanie-tzw-karty-pobytu-cukr>. Jak wynika z opublikowanych na początku stycznia 2025 r. danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców, wciąż najwięcej wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt w Polsce składają Ukraińcy (286 tys. w 2024 r.). Z perspektywy obywateli Ukrainy występujących o CUKR kluczowym będzie, czy na karcie zostanie umieszczona adnotacja „dostęp do rynku pracy”, co pozwoli na składanie wniosków o świadczenia na zasadach ogólnych.

⁵² Opinia Rady Języka Polskiego w sprawie wyrażen *w Ukrainie* / *do Ukrainy* i *na Ukrainie* / *na Ukrainę*. <https://rjp.pan.pl/dokumenty-rady?view=article&id=2099:opinia-rady-jezyka-polskiego-w-sprawie-wyrazen-w-ukrainie-do-ukrainy-i-na-ukrainie-na-ukraine&catid=45:dokumenty-rady>.

⁵³ Podkreślić należy, iż analiza komentarzy do ustawy i poszczególnych artykułów wskazują na konieczność zweryfikowania pierwotnych deklaracji zawartych w ankietach (odpowiedzi na pytanie: *Czy według Pani/Pana przyjęcie tej ustawy jest potrzebne?*).

⁵⁴ np. „Sam zamysł cięcia na nieuzasadnionych kosztach pomocy społecznej jest uzasadniony, ale sposób realizacji jest dyskusyjny biorąc pod uwagę, że uchodźcy nadal mogą przybywać, ale dzieje się to znacznie wolniej niż kiedyś”, ID ankiety: 11602.

proponowane przepisy będą źródłem nowych podziałów społecznych i konfliktów⁵⁵. Zwracano także uwagę na to, że Wnioskodawcy, uchylając wybrane przepisy, nie wskazali alternatywnych sposobów rozwiązania problemów, które legły u podstaw ich przyjęcia⁵⁶.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Zakres skutków gospodarczych może zostać ograniczony w przypadku zmiany przez obywateli Ukrainy statusu pobytu w Polsce. Z upływem czasu osoby te mogą bowiem rezygnować z posiadania PESEL UKR na rzecz uzyskania karty pobytu. W tej sytuacji np. świadczenia na rzecz dzieci będą mogły być otrzymywane na ogólnych zasadach (tj. na podstawie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci).

Projekt może oddziaływać na przedsiębiorców działających w sektorach, w których zatrudniana jest stosunkowo duża liczba obywateli Ukrainy (budownictwo, przetwórstwo przemysłowe, handel, transport i usługi), a w szczególności na przedsiębiorców zatrudniających „na czarno” lub w szarej strefie obywateli Ukrainy.

Według przeprowadzonych przez Polski Instytut Ekonomiczny (PIE) na początku października 2024 r. badań, ok. 23% przedsiębiorstw w Polsce deklaruje, że zatrudnia obywateli z Ukrainy, a 28% informuje, że ma doświadczenie w ich zatrudnianiu (zatrudnia obecnie i/lub zatrudniało w przeszłości)⁵⁷. Ponadto PIE podaje, że zdecydowanie najczęściej obywateli Ukrainy zatrudniają podmioty działające w branży produkcyjnej (41%) i budowlanej (24%). Rzadziej – przedsiębiorstwa handlowe (16%), działające w branży TSL (17%) i usługowe (18%)⁵⁸. Z kolei ZUS przeanalizował, gdzie pracuje najwięcej obywateli Ukrainy, na podstawie liczby ubezpieczonych cudzoziemców (według stanu na koniec 2023 r.)⁵⁹. Były to przede wszystkim województwa: mazowieckie, dolnośląskie i wielkopolskie.

Nie ma dokładnych danych na temat liczby przedsiębiorców zatrudniających obywateli Ukrainy „na czarno”, ani liczby obywateli Ukrainy pracujących w Polsce w szarej strefie, ponieważ jest to trudne do precyzyjnego oszacowania ze względu na charakter tej działalności.

⁵⁵ ID ankiety: 11240.

⁵⁶ „W ustawie są uchylane ważne ustawy dla pomocy ukraińskim rodzinom i nie zostały zaproponowane ustawy, które miałyby je zastąpić. Na podstawie uchylenia usuwa się przepisy dotyczące specjalnego dostępu do świadczeń rodzinnych, zasiłków na osób niepełnosprawnych dla uchodźców. Wielu uchodźców znajdujących się w Polsce nie będzie miało możliwości wystąpienia po te świadczenia na innych zasadach niż podane w ustawie, ze względu na problemy z funkcjonowaniem urzędów - wojewódzkie urzędy do załatwiania spraw dla cudzoziemców nie są w stanie obsługiwać cudzoziemców na bieżąco i na legalizację czeka się latami. Z tego powodu dano uchodźcom z Ukrainy specjalny status. Polska złamałaby ich prawa, gdyby odebrała im dostęp do świadczeń, których w realistyczny sposób nie są w stanie pozyskać ze względu na brak dostępu do sprawnych usług publicznych, których zapewnienie jest obowiązkiem państwa”, ID ankiety: 11556.

⁵⁷ A. Szymańska, *Blisko co czwarta firma w Polsce zatrudnia pracowników z Ukrainy*, „Tygodnik Gospodarczy PIE” 2024 r., nr 4 (7 XI 2024 r.), s. 2, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/11/Tygodnik-PIE_45-2024.pdf.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych 2023 r.*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa, czerwiec 2024, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/opracowania-tematyczne/cudzoziemcy>.

Dostępne są jednak dane dotyczące udziału obywateli Ukrainy na rynku pracy. Badanie NBP wykazało, że przebywający na terenie Polski obywatele Ukrainy utrzymują się przede wszystkim z pracy (stan na lipiec 2024 r.)⁶⁰. Dla migrantów przedwojennych zarobki stanowią nawet 90% dochodu, w przypadku uchodźców wojennych — 76%⁶¹. Dodatkowym wsparciem finansowym są polskie świadczenia społeczne, a także wsparcie rodzin z Ukrainy. Przyjmując, że w Polsce przebywa legalnie ok. 1,5 mln Ukraińców, z czego 980 tys. uchodźców wojennych⁶² (w tym 380 tys. dzieci oraz ok. 600 tys. osób dorosłych⁶³), można wyliczyć, że ok. 132 tys. (22% z 600 tys.) uchodźców wojennych z Ukrainy legalnie przebywających w Polsce mogą stanowić osoby pracujące w szarej strefie oraz osoby niepracujące. Trudno jednak na tej podstawie wyliczyć, ilu przedsiębiorców zatrudnia „na czarno” obywateli Ukrainy. Nie wiadomo m.in. ilu średnio pracowników zatrudnia jeden taki przedsiębiorca – pracodawca.

