



BEOS-108/25

Warszawa, 4 marca 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.14.2025

Data wpływu 04.03.2025

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 1040)**

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. Na podstawie treści uzasadnienia projektu i DSR można przyjąć, że w ocenie Wnioskodawców podstawowym problemem, którego rozwiązaniu ma służyć proponowana ustawa, jest nadmiernie rozbudowany system wsparcia dla obywateli Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 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). W ocenie Wnioskodawców problem ten wynika m.in. ze zbyt luźnych kryteriów przyznawania świadczenia wychowawczego, o którym mowa w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci².

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 167, ze zm.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1576.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Rozwiązanie wskazanych problemów ma zostać osiągnięte przez wprowadzenie dwóch dodatkowych warunków przyznawania świadczenia wychowawczego obywatelom Ukrainy, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy:

1) warunku zatrudnienia lub prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz

2) warunku realizowania zobowiązania podatkowego wobec Skarbu Państwa, chyba że zaległości z uiszczeniem podatków wynikają z uzyskania przewidzianych prawem zwolnienia, odroczenia, rozłożenia na raty zaległych płatności lub wstrzymania w całości wykonania decyzji właściwego organu.

Projekt przewiduje także wstrzymanie wypłaty świadczenia wychowawczego w przypadku zaprzestania spełniania warunku zatrudnienia lub prowadzenia działalności gospodarczej oraz warunku realizacji zobowiązań podatkowych. Świadczenie byłoby przywracane w przypadku ponownego spełnienia warunków.

Zgodnie z przepisem przejściowym (art. 2 projektu) nowe przepisy miałyby zastosowanie po raz pierwszy do wniosków w sprawie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego składanych w okresie od dnia 1 lutego 2025 r. do dnia 30 kwietnia 2025 r.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań, gdyż – w ich opinii – osiągnięcie zakładanego celu jest możliwe jedynie poprzez zaproponowaną inicjatywę ustawodawczą.

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

Analizę porównawczą poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa przeprowadzono na przykładzie trzech państw: Czech, Niemiec (jako państw sąsiadujących z Polską i przyjmujących największą liczbę uchodźców z Ukrainy) oraz Holandii (jako państwa, które przyjęło relatywnie dużą liczbę uchodźców w stosunku do swojej populacji). Porównanie systemów pomocy obywatelom Ukrainy w analizowanych państwach ujawnia różnice w podejściu do świadczeń socjalnych. Niemniej jednak w żadnym z nich nie znaleziono przepisów ustanawiających wymóg podjęcia pracy i płacenia podatków jako warunku wstępnego do otrzymania wsparcia.

W Czechach podstawę prawną dla wsparcia uchodźców z Ukrainy stanowi ustawa nr 66/2022 Sb., która reguluje kwestie zatrudnienia i zabezpieczenia

społecznego w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy spowodowanym inwazją wojsk Federacji Rosyjskiej, z późniejszymi zmianami³. Ustawa nr 66/2022 Sb. obowiązuje od dnia 21 marca 2022 r.

Świadczenie humanitarne (*Humanitární dávka* – HuD) w Czechach⁴ ma na celu wsparcie cudzoziemców, którym przyznano ochronę czasową w Republice Czeskiej i którzy nie posiadają wystarczających środków na pokrycie podstawowych potrzeb życiowych lub kosztów mieszkaniowych. W procesie ustalania uprawnień do świadczenia uwzględnia się wszelkie dochody cudzoziemca objętego ochroną tymczasową oraz jego sytuację majątkową. W przypadku cudzoziemców objętych ochroną tymczasową, którzy mieszkają razem i wspólnie pokrywają koszty utrzymania, ich sytuacja majątkowa i dochodowa oceniana jest łącznie i przyznawane jest jedno wspólne świadczenie. Cudzoziemiec objęty ochroną tymczasową nie jest uprawniony do świadczenia, jeśli zapewnione są mu bezpłatne posiłki, podstawowe środki higieny osobistej oraz zakwaterowanie. Wysokość świadczenia HuD jest uzależniona od kosztów utrzymania oraz minimum socjalnego (egzystencji), podobnie jak ma to miejsce w przypadku świadczeń dla obywateli czeskich. Wysokość świadczenia zależy również od tego, czy osoba ubiegająca się o nie jest osobą wymagającą szczególnej troski⁵. W ciągu pierwszych 150 dni (5 miesięcy) od przyznania ochrony tymczasowej, HuD jest wypłacane w wysokości minimum socjalnego. Po tym okresie, w przypadku osób, które nie podejmują własnej inicjatywy w celu zabezpieczenia środków finansowych i nie mają obiektywnych przeszkód uniemożliwiających im podjęcie pracy (tzn. nie są to tzw. osoby wymagające szczególnej troski), świadczenie jest obniżane do minimum egzystencji. Aby ubiegać się o świadczenie HuD, konieczne jest dołączenie do wniosku wyciągów bankowych ze wszystkich rachunków, zarówno tych prowadzonych w Czechach, jak i za granicą.

