**UZASADNIENIE**

1. **Potrzeba i cel wydania ustawy**

Niniejsza ustawa jest odpowiedzią na postulat zgłoszony przez Rafała Trzaskowskiego, podczas konwencji, w ramach kampanii prezydenckiej a następnie powtórzony przez niego w serwisie X dnia 17 stycznia 2025 r.: „Świadczenia socjalne dla Ukraińców powinny się należeć wtedy, gdy będą tu mieszkać, pracować i płacić podatki”[[1]](#footnote-1).

Postulowane zmiany w zasadniczej części (art. 1 pkt. 1 – 10 projektu ustawy) mają na celu zakończenie praktyk uprzywilejowujących obywateli Ukrainy względem obywateli Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych państw (w szczególności na podstawie: zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 127 lub art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach ((Dz.U. z 2023 r. poz. 519, 185 i 547)), lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej) w zakresie otrzymywania określonych świadczeń socjalnych.

*Ratio legis* wprowadzeniaww. przepisów uprzywilejowujących obywateli Ukrainy stanowiło rozpoczęcie prowadzenia działań zbrojnych na terytorium tego państwa w lutym 2022 r. i związana z tym wola ustawodawcy oraz udzielenia uchodźcom z terenów zagrożonych wojną tymczasowego wsparcia niezbędnego do zabezpieczenia swojej egzystencji i godnych warunków materialno-bytowych.

Mając na uwadze fakt upływu prawie trzech lat od momentu wybuchu działań zbrojnych na terytorium Ukrainy oraz siłą rzeczy ograniczone możliwości kontynuacji finansowania z budżetu Rzeczypospolitej Polskiej wskazanych w projekcie ustawy świadczeń socjalnych dla pozostających nadal w naszym kraju obywateli Ukrainy, uzasadniona jest rewizja postanowień oryginalnego brzmienia przepisów zmienianej ustawy.

Warto zauważyć na przykład, że każdy obywatel Ukrainy, który na podstawie przepisów zmienianej ustawy będzie przebywał w Polsce legalnie, automatycznie uzyskuje dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej. Jest to przywilejem, którego nie mają Polacy. Polacy muszą bowiem w praktyce posiadać ubezpieczenie zdrowotne, aby mieć dostęp do świadczeń Narodowego Funduszu Zdrowia. Aby to uzyskać, Polak musi mieć pracę, być zarejestrowany, płacić składkę zdrowotną lub przynajmniej być zarejestrowany jako bezrobotny w urzędzie pracy, co często wiąże się z biurokratycznymi i proceduralnymi utrudnieniami. Sytuacja, w której obywatele danego kraju mają mniejsze prawa we własnej ojczyźnie niż cudzoziemcy może odbijać się negatywnie na zaufaniu do instytucji publicznych.

Analogicznie, w obecnej sytuacji uzasadnione jest postulowane w art. 1 pkt 11 – 13 projektu ustawy uchylenie art. 47 – 49 ustawy, pozwalających na uprzywilejowane traktowanie obywateli Ukrainy w zakresie możliwości zatrudnienia ich odpowiednio w jednostkach naukowych oraz innych jednostkach organizacyjnych Polskiej Akademii Nauk, instytucie badawczym oraz Centrum Łukasiewicz lub instytucie działającym w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz bez przeprowadzania konkursu, wyłącznie na podstawie złożonych przez te osoby oświadczenia dotyczącego dotychczasowego zatrudnienia oraz zdobycia odpowiedniego tytułu zawodowego, stopnia zawodowego, stopnia w zakresie sztuki lub tytułu profesora oraz odpowiednich kwalifikacji, bez konieczności udowodnienia, a nawet uprawdopodobnienia spełniania ww. kryteriów. Wskazane przepisy ustawy nie pozwalają w obecnym kształcie nawet na odrzucenie osób *prima facie* niespełniających warunków zgodnych ze składanym przez nie oświadczeniem.