Można znaleźć również informacje świadczące o tym, że faktyczna liczba obywateli Ukrainy przebywających w Polsce jest znacznie wyższa niż prezentowana oficjalnie, ponieważ część tych osób nie ma prawnie uregulowanego pobytu w Polsce. W konsekwencji liczba osób pracujących „na czarno” może być dużo wyższa. Twierdzi się nieoficjalnie, że w Polsce przebywa blisko 3 mln uchodźców z Ukrainy, z których wielu pracuje „na czarno”⁶⁴.

Uchylenie części uprawnień przysługujących legalnie przebywającym na terytorium Polski obywatelom Ukrainy, zawartych w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy, może przyczynić się do wyjazdu z Polski części z nich. Może to dotyczyć głównie osób, które pracują w Polsce „na czarno”, ponieważ utracą one również prawo do świadczeń opieki zdrowotnej. W przypadku sektorów, w których zatrudniana jest stosunkowo duża liczba obywateli Ukrainy (budownictwo, przetwórstwo przemysłowe, handel, transport i usługi), odpływ „rąk do pracy” może wywołać deficyt potrzebnych pracowników. Przedsiębiorcy działający w tych sektorach (nie tylko ci zatrudniający obywateli Ukrainy „na czarno”) być może będą musieli zmierzyć się z trudnościami w zapewnieniu prawidłowego procesu pracy oraz koniecznością poszukiwania pracowników i zatrudnienia ich za wyższą stawkę. Projekt może zatem w tych sektorach przyczynić się do podniesienia kosztów prowadzonej działalności gospodarczej ze względu na ewentualny wzrost zarobków pracowników.

Podaje się, że obywatele Ukrainy pracujący w Polsce zarabiają średnio ok. 6 000 zł brutto miesięcznie, podczas gdy średnie wynagrodzenie wszystkich

⁶⁰ *Sytuacja życiowa i ekonomiczna migrantów z Ukrainy w Polsce w 2024 r. Raport z badania ankietowego*, Narodowy Bank Polski, s. 5,

https://nbp.pl/wp-content/uploads/2024/11/Raport_Imigranci_z_Ukrainy_2024-PL-DS-2024-WWW.pdf.

⁶¹ Ibidem, s. 15.

⁶² Wypowiedzi na posiedzeniu Sejmu. Posiedzenie nr 27 z 23 I 2025 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=27&dzien=2&wyp=092>.

⁶³ <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/portret-ukrainskich-imigrantow-w-polsce-nbp-przedstawia-badanie/ndtfxld>.

⁶⁴ *Ukraińcy w Polsce chcą więcej zarabiać. Kwoty robią wrażenie*, 4 II 2025 r., <https://www.wprost.pl/kraj/11923995/pracownicy-z-ukrainy-domagala-sie-wysshych-pensji-w-polsce-sa-nowe-dane.html>.

pracujących Polaków wynosi ok. 6 257 zł brutto miesięcznie⁶⁵. Zatem wynagrodzenia obywateli Ukrainy w Polsce mogą być średnio ok. 4% niższe niż wynagrodzenia Polaków⁶⁶. Może to wynikać z dyskryminacji płacowej, ale też z faktu, że obywatele Ukrainy wykonują często prace proste i niskopłatne⁶⁷.

Konieczność zatrudnienia pracowników za wyższą stawkę można też wywodzić z tego, że w Polsce nadal mamy do czynienia z rynkiem pracownika⁶⁸. Do oceny sytuacji na rynku pracy pod kątem zgłaszanego popytu na pracę może posłużyć wskaźnik wolnych miejsc pracy. W Polsce na koniec III kwartału 2024 r. było o 3,1% więcej wolnych miejsc pracy niż na koniec II kwartału 2024 r.⁶⁹ Wskaźnik wolnych miejsc pracy zwiększył się w porównaniu z II kwartałem 2024 r. o 0,04 p. proc. (0,93%). Na koniec III kwartału 2024 r. w Polsce odnotowano 114,3 tys. wolnych miejsc pracy. Było to o 3,4 tys. więcej niż w II kwartale 2024 r. i o 3,1 tys. więcej niż w analogicznym kwartale 2023 r.⁷⁰. Co więcej, właśnie w tych sektorach, w których jest zatrudniana największa liczba obywateli Ukrainy, brakuje najwięcej pracowników (m.in. przetwórstwo przemysłowe, handel, budownictwo, transport)⁷¹. Zwiększenie poziomu deficytu pracowników w tych sektorach, może powodować większy popyt na pracowników i wzrost płac.

Nie ma możliwości precyzyjnego wyliczenia wielkości wzrostu kosztów prowadzenia działalności gospodarczej ze względu na ewentualne podniesienie wynagrodzeń pracowników w sektorach, w których zatrudniana jest stosunkowo duża liczba obywateli Ukrainy. Nie można bowiem przewidzieć, jaki ewentualnie procent obywateli Ukrainy wyjedzie z Polski do innych państw.

Uchylenie części uprawnień przysługujących przebywającym na terytorium Polski obywatelom Ukrainy może zmniejszyć dochody tych osób (m.in. utrata prawa do świadczeń rodzinnych i prawa do świadczeń z pomocy społecznej, które związane są z korzyściami finansowymi albo np. utrata prawa do świadczeń opieki zdrowotnej przez obywateli Ukrainy, którzy pracują w Polsce „na czarno” i konieczność ponoszenia kosztów związanych z korzystaniem ze świadczeń zdrowotnych). W konsekwencji dla części obywateli Ukrainy pobyt w Polsce może nie być już atrakcyjny.

⁶⁵ D. Skotchenko, *Salaries of Ukrainians in Poland: who gets paid how much every month*, <https://womanmagazine-npp.com/en/2023/03/28/salaries-of-ukrainians-in-poland-who-gets-paid-how-much-every-month>.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ *Uchodźcy z Ukrainy na polskim rynku pracy: możliwości i przeszkody*, PIE Warszawa, grudzień 2025 r., <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/01/Uchodzczy-z-Ukrainy-.pdf>, s. 12-13, 21.