Wysokość świadczenia humanitarnego dla dzieci do 31 sierpnia 2024 r. kształtuje się następująco:

- od 1. do 5. miesiąca po przyznaniu ochrony tymczasowej (150 dni): 3 490 CZK (ok. 138 EUR⁶), z wyjątkiem dzieci z niepełnosprawnościami, które otrzymują 11 835 CZK (ok. 471 EUR) oraz dzieci w wieku 6-10 lat, dla których kwota ta wynosi 4 188 CZK (ok. 166 EUR);
- w przypadku dzieci po upływie 150 dni, czyli od 6. miesiąca po przyznaniu ochrony tymczasowej, świadczenia pozostają bez zmian.

³ Zákon č. 66/2022 Sb. Zákon o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2022-66> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 25.02.2025].

⁴ Analiza możliwości pomocy obywatelom Ukrainy została opracowana na podstawie informacji udostępnionych na stronie internetowej: <https://www.uradprace.cz/pomoc-pro-obcany-ukrajiny-a-jejich-zamestnavatele>.

⁵ W Czechach osoby wymagające szczególnej troski to m.in. dzieci poniżej 18 roku życia, osoby studiujące w wieku 19-26 lat, osoby opiekujące się dzieckiem poniżej 6 lat, kobiety w ciąży, osoby powyżej 65 roku życia, osoby z niepełnosprawnością oraz osoby opiekujące się osobą z niepełnosprawnością.

⁶ Stan na 20 lutego 2025 r.

Od lutego 2025 roku osoby z niepełnosprawnościami będą miały zwaloryzowane podstawowe świadczenie humanitarne (nie tylko poprzez 1,5-krotność dotychczasowej kwoty, lecz także poprzez dodanie stałej sumy). Powodem jest dążenie do bardziej ukierunkowanego wsparcia osób najbardziej potrzebujących. Ponadto dzieci w wieku od 6 do 10 lat otrzymają 1,2-krotność podstawowej kwoty świadczenia, tj. 4 188 CZK (ok. 166 EUR). Dodatkowe wsparcie osób opiekujących się dziećmi ma na celu umożliwienie opłacenia zajęć pozalekcyjnych w godzinach popołudniowych, aby dać szansę ich rodzicom na podjęcie pracy.

W Niemczech⁷ osoby z Ukrainy poszukujące wsparcia powinny w pierwszej kolejności zarejestrować się ośrodku recepcyjnym. Co do zasady, aby uzyskać świadczenia pieniężne z urzędu pracy (*Jobcenter*) lub urzędu opieki społecznej (*Sozialamt*) należy złożyć wniosek o zezwolenie na pobyt zgodnie z § 24 ust. 1 ustawy o pobycie (*AufenthG*)⁸ w urzędzie ds. cudzoziemców (*Ausländerbehörde*) właściwym dla miejsca zamieszkania lub pobytu. W przypadku, gdy wydanie zezwolenia na pobyt nie jest możliwe od razu, wydawane jest tzw. fikcyjne zaświadczenie (*Fiktionsbescheinigung*), które również uprawnia do otrzymywania świadczeń socjalnych. Do czasu wydania zezwolenia na pobyt lub wspomnianego zaświadczenia fikcyjnego, osoby te mogą być uprawnione do świadczeń na podstawie ustawy o świadczeniach dla osób ubiegających się o azyl (*AsylbLG*). Jednak dla osób przesiedlonych z Ukrainy złożenie wniosku o azyl nie jest zazwyczaj wymagane, aby otrzymać prawo pobytu i/lub świadczenia socjalne w Niemczech.