Utrzymywanie w obiegu prawnym stanu wynikającego z rewidowanych przepisów ustawy, mając na uwadze upływ czasu umożliwiający przybyłym do Polski wskutek działań wojennych obywatelom Ukrainy dostosowanie się do realiów życia w Rzeczypospolitej Polskiej, jest dalece niezasadne i bezpodstawne. Wskazać przy tym należy na dyskryminujące skutki takiego stanu rzeczy dla pozostałych osób i wynikające z tego niewspółmierne obciążenie finansowe ogółu podatników Rzeczypospolitej Polskiej, jak również – wpływ tychże praktyk na wzrost nieufności wobec obywateli Ukrainy, proliferację postaw antyukraińskich oraz przekonania o wybiórczym traktowaniu zasady równości wobec prawa przez polskiego ustawodawcę.

W końcu, postulowana w art. 1 pkt 14 projektu ustawy zmiana o charakterze lingwistycznym motywowana jest dbałością o poprawność językową aktów prawnych obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich wewnętrzną spójność. Wskazać należy, iż ustawodawca w innych aktach prawnych konsekwentnie posługuje się konstrukcją „na Ukrainie”[[2]](#footnote-2), co jest zgodne z utrwalonymi zasadami gramatyki języka polskiego. Nie ma więc podstaw, aby w zmienionym akcie prawnym utrzymywać formę błędną.

1. **Stan prawny w dziedzinie, która ma być unormowana oraz przewidywane skutki prawne - różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

Porównując obecny stan prawny do stanu prawnego po wprowadzeniu zmian postulowanych w projekcie ustawy, należy odnotować, iż zlikwidowane zostałyby wyłącznie przepisy uprzywilejowujące obywateli Ukrainy w dostępie do wybranych świadczeń socjalnych zapewnianych przez Rzeczpospolitą Polską, a nie jakakolwiek możliwość korzystania z ww. osób z tychże świadczeń. Projekt ustawy nie wyklucza bowiem dopuszczenia do korzystania przez obywateli Ukrainy z niektórych form świadczeń socjalnych na zasadach ogólnych wynikających z innych ustaw (w szczególności: ustawy o świadczeniach rodzinnych; ustawy o pomocy społecznej; ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych), tj. w takim samym zakresie, w jakim jest to możliwe dla obywateli innych państw trzecich (w szczególności: na podstawiezezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 127 lub art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2023 r. poz. 519, 185 i 547), lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej). Tego rodzaju postulat byłby bowiem sprzeczny z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską aktami prawa Unii Europejskiej, umowami dwustronnymi o zabezpieczeniu społecznym, a także innymi aktami prawa międzynarodowego.

Postulowany stan prawny byłby w tym zakresie tożsamy ze stanem prawnym obowiązującym przed wejściem w życie zmienianej ustawy z dnia 12 marca 2022 r.; obowiązujące wówczas przepisy nie stanowiły podstawy do uprzywilejowanego względem obywateli Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych państw trzecich traktowania obywateli Ukrainy, przez co zyskanie przez obywateli Ukrainy uprawnień do korzystania ze świadczeń socjalnych finansowanych i zapewnianych przez Rzeczpospolitą Polską podlegało wyłącznie zasadom ogólnym.

1. **Społeczne, gospodarcze i finansowe skutki projektowanych zmian**
   1. **Skutki społeczne**

Projektowana zmiana będzie miała znaczące pozytywne skutki społeczne – usunięte zostaną mechanizmy umożliwiające uprzywilejowane traktowanie obywateli Ukrainy, co stanowiło praktykę dyskryminującą zarówno dla obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, jak i inne osoby, wobec których stawiane przez prawo wymogi otrzymania świadczeń socjalnych wymienionych w ustawie są wyższe.