⁶⁸ *Zeszyt metodologiczny Zapotrzebowanie rynku pracy na pracowników według zawodów*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/zasady-metodyczne-rocznik-pracy/zeszyt-metodologiczny-zapotrzebowanie-rynku-pracy-na-pracownikow-wedlug-zawodow-10.1.html>. Zob. Też A. Błaszczak, *Wraca rynek pracownika. Zwolnienia grupowe już nie takie straszne*, <https://www.rp.pl/rynek-pracy/art41058011-wraca-rynek-pracownika-zwolnienia-grupowe-juz-nie-takie-straszne> oraz *Wraca rynek pracownika w Polsce. Mimo fali zwolnień grupowych*, <https://www.money.pl/gospodarka/wraca-rynek-pracownika-w-polsce-mimo-fali-zwolnien-grupowych-7066626356062752a.html>.

⁶⁹ *Popyt na pracę w trzecim kwartale 2024 roku*, Informacja sygnałna GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace/popyt-na-prace-w-trzecim-kwartale-2024-roku-2.56.html>.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ *Zapotrzebowanie rynku pracy na pracownika według zawodów w 2024 r.*, s. 2, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/zapotrzebowanie-rynku-pracy-na-pracownikow-wedlug-zawodow-w-2024-roku-24.2.html>.

Przywołać można „Raport Specjalny. Uchodźcy z Ukrainy w Polsce, Czechach i Rumunii” z grudnia 2022 r.⁷². Z przeprowadzonych badań wynika, że jedynie 5% przebywających wówczas w Polsce obywateli Ukrainy twierdziło, że największy wpływ na wybór Polski jako kraju pobytu w trakcie wojny miały „ułatwienia dla uchodźców z Ukrainy (punkty recepcyjne, bezpłatny transport, pomoc doraźna)”. Dla większego procenta osób na wybór Polski jako kraju pobytu wpłynął fakt, że Polska jest najbliższym kulturowo sąsiadem Ukrainy (37%), posiadanie w Polsce znajomych i przyjaciół (27%) i posiadanie w Polsce rodziny (24%)⁷³. Dane te dotyczą jednak 2022 r. Wówczas obywatele Ukrainy mieli nadzieję, że wojna szybko się zakończy i będą mogli wkrótce wrócić do ojczyzny. Istotnym z tej perspektywy było, że Polska jest położona w pobliżu Ukrainy. Z czasem czynniki wpływające na decyzje obywateli Ukrainy mogą się zmieniać⁷⁴. Według badania z 2024 r. ok. połowa respondentów deklarowała, że głównym czynnikiem sprzyjającym dłuższemu pozostawianiu obywateli Ukrainy w Polsce jest możliwość utrzymania siebie i rodziny (innymi słowy wysokość dochodów)⁷⁵.

Okoliczności związane z wojną w Ukrainie sprawiły, że zdecydowana większość osób, które przyjechały do Polski od 2022 r., stanowiły kobiety oraz dzieci. Z przywołanego wcześniej raportu wynika, że 63% uchodźców wojennych z Ukrainy przyjechała do Polski z dziećmi poniżej 18 roku życia⁷⁶. Zajmowanie się rodziną przebywającą w Polsce sprawia, że 42% osób posiadających dzieci w Polsce poszukuje pracy na część etatu (26%, jeśli nie mają w Polsce dzieci)⁷⁷. Wciąż dużym problemem pozostaje znacznie wyższe bezrobocie wśród uchodźców niż ogółem w polskiej gospodarce⁷⁸. Problem bezrobocia dotyka w szczególności kobiet z Ukrainy⁷⁹. Posiadanie dzieci w Polsce wiąże się z większym ryzykiem bezrobocia, zwłaszcza w przypadku kobiet z więcej niż jednym dzieckiem. Dla wielu z nich praca na pełny etat jest niemożliwa do pogodzenia z obowiązkami opiekuńczymi. Brak odpowiednich systemowych rozwiązań, takich jak elastyczne formy zatrudnienia, uniemożliwia wielu matkom pracę w niepełnym wymiarze godzin lub pracę zdalną. W tym kontekście uchodźczynie z Ukrainy opiekujące się dziećmi i w związku z tym szukające pracy na niepełny etat lub możliwie najbardziej elastycznej formy, napotykają problemy w znalezieniu legalnego zatrudnienia⁸⁰. Jego brak w świetle proponowanych zmian może powodować utratę prawa do (bezpłatnych) świadczeń opieki zdrowotnej. Obywatele Ukrainy posiadający dzieci w Polsce mogą utracić także m.in. prawo do świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego, świadczenia dobry start, świadczenia „aktywnie w żłobku”. W strukturze dochodów

⁷² Raport specjalny. Uchodźcy z Ukrainy w Polsce, Czechach i Rumunii, Badanie socjologiczne, s. 6, https://ewl.com.pl/wp-content/uploads/2022/07/RAPORT_EWL_INT_POL.pdf.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Sytuacja życiowa i ekonomiczna..., op. cit., s. 35.

⁷⁶ Raport specjalny. Uchodźcy z Ukrainy..., op. cit., s. 5, Podaje się, że 37% obywateli Ukrainy przyjechało z jednym dzieckiem, 18% z dwójką dzieci i 8% z trójką dzieci.

⁷⁷ Sytuacja życiowa i ekonomiczna..., op. cit., s. 16.

⁷⁸ <https://nbp.pl/publikacje/rozne-publikacje/publikacje-o-przeplywach-migracyjnych>.

⁷⁹ Analysis of the impact of refugees from Ukraine on the economy of Poland, marzec 2024, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/106993/>, s. 20.

⁸⁰ Uchodźcy z Ukrainy na polskim rynku pracy..., op. cit., s. 13.

migrantów przedwojennych polskie świadczenia społeczne stanowią 6% dochodu, a w przypadku uchodźców 11% dochodu⁸¹. Jest to przede wszystkim program 800+, z którego korzystało 41% uchodźców i 33% migrantów przedwojennych. Świadczenie wychowawcze stanowi zatem istotny wkład do budżetu domowego. Utrata świadczenia wychowawczego i innych uprawnień może zmniejszyć dochody obywateli Ukrainy, co może wpływać na decyzje o wyjeździe z Polski.