W sposób tożsamy zlikwidowane zostanie uprzywilejowane traktowanie obywateli Ukrainy w zakresie możliwości zatrudnienia ich w jednostkach naukowych oraz innych jednostkach organizacyjnych Polskiej Akademii Nauk, instytucie badawczym oraz Centrum Łukasiewicz lub instytucie działającym w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz bez przeprowadzania konkursu, wyłącznie na podstawie złożonych przez te osoby oświadczenia dotyczącego dotychczasowego zatrudnienia oraz zdobycia odpowiedniego tytułu zawodowego, stopnia zawodowego, stopnia w zakresie sztuki lub tytułu profesora oraz odpowiednich kwalifikacji, bez konieczności udowodnienia, a nawet uprawdopodobnienia spełniania ww. kryteriów. Jak wskazano już w pkt 1 uzasadnienia powyżej, obowiązujące obecnie przepisy ustawy nie pozwalają nawet na odrzucenie osób *prima facie* niespełniających warunków zgodnych ze składanym przez nie oświadczeniem. Ustawa nie przewiduje bowiem mechanizmów weryfikowania składanych przez takie osoby oświadczeń ze stanem faktycznym, np. poprzez wymóg dostarczenia dokumentów poświadczających kompetencje wymagane do zatrudnienia na danym stanowisku.

Niezależnie od powyższego, po prawie trzech latach od wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej, trudno uzasadnić jakkolwiek utrzymywanie w mocy tego rodzaju dyskryminacyjnej praktyki, zezwalającej na daleko idące uprzywilejowanie obywateli innego państwa względem obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie dostępu do stanowisk naukowych w państwowych instytucjach RP.

Jak wskazano już w pkt 1 uzasadnienia powyżej, utrzymywanie w obiegu norm prawnych zezwalających na faworyzowanie obywateli Ukrainy kosztem innych osób, przekłada się również na narastanie w polskim społeczeństwie postaw antyukraińskich oraz rozpowszechnienie postaw nieufności wobec władz państwowych wynikające z przekonania o wybiórczym traktowaniu zasady równości wobec prawa przez polskiego ustawodawcę[[3]](#footnote-3).

* 1. **Skutki gospodarcze**

Projektowane regulacje będą miały istotne, pozytywne skutki gospodarcze w postaci zmniejszenia wydatków państwa, w szczególności w zakresie finansowania usług zdrowotnych i świadczeń socjalnych.

Ustawa nie wpłynie na sektor dużych, mikro-, małych, ani średnich przedsiębiorstw, a projekt nie określa zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej.

* 1. **Skutki finansowe**

Projekt ustawy nie pociąga za sobą obciążenia sektora finansów publicznych, budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Przeciwnie, z uwagi na ograniczenie liczby beneficjentów programów socjalnych, wydatki państwowe przeznaczane na wypłatę wskazanych świadczeń spadną. Dokładne wydatki państwa z tego tytułu nie były, według najlepszej wiedzy projektodawcy, do tej pory sklasyfikowane - zostaną one policzone na podstawie interpelacji do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Narodowego Funduszu Zdrowia oraz Ministerstwa Finansów, obecnie składanych przez posłów Konfederacji.

1. **Źródła finansowania**

Projektowane zmiany nie obciążą budżetu państwa ani budżetów samorządowych jednostek terytorialnych. Proponowane regulacje nie wymagają nakładów finansowych.

1. **Akty wykonawcze**

Projektowana ustawa nie wymaga wydawania nowych aktów wykonawczych.

1. **Projekt ustawy a prawo Unii Europejskiej**

Projekt nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnień. Projektowana ustawa nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej.

**DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR)  
projektu ustawy**

**Informacja o projekcie**

a) Tytuł projektu:

|  |
| --- |
| Projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa |

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

|  |
| --- |
| Przemysław Wipler |

**I. Część wstępna**

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

|  |
| --- |
| Cele projektu ustawy to:   1. usunięcie przepisów pozwalających na uprzywilejowane traktowanie obywateli państwa trzeciego – Ukrainy – względem obywateli Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych osób na terytorium RP w zakresie dostępu do określonych świadczeń socjalnych oraz w zakresie możliwości zatrudnienia ich odpowiednio w jednostkach naukowych oraz innych jednostkach organizacyjnych Polskiej Akademii Nauk, instytucie badawczym oraz Centrum Łukasiewicz lub instytucie działającym w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, co w obecnym stanie prawnym możliwe jest bez przeprowadzania konkursu. 2. ujednolicenie zasad poprawności językowej przyjmowanych w polskich aktach prawnych. |