Warto zauważyć, że różne instytucje, takie jak np. UNCHR, OECD lub MFW, dostrzegają pozytywny wpływ migrantów, w tym zwłaszcza z Ukrainy, na polską gospodarkę. Wskazuje się m.in., że imigranci wypełniają lukę na rynku pracy, wynikającą ze starzenia się ludności Polski, a ich obecność pozwala przenieść na bardziej produktywnie stanowiska rodzimych pracowników. Obywatele Ukrainy są też konsumentami, którzy mają pozytywny wpływ na popyt. Grupa ta cechuje się też wyższym poziomem przedsiębiorczości niż lokalna ludność. W konsekwencji wyjazd z Polski pewnej części obywateli Ukrainy, nawet tych pracujących „na czarno”, może mieć negatywny wpływ na rozwój polskiej gospodarki. Szacuje się, że w 2023 r. udział uchodźców z Ukrainy w polskim produkcie krajowym brutto wyniósł od 0,7 do 1,1%⁸². Według danych GUS z końca lipca 2024 r., cudzoziemcy stanowili 6,8% ogółu pracowników w Polsce⁸³. Wśród nich było 690 tys. imigrantów z Ukrainy. Była to najliczniejsza grupa cudzoziemców pracujących w Polsce (ok. 68% ogółu pracujących w Polsce cudzoziemców)⁸⁴. Według danych ZUS z końca września 2024 r., prawie 780 tys. obywateli Ukrainy było zgłoszonych do ubezpieczenia emerytalnego i rentowego⁸⁵. 450 tys. osób stanowili pracownicy, 293 tys. to osoby wykonujące pracę na podstawie umowy zlecenia lub umowy agencyjnej, a 40 tys. – osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą⁸⁶.

Aktywność zawodowa obywateli Ukrainy wpływa na rozwój przedsiębiorczości⁸⁷. W 2023 r. ponad 10% nowo zarejestrowanych działalności gospodarczych w Polsce zostało otwartych przez obywateli Ukrainy⁸⁸. W sumie w 2023 r. ukraińscy przedsiębiorcy zarejestrowali 30 325 działalności gospodarczych. Obywatele Ukrainy w Polsce najczęściej prowadzą działalność gospodarczą w sektorze budowlanym (ok. 24%), informacji i komunikacji (ok. 18%)

⁸¹ *Sytuacja życiowa i ekonomiczna...*, op. cit., s. 21.

⁸² *Analysis of the impact of refugees from Ukraine...*, op. cit., s. 34.

⁸³ T. Lipczyński, *Zatrudnienie obcokrajowców w Polsce. Ukraińcom rośnie konkurencja z tych krajów*, <https://forsal.pl/praca/artykuly/9729172,zatrudnienie-obcokrajowcow-w-polsce-ukraincom-rosnie-konkurencja-z-tych-krajow>.

⁸⁴ *Cudzoziemcy wykonujący pracę w Polsce w lipcu 2024 r. Prace eksperymentalne*, <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/kapital-ludzki/cudzoziemcy-wykonujacy-prace-w-polsce-w-lipcu-2024-roku>, 15.20.html.

⁸⁵ Liczba ubezpieczonych jest nieco mniejsza niż suma liczby pracowników, osób pracujących na umowę zlecenie i osób prowadzących działalność, ponieważ niektóre osoby fizyczne są objęte ubezpieczeniem z dwóch lub więcej tytułów (np. umowy o pracę i działalności gospodarczej).

⁸⁶ A. Szymańska, *Blisko co czwarta firma...*, op. cit., s. 3.

⁸⁷ J. Bogucka, *Ukraińcy na polskim rynku pracy. Ich obecność tak wpływa na gospodarkę*, <https://www.biznesinfo.pl/ukraincy-na-polskim-ryнку-pracy-ich-obecnosc-tak-wplywa-na-gospodarkę>, j-b-wks-300125.

⁸⁸ *Co 10. działalność gospodarczą w Polsce zakładają obywatele Ukrainy*, <https://pracodawcagodnyzaufania.pl/co-10-dzialalnosc-gospodarcza-w-polsce-zakladaja-obywatele-ukrainy/>.

oraz w pozostałej działalności usługowej (ok. 14%)⁸⁹. Są to zatem m.in. te sektory, w których zatrudniana jest stosunkowo duża liczba obywateli Ukrainy. Ewentualne problemy ze znalezieniem pracowników przez obywateli Ukrainy prowadzących zarejestrowaną działalność gospodarczą lub podniesienie kosztów tej działalności ze względu na wzrost płac, również może skłaniać część przedsiębiorców z Ukrainy do zmiany państwa prowadzenia tej działalności.

Problem odpływu „rąk do pracy” z powodu wyjazdu ukraińskich rodzin z Polski należy też rozważać w kontekście długoterminowych skutków dla rynku pracy, a w konsekwencji – dla gospodarki. Obecne dzieci ukraińskie uczące się w polskich szkołach za kilka lat mogą zasilić polski rynek pracy, ale tylko wtedy, jeśli rodziny te pozostaną w Polsce.

Jeżeli (ze względu na ewentualny wzrost zarobków) wzrosną koszty prowadzonej działalności w sektorach, w których zatrudniana jest stosunkowo duża liczba obywateli Ukrainy, ze względu na ewentualny wzrost zarobków, może to spowodować przerzucenie wzrostu tych kosztów na konsumenta poprzez podniesienie cen produkowanych towarów lub świadczonych usług⁹⁰.

Z drugiej strony projekt może przyczynić się do tego, że obywatele Ukrainy pracujący „na czarno” będą chcieli zalegalizować swoje zatrudnienie lub prowadzoną działalność gospodarczą, aby np. nabyć prawo do świadczeń opieki zdrowotnej. Wpłynie to pozytywnie na zapewnienie właściwej konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami (działającymi zgodnie z prawem i odprowadzającymi podatki) a tymi działającymi „na czarno”. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że minimalizacja obciążeń podatkowych przedsiębiorstwa wpływa na jego rentowność, płynność finansową oraz na konkurencyjność⁹¹. Chociaż w literaturze przedmiotu owa minimalizacja podatków jest wynikiem wdrożenia odpowiedniej strategii podatkowej w przedsiębiorstwie, a nie przejawem działania nielegalnego (np. braku rejestracji działalności gospodarczej i niepłacenia podatków), efekt w postaci niższych zobowiązań podatkowych (ich braku) pozostanie ten sam. Co więcej, większa liczba obywateli Ukrainy pracujących w Polsce legalnie może oznaczać większą liczbę osób mających zdolność kredytową, co może wpłynąć na zwiększenie popytu na towary i usługi. Wzrost popytu wewnętrznego może stymulować produkcję i wzrost gospodarczy. Z drugiej strony odpływ jakiejś liczby obywateli Ukrainy z Polski może (odwrotnie) powodować zmniejszenie liczby ludności, a w konsekwencji spadek poziomu konsumpcji towarów i usług, co ma negatywny wpływ na rozwój gospodarczy⁹².