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

* Nie

|  |
| --- |
| Nie ma możliwości podjęcia alternatywnych, w stosunku do projektowanych rozwiązań, działań umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu. |

**II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu**

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

|  |
| --- |
| Wśród głównych przewidywanych skutków prawnych wskazać należy przede wszystkim:  Usunięcie stanu uprzywilejowania obywateli Ukrainy względem reszty osób w zakresie dostępu do określonych w pkt I [I] DSR powyżej świadczeń socjalnych oraz stanowisk naukowych.  Proponowane rozwiązania są zgodne z Konstytucją RP.  Projektowana ustawa nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej. |

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

|  |
| --- |
| Wśród skutków społecznych wskazać należy przede wszystkim na zwiększenie zaufania obywateli do Państwa oraz pełniejszą realizację zasady równości wobec prawa.  Dodatkowym, pozytywnym skutkiem społecznym, jest poprawa stosunków pomiędzy Ukraińcami żyjącymi w Polsce, a Polakami, wśród których mógł następować wzrost resentymentów względem obywateli Ukrainy, ze względu na ich uprzywilejowanie. |

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

|  |
| --- |
| Projektowane regulacje będą miały istotne, pozytywne skutki gospodarcze w postaci zmniejszenia wydatków państwa, w szczególności w zakresie finansowania usług zdrowotnych i świadczeń socjalnych. |

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

|  |
| --- |
| Projekt ustawy nie pociąga za sobą obciążenia sektora finansów publicznych, budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Przeciwnie, z uwagi na ograniczenie liczby beneficjentów programów socjalnych, wydatki państwowe przeznaczane na wypłatę wskazanych świadczeń spadną.  Dokładne wydatki państwa z tego tytułu nie były, według najlepszej wiedzy projektodawcy, do tej pory sklasyfikowane - zostaną one policzone na podstawie interpelacji do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Narodowego Funduszu Zdrowia oraz Ministerstwa Finansów, obecnie składanych przez posłów Konfederacji. |

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

|  |
| --- |
| Nie dotyczy. |

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

* **Nie**

|  |
| --- |
| Projekt nie zawiera przepisów technicznych, zatem nie podlega procedurze notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597). |

**III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu**

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

* **Nie**

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

* **Nie**

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

* **Nie**

1. Profil Rafała Trzaskowskiego jako kandydata w wyborach prezydenckich „Trzaskowski2025” vw serwisie X: https://x.com/trzaskowski2o25/status/1880313062265352686?s=46&t=Fv\_qY\_4Cy7cfHIX4fNK7UQ, dostęp: 20.01.2025 r. [↑](#footnote-ref-1)
2. Przykładowo zob. Art. 35a Ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej, art. 4 ustawy o transporcie drogowym, Art. 39 pkt 2 ustawy o delegowaniu kierowców w transporcie drogowym, Zarządzenie Prezesa Narodowego Banku Polskiego w sprawie ustalenia wzorów, stopu, próby, masy i wielkości emisji monet nominalnej wartości 2 zł, 10 zł, 20 zł, 100 zł i 500 zł, upamiętniających Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej UEFA w Polsce i na Ukrainie 2012, oraz terminów wprowadzenia ich do obiegu (w zakresie samego tytułu zarządzenia). [↑](#footnote-ref-2)
3. Tendencję spadkową w zakresie wsparcia polskiego społeczeństwa dla Ukrainy oraz pomocy Ukraińcom  
    w porównaniu do postaw wyrażanych na początku wojny w 2022 r. odnotowano chociażby w licznych sondażach Centrum Badania Opinii Społecznej –zob. komunikat 130/2024 r. z grudnia 2024 r. (widać w nim nieznaczny wzrost względem badania z września 2024 r., co nie wpływa jednak na kierunek trendu) - <https://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_tekst.php?id=6936> [dostęp: 19.01.2025 r.] [↑](#footnote-ref-3)