Projekt może zaktywizować obywateli Ukrainy obecnie niepracujących do znalezienia pracy (m.in., aby nabyć prawo do świadczeń opieki zdrowotnej), co z kolei może wpłynąć na zwiększenie zatrudnienia. Jednak w kontekście

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ A. Majchrowska, *Does the minimum wage affect inflation?*, „*Ekonomista*” 2022 r., nr 4, s. 417, <https://ekonomista.pte.pl/pdf-156331-85029?filename=Czy%20wynagrodzenie.pdf>.

⁹¹ P. Bębniak, *Strategia podatkowa szansą na poprawę konkurencyjności przedsiębiorstwa*, „*Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczeniowe*” 2016 r., nr 83(1), s. 87-95, <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=638112>.

⁹² Napływ obywateli Ukrainy spowodował wzrost ludności, a to wzrost konsumpcji towarów i usług; *Analysis of the impact of refugees from Ukraine...*, op. cit., s. 36.

sygnalizowanego wyżej problemu bezrobocia głównie wśród kobiet opiekujących się dziećmi i braku elastyczności zatrudnienia w Polsce głównie dla matek samotnie opiekujących się dziećmi, efekt ten może być nieznaczny.

W konsultacjach społecznych wpłynęły jedynie nieliczne komentarze odnoszące się do skutków gospodarczych. Uczestnicy konsultacji negatywnie ocenili optymistyczne założenia Wnioskodawców co do przewidywanych skutków gospodarczych projektu. W komentarzach stwierdzono m.in., że „skutkiem gospodarczym może być dalsza migracja uchodźców w stronę państw Europy zachodniej i zmniejszenie siły roboczej w Polsce”⁹³. Zwrócono uwagę, że „siła robocza z Ukrainy to lepsza alternatywa niż ludzie z krajów arabskich i afrykańskich, nawet ze względu na łatwiejsze przyswojenie naszego języka niż ludzie z dalszych krajów, a także ze względu na łatwiejszą asymilację ze społeczeństwem polskim”⁹⁴. Wskazano również, że obecne dzieci ukraińskie kiedyś dorosną i będą płacić podatki i pracować na polskie PKB. Biorący udział w ankietach negatywnie oceniający projekt stwierdzili m.in., że „przedstawiona ocena skutków gospodarczych zakłada, że proponowane zmiany zmotywują osoby pochodzenia ukraińskiego do podjęcia pracy w celu otrzymania wsparcia. Nie bierze to pod uwagę jednak funkcji, jaką mają spełniać programy pomocowe, a którą jest odciążenie osób wymagających pomocy. Odciążenie to rozumiane jest między innymi jako danie alternatywy do pracy”⁹⁵.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy w uzasadnieniu projektu i w DSR wskazują, że projekt nie pociąga za sobą obciążenia sektora finansów publicznych, budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a wręcz przeciwnie, z uwagi na ograniczenie liczby beneficjentów programów socjalnych, wydatki państwowe przeznaczone na wypłatę wskazanych świadczeń spadną. Dodają też, że dokładne wydatki państwa z tego tytułu nie były, według ich najlepszej wiedzy, do tej pory sklasyfikowane – zostaną one policzone na podstawie interpelacji/zapytań kierowanych do Ministerstwa Finansów, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Narodowego Funduszu Zdrowia.

Powyższe sugeruje zatem, że Wnioskodawcy po uzyskaniu informacji od wyżej wymienionych instytucji będą w stanie podać skutki projektu. Nie kwestionując takiej możliwości, należy zauważyć, że ocena wpływu projektu na finanse publiczne może być ograniczona z uwagi na brak sprawozdań z wykonania zmienianej ustawy⁹⁶. Brak jest też szeregu danych szczegółowych, co wynika m.in. z gromadzenia danych w formule zagregowanej, nie zawsze pozwalającej na odniesienie się do

⁹³ ID ankiety: 54027.

⁹⁴ ID ankiety: 54281.

⁹⁵ ID ankiety: 56370.

⁹⁶ Zgodnie z art. 115 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy Rada Ministrów raz na 12 miesięcy składa Sejmowi i Senatowi szczegółowe sprawozdanie z wykonania ustawy na piśmie. Sprawozdanie czyni się niezwłocznie przedmiotem debat Sejmu i Senatu. Do tej pory jednak ani jedno sprawozdanie nie zostało przedstawione.

poszczególnych proponowanych przez Wnioskodawców zmian ustawy⁹⁷. Zwrócić należy też uwagę na to, że niektóre wydatki planowane były także w ramach Funduszu Pracy⁹⁸ oraz na niejasności w odniesieniu do rodzaju przysługujących świadczeń⁹⁹ czy dokonywanych nowelizacji ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, ograniczających zakres stosowania niektórych świadczeń¹⁰⁰. Nie bez znaczenia dla właściwego oszacowania wydatków może mieć także kwestia przepływu środków finansowych między budżetem państwa a Funduszem Pomocy (mająca zapobiegać liczeniu ponoszonych wydatków dwukrotnie)¹⁰¹. Wydatki na rzecz Ukrainy ponoszone były nie tylko z utworzonego w 2022 r. Funduszu Pomocy, ale także z budżetu państwa, na co wskazuje analiza sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2022-2023 (sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2024 r. będzie dostępne w maju br.) i wyniki kontroli NIK z kwietnia 2024 r.¹⁰². Dodać też można, że sposób finansowania wydatków zależy też od statusu Ukraińców (tj. tego czy są oni uchodźcami)¹⁰³.

⁹⁷ Przykładowo zob. odpowiedź na interpelację poselską nr 5750 pani Kariny Anny Bosak, posłanki na Sejm RP wraz z grupą posłów, z dnia 29 X 2024 r., w sprawie kosztów świadczeń zdrowotnych wynikających z realizacji ustawowych regulacji dotyczących pomocy Ukrainie, [https://sejm.gov.pl/INT10.nsf/klucz/ATTDBKK8P/\\$FILE/i05750-o1_1.pdf](https://sejm.gov.pl/INT10.nsf/klucz/ATTDBKK8P/$FILE/i05750-o1_1.pdf). Dodać do tego można, że w ustawie budżetowej na 2024 r. zaplanowano w rezerwach celowych (w poz. 58) „Środki na realizację ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz na finansowanie lub dofinansowanie zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (w tym na prowadzenie ośrodków adopcyjnych oraz finansowanie pobytu dzieci cudzoziemców w pieczy zastępczej)” wydatki w kwocie 101 329 tys. zł. Są to wydatki zagregowane.

⁹⁸ W 2024 r. w ramach Funduszu Pracy zaplanowano koszty szkoleń lekarzy i pielęgniarek pochodzących z Ukrainy określone w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w kwocie 2 mln zł, na 2025 r. zaplanowano kwotę 1 mln zł.

⁹⁹ Zob. np. kwestie dotyczące pieczy zastępczej: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-dzieci-ukraina-pieczy-zastepcza-pelnoletnosc-mrpijs>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/formy-zapewnienia-pomocy-i-wsparcia-osobom-usamodzielnianym2>.

¹⁰⁰ Przykładowo na początku ustawa przewidywała jednorazowe świadczenie pieniężne w kwocie 300 zł na obywatela Ukrainy, który legalnie przebywał na terytorium Polski od 24 II 2022 r. Świadczenie to zostało uchylone z dniem 1 VII 2024 r. Ponadto zmianie ulegały przepisy dotyczące wprowadzanych świadczeń (np. świadczenie 500+ zastąpiono 800+), które przysługiwały także Ukraińcom.

¹⁰¹ Np. w ustawie budżetowej na 2025 r. zaplanowano rezerwę celową w kwocie budżetu państwa w poz. 61 wpłata na Fundusz Pomocy w kwocie 783 017 tys. zł. Środki z rezerw celowych były także wydatkowane w latach wcześniejszych. Niezależnie od tego wydatkowano środki z rezerwy ogólnej RM. Zob. *Informacja o wynikach kontroli: Działania wybranych organów administracji publicznej na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, NIK Warszawa 2024 r., s. 10, 16-17, 50, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29369,vp,32216.pdf>.

¹⁰² Ibidem, s. 50-64,

¹⁰³ Jak wskazano w odpowiedzi na zapytanie poselskie, świadczenie wychowawcze dla uchodźców z Ukrainy finansowane jest z Funduszu Pomocy. Gwarantuje on wypłatę wszystkim uprawnionym, którzy spełniają jego wymogi. W 2024 r. dla uchodźców, którzy przybyli do Polski z Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, w okresie od stycznia do października wypłacono 1 840,8 mln zł. Jeżeli natomiast chodzi o świadczenia dla obywateli Ukrainy nieposiadających statusu uchodźcy, są one finansowane z budżetu państwa. Z danych ZUS wynika, że w 2024 r. od stycznia do października kwota wypłaconych świadczeń 800+ ze środków budżetu państwa oraz Funduszu Pomocy dla wszystkich obywateli Ukrainy – zarówno posiadających status uchodźcy jak i tych, którzy są go pozbawieni – wyniosła łącznie: 2 416,3 mln zł. Dodano też, iż koszty, jakie poniesie budżet państwa w związku z finansowaniem świadczenia 800+ dla obywateli Ukrainy w 2025 r., są trudne do oszacowania ze względu na niemożność dokładnego ustalenia liczby osób, które będą wówczas uprawnione do jego pobierania. Wszelkie dane na ten temat są zbierane na bieżąco, a zapotrzebowanie na środki aktualizowane bez względu na źródło finansowania. Zob. odpowiedź na interpelację nr 5858 pana posła Michała Wawra wraz z grupą posłów, w sprawie świadczenia 800+ dla Ukraińców, <https://sejm.gov.pl/INT10.nsf/klucz/ATTDC2HS4/%24FILE/i05858-o1.pdf>.

Niemniej jednak, koncentrując się tylko na wydatkach z Funduszu Pomocy, bo te wydają się najistotniejsze z punktu widzenia proponowanej przez Wnioskodawców zmiany ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, można ogólnie wskazać, że w 2022 r. wydatkowano na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań pomocowych na rzecz Ukrainy 11,3 mld zł¹⁰⁴, w 2023 r. i 2024 r. – odpowiednio 14,8 mld zł i 10,1 mld zł, natomiast plan tego Funduszu na 2025 r. ujmuje już kwotę 8,2 mld zł (zob. Tabela 1). Mimo że wydatki te nie wydają się pokaźne w zestawieniu z wydatkami ogółem budżetu państwa (w 2023 r. stanowiły 2,2%, w 2024 r. 1,2%, a w 2025 r. 0,9%), to w sytuacji nadmiernego deficytu budżetu państwa i konieczności jego ograniczania mogą mieć znaczenie.

Tabela 1. Wydatki Funduszu Pomocy w latach 2023-2025 w tys. zł¹⁰⁵

Wydatki zrealizowane przez dysponentów	2023 r. wykonanie	2024 r. wykonanie	2025 r. plan
Minister właściwy ds. rodziny	263 521	293 634	215 000
- świadczenia rodzinne	242 209	264 542	184 000
- dzieci cudzoziemskie	19 967	28 000	28 000
- pozostałe zadania realizowane i koordynowane przez ministra właściwego do spraw rodziny w ramach ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy	1 345	1 092	3 000
Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego	99 572	67 732	53 870
- wypłata jednorazowego świadczenia pieniężnego	40 438	9 937	0
- świadczenia z pomocy społecznej	49 985	50 347	48 838
- pozostałe zadania realizowane i koordynowane przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w ramach ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy	9 149	7 488	5 032
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	1 584 255	2 324 868	1 858 042
- świadczenia, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 2-5 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy wypłacane przez ZUS	1 584 255	2 324 868	1 858 042
Minister właściwy ds. zdrowia	908 750	852 358	665 243
- finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej oraz produktów leczniczych, o których mowa w art. 37 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, a także pozostałych zadań realizowanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia realizowanych w ramach przedmiotowej ustawy	908 750	852 358	665 243
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	288 613	0	0
- realizacja rządowego programu "Bezpieczny transport"	629	0	0
- inne zadania	37 983	0	0
- środki dla Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych	250 000	0	0

¹⁰⁴ Zob. <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/dzialania-na-rzecz-pomocy-obywatelom-ukrainy.html>; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29369,vp,32216.pdf>, s. 53.

¹⁰⁵ W ustawie budżetowej na 2025 r. rezerwa celowa budżetu państwa w poz. 61 wpłata na Fundusz Pomocy w kwocie 783 017 tys. zł.

Minister właściwy ds. wewnętrznych	2 827 636	1 752 069	1 353 022
- zadania realizowane i koordynowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w ramach ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy	2 827 636	1 752 069	1 353 022
Minister właściwy ds. oświaty i wychowania	29 992	7 799	40 400
- stypendia i zasiłki dla uczniów z Ukrainy (szkoły)	13 452	7 799	8 000
- wsparcie organizacji przez polskie uczelnie ukraińskiego egzaminu maturalnego dla obywateli Ukrainy przebywających na terenie Polski	136	0	0
- materiały edukacyjne dla uczniów z Ukrainy	16 405	0	32 400
Minister właściwy ds. finansów publicznych	2 618 775	2 637 950	3 921 500
- wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w realizacji dodatkowych zadań oświatowych, zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy	2 618 775	2 637 950	3 921 500
Minister właściwy ds. transportu	116 929	0	0
- realizacja działań w obszarze resortu infrastruktury na rzecz pomocy Ukrainie	116 929	0	0
Minister właściwy ds. rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych	5 875 000	2 057 001	0
- pomoc finansowa udzielana przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa producentowi rolnemu na dofinansowanie zakupu w okresie od 1 IX 2021 r. do 15 V 2022 r. nawozów mineralnych innych niż wapno nawozowe i wapno nawozowe zawierające magnez od podmiotów prowadzących działalność w zakresie obrotu lub sprzedaży nawozów	0	0	0
- pomoc dla producenta rolnego, któremu zagraża utrata płynności finansowej w związku z zakłóceniami na rynku rolnym spowodowanymi agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy na dofinansowanie w 2023 r. zakupu nawozów mineralnych innych niż wapno nawozowe i wapno nawozowe zawierające magnez od podmiotów prowadzących działalność w zakresie obrotu nawozami lub sprzedaży nawozów	2 800 000	0	0
- pomoc dla producenta rolnego, o której mowa w §13zw rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dotycząca sprzedaży zbóż	2 200 000	0	0
- zapłata za sprzedaną kukurydzę	25 000	0	0
- dodatkowe koszty związane z zakupem mokrej kukurydzy	240 000	0	0
- dopłaty do innych zbóż i nasion oleistych	610 000	0	0
- pomoc – transport zbóż i rzepaku	0	0	0
- pomoc dla producentów zbóż, którym zagraża utrata płynności finansowej w związku z ograniczeniami na rynku rolnym spowodowanym agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy	x	2 057 001	0
Minister właściwy ds. informatyzacji	157 248	128 435	134 400
- realizacja działań w obszarze informatyzacji na rzecz pomocy Ukrainie	157 248	128 435	134 400

Minister właściwy ds. energii	393	0	0
- dostarczenie do stacji kolejowej Mościska II w obwodzie Lwowskim w Ukrainie węgla kamiennego w celach humanitarnych w związku z konfliktem zbrojnym w Ukrainie	393	0	0
Minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego	5 095	2 131	0
- zabezpieczenie obiektów historycznych lub zabytkowych oraz digitalizacji obiektów materialnego i niematerialnego dziedzictwa kulturowego w Ukrainie	2 000	2 131	0
- Polskie Radio dla Ukrainy	3 095	0	0
RAZEM	14 775 779	10 123 977	8 241 476
RAZEM wybrani dysponenti (minister właściwy ds. rodziny, minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, minister właściwy ds. zdrowia, minister właściwy ds. oświaty i wychowania, minister właściwy ds. finansów publicznych)	5 504 865	6 184 341	6 754 054

Źródło: Zestawienie własne na podstawie informacji BGK (<https://www.bgk.pl/bip/informacja-o-realizacji-planu-finansowego-fundusz-pomocy/>), a także uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na 2025 r. (druk 687), s. 431-442.

Choć dane z Tabeli 1 wskazują, że środki z Funduszu Pomocy ulegają ograniczeniu, to jednak te, które dotyczą wydatkowania przez wybranych dysponentów budżetu państwa, takich jak minister właściwy ds. rodziny, minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego, ZUS, minister właściwy ds. zdrowia, minister właściwy ds. oświaty i wychowania, minister właściwy ds. finansów publicznych rosną z 5,5 mld zł w 2023 r. do prawie 6,8 mld w planie na 2025 r.¹⁰⁶

Projekt może przynieść oszczędności budżetowe, a także przyczynić się do zmniejszenia zasilania Funduszu Pomocy środkami pochodzącymi z budżetu państwa czy z innych źródeł (np. ze skarbowych papierów wartościowych, czy wyemitowanych obligacji) i tym samym do zmniejszenia potrzeb pożyczkowych.

Warto zauważyć, iż w planie na 2025 r. przychody Funduszu wynoszą prawie 9,1 mld zł (z czego 8,2 mld zł stanowić mają wpływy z emisji obligacji a 0,8 mld zł wpływy z budżetu państwa), wydatki zaś wyniosą ok. 9,1 mld zł (w tym 8,2 mld zł przeznaczonych ma być na dofinansowanie zadań na rzecz pomocy Ukrainie i 0,8 mld zł na płatności odsetkowe od wyemitowanych i planowanych emisji obligacji). Fundusz pozostaje deficytowy (ujemny wynik finansowy zakładany na br. wynosi ok. 1 mld zł)¹⁰⁷.

W opiniach przedłożonych w ramach konsultacji społecznych w aspekcie skutków finansowych wskazywano m.in., że: w projekcie „nie podano w zasadzie w ogóle oceny skutków finansowych”¹⁰⁸, „zmiany nie przyniosą długofalowych korzyści finansowych – nierówne traktowanie osób, które przebywają legalnie w RP spowoduje co najwyżej odpływ cudzoziemców, którzy obecnie pracują i płacą u nas

¹⁰⁶ Zob. <https://www.bgk.pl/bip/fundusz-pomocy/>.

¹⁰⁷ Zob. Fundusz Pomocy. Plan Finansowy na 2025 r., projekt planu zaakceptowany przez Zarząd BGK 30 VII 2024 r., <https://www.bgk.pl/bip/fpc-plan-finansowy-na-2025-r-zmiana-1-1/>.

¹⁰⁸ ID ankiety: 58310.

podatki”¹⁰⁹, „ukraińscy uchodźcy są istotnym płatnikiem podatków w Polsce. Oszczędzanie na nich jest niesprawiedliwe”¹¹⁰.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt nie przewiduje nałożenia nowych obowiązków administracyjnych.

Ze względu na fakt, że Wnioskodawcy nie zaproponowali alternatywnych rozwiązań w zakresie udzielania świadczeń na rzecz obywateli Ukrainy, koniecznym będzie wypracowanie nowych rozwiązań oraz nowych form wsparcia lub wypłata świadczeń mających charakter pomocowy na innych podstawach niż dotychczas, co będzie mogło obciążać instytucje wsparcia społecznego.

Proponowane zmiany nie spowodują dodatkowych obciążeń administracyjnych dla podmiotów gospodarczych.

Projekt powinien przyczynić się do nieznacznego ograniczenia wydatków administracyjnych, bowiem funkcjonujące instytucje (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Zdrowia, ZUS, NFZ, Fundusz Pracy, samorządy terytorialne) będą realizowały mniejszą ilość zadań na rzecz obywateli Ukrainy. Niemniej jednak z uwagi na to, że coraz większa część obywateli ukraińskich podlegać będzie zasadom ogólnym, to nadal instytucje te będą ponosić koszty administracyjne – np. związane z tym, że skorzystanie z określonych świadczeń wiązać się będzie z podjęciem pracy w Polsce.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy dotyczy ograniczenia uprawnień przysługujących obywatelom Ukrainy w zakresie prawa do określonych świadczeń z zabezpieczenia społecznego i opieki medycznej oraz ułatwień związanych z zatrudnieniem. Wejście w życie proponowanych regulacji spowoduje, że z obowiązującego pakietu kompleksowych rozwiązań prawnych, który ma charakter czasowy, niektóre zostaną usunięte we wcześniejszym terminie niż okres obowiązywania ustawy. Niektóre ze szczegółowych rozwiązań przyjętych w projekcie ustawy budzą wątpliwości, w szczególności uchylenie art. 26a przewidującego, że wydatki związane z realizacją zadań przez zespoły orzekające o niepełnosprawności są pokrywane ze środków finansowych budżetu państwa, a także uchylenie art. 47, 48 i 49 przewidujących ułatwienia w zatrudnieniu nie tylko dla obywateli Ukrainy, ale

¹⁰⁹ ID ankiety: 57684.

¹¹⁰ ID ankiety: 57342.

również dla obywateli polskich. Ponadto w projekcie ustawy nie przewidziano przepisów przejściowych.

2. Skutki społeczne: Przyjęcie proponowanych zmian wpłynie negatywnie zwłaszcza na sytuację osób z tzw. grup wrażliwych, a więc m.in. na dzieci będące pod opieką osób dorosłych, osób w szczególnie trudnej sytuacji materialnej i życiowej, osób niepełnosprawnych czy osób, które uzyskują pełnoletność przebywając na terytorium obcego państwa.

Usunięcie przepisów dotyczących osób zatrudnianych w jednostkach naukowych oraz innych jednostkach organizacyjnych Polskiej Akademii Nauk, instytutach badawczych oraz w Centrum Łukasiewicz lub instytucie działającym w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, korzystających z przepisów ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy będzie wpływać na możliwości zatrudnienia pracowników naukowych, którzy wcześniej zdobywali stopnie naukowe lub pracowali na Ukrainie. Dotyczy to zarówno obywateli ukraińskich, jak i polskich.

W wyniku proponowanych zmian obywatele Ukrainy mogą dążyć do zmiany swojego statusu – rezygnować z posiadania PESEL UKR na rzecz uzyskania karty pobytu (w tym np. CUKR). W efekcie otrzymywać będą świadczenia różnego rodzaju nie na podstawie specjalnej ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, lecz na ogólnych zasadach.

3. Skutki gospodarcze: Uchylenie części uprawnień przysługujących przebywającym na terytorium Polski obywatelom Ukrainy zawartych w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy może przyczynić się do wyjazdu z Polski części obywateli Ukrainy. W przypadku sektorów, w których zatrudniana jest stosunkowo duża liczba obywateli Ukrainy (budownictwo, przetwórstwo przemysłowe, handel, transport i usługi), odpływ „rąk do pracy” może negatywnie oddziaływać na rozwój tych sektorów, w tym wywołać zwiększenie popytu na pracę pracownika i wzrost wynagrodzeń, a w konsekwencji kosztów prowadzonej działalności gospodarczej.

4. Skutki finansowe: Projekt ustawy może bezpośrednio przynieść oszczędności budżetowe, a także przyczynić się do zmniejszenia zasilania Funduszu Pomocy środkami budżetowymi i tym samym zmniejszyć potrzeby pożyczkowe budżetu państwa. Szczegółowa kwota tych oszczędności nie jest na obecnym etapie możliwa do ustalenia m.in. z uwagi na to, że nie udało się pozyskać informacji z resortów w czasie przewidywanym na sporządzenie OSR i z powodu braku sprawozdania z wykonania ustawy pomocowej. Problemem jest także gromadzenie danych w formule zagregowanej¹¹¹.

Pośrednio projekt, z uwagi na wyjazd z Polski części obywateli Ukrainy, może ograniczyć potencjalne wpływy podatkowe do budżetu. Wysokość tych wpływów nie jest obecnie możliwa do ustalenia.

¹¹¹ Posłowie także nie uzyskali informacji, w tym np. na interpelację nr 7669 (w sprawie zatrudniania obywateli Ukrainy w Sieci Badawczej Łukasiewicz oraz Polskiej Akademii Nauk, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=7669>) i interpelację nr 7668 (w sprawie podatku PIT odprowadzonego przez obywateli Ukrainy), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=DDSJMJ>.

5. Rozwiązania zagraniczne: Dostęp uchodźców z Ukrainy do świadczeń społecznych w państwach UE, w których – obok Polski – przebywa największa liczba obywateli Ukrainy uciekających przed wojną (Niemcy, Czechy, Hiszpania), jest związany z uzyskaniem przez nich ochrony tymczasowej w danym państwie. Zgodnie z decyzją Rady UE z czerwca 2024 r., ochrona tymczasowa została przedłużona do 4 marca 2026 r. W każdym z analizowanych państw uzyskanie tymczasowego pozwolenia na pobyt umożliwiło uchodźcom skorzystanie z szeregu świadczeń, w tym pomocy socjalnej czy dostępu do służby zdrowia w państwie przyjmującym. Różnice w dostępie obejmują np. mechanizm przyznawania pomocy – w Czechach wysokość świadczenia pomocowego jest obniżana, jeśli po określonym czasie beneficjent nie podjął prób samodzielnego pozyskiwania środków finansowych, w Hiszpanii pomoc można otrzymywać przez maksymalnie 6 miesięcy, a w Niemczech odmienne środki pomocowe są przewidziane dla osób zdolnych i niezdolnych do pracy. W żadnym z omawianych państw nie ograniczono dotychczas przyznanych świadczeń pomocowych.

Autorzy:

Bartosz Pawłowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Daniela Kupis, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr hab. Magdalena Szczepańska, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

dr Marta Karkowska, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Kamila Sobieraj, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Zofia Szpringer, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślík

/podpisano elektronicznie/