Od dnia 1 czerwca 2024 r. pomoc i świadczenia socjalne dla uchodźców z Ukrainy regulowane są przez niemiecki kodeks socjalny (SGB II⁹ lub SGB XII¹⁰). Uchodźcy z Ukrainy zdolni do pracy¹¹, przebywający w Niemczech mają prawo do szerokiego spektrum świadczeń w ramach zasiłku obywatelskiego (*Bürgergeld*), pod warunkiem spełnienia określonych kryteriów dochodowych i majątkowych. Standardowe potrzeby, które mają zostać zaspokojone przez zasiłek, obejmują w szczególności wyżywienie, odzież, higienę osobistą, artykuły gospodarstwa domowego oraz uczestnictwo w życiu społecznym i kulturalnym. Wysokość kwoty finansowej dla dzieci będących pod opieką osób uprawnionych do tego zasiłku zależy od wieku dziecka, na przykład: dzieci do 5 lat otrzymują 357 EUR

⁷ Informacja sporządzona na podstawie strony internetowej Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*), <https://www.germany4ukraine.de/hilfeportal-de/arbeit-und-soziales/ukrainer-sozialleistungen> oraz artykułu: *Geflüchtete: So unterschiedlich viel Geld bekommen Ukrainer in EU-Ländern*, 20.06.2024 r., <https://www1.wdr.de/nachrichten/ukrainer-nrw-buergergeld-arbeit-100.html>.

⁸ *Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet*, https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/.

⁹ *Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende - (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003, BGBl. I S. 2954)*, https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/.

¹⁰ *Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022)*, https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_12/.

¹¹ W przypadku ograniczonej zdolności do pracy lub pobierania emerytury, można ubiegać się o świadczenia z urzędu pomocy społecznej (*Sozialamt*).

miesięcznie, dzieci w wieku 6-13 lat – 390 EUR, a dzieci starsze, w wieku 14-17 lat, otrzymują 471 EUR miesięcznie. W ramach zasiłku obywatelskiego, przez pierwszy rok pokrywa się również w całości faktyczne koszty mieszkania. Ma to na celu umożliwienie skoncentrowania się na poszukiwaniu pracy. Po upływie roku, koszty mieszkania są pokrywane tylko do „rozsądnej” wysokości.

Dzieci i młodzież otrzymują również dodatkowo natychmiastowy dodatek w wysokości 20 EUR (*Kindersofortzuschlag*). Oprócz podstawowych świadczeń, dzieci mogą w określonych sytuacjach otrzymać dodatkowe wsparcie finansowe. Osoby pobierające zasiłek obywatelski są również objęte ustawowym ubezpieczeniem zdrowotnym.

W listopadzie 2024 r. zmieniono akty regulujące zasady wjazdu i pobytu uchodźców z Ukrainy w Niemczech¹². 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 Holandii uchodźcy z Ukrainy otrzymują comiesięczny zasiłek, który ma pokryć wydatki na wyżywienie, odzież oraz inne potrzeby osobiste. Z powodu wzrostu kosztów utrzymania kwoty zasiłku zostały dostosowane do poziomu inflacji. Nowe kwoty bazują na minimalnych kosztach utrzymania obliczonych przez Narodowy Instytut Informacji Budżetowej (*Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting*, Nibud¹³).

Wysokość zasiłku jest zróżnicowana i zależy od wielkości rodziny. Zasiłek miesięczny na wyżywienie waha się od 252,18 EUR na osobę dorosłą (lub niepełnoletnią) w rodzinach 1-2 osobowych do 189,13 EUR na osobę dorosłą, na osobę niepełnoletnią 157,61 EUR w rodzinach 4-osobowych i większych. Oprócz zasiłku na wyżywienie uchodźcy otrzymują również środki na odzież i wydatki osobiste w wysokości 62,66 EUR miesięcznie na osobę. Dodatkowo, osoby, które znalazły schronienie u rodzin goszczących, otrzymują specjalny dodatek w wysokości 77,16 EUR miesięcznie. Jeśli osoba powyżej 18 roku życia rozpocznie pracę lub otrzyma świadczenie z holenderskiego rządu (np. zasiłek dla bezrobotnych), zasiłek na utrzymanie całej rodziny zostaje wstrzymany (już 3 dni pracy w tygodniu za minimalną stawkę zapewniają wyższe zarobki niż zasiłek na utrzymanie). Osoby powyżej 18 roku życia, mieszkające z rodzicami są traktowane

¹² 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/ukraineaufenthfgv/BJNR14E0A0023.html>.

¹³ <https://www.nibud.nl/>.

jako odrębne jednostki. Dlatego ich dochód nie wpływa na zasiłek rodziców i nieletniego rodzeństwa¹⁴.

W jednej z ankiet przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących projektu ustawy odniesiono się do informacji opublikowanej w dniu 13 stycznia br. przez Norweski Dyrektoriat Imigracji. Wynika z niej, że rząd Norwegii rozszerzył listę obwodów Ukrainy uznanych za bezpieczne, co uniemożliwia pochodzącym stamtąd osobom korzystanie z kolektywnej ochrony, będącej odpowiednikiem uprawnień przyznanych obywatelom Ukrainy w Polsce na mocy ustawy z 12 marca 2022 r.¹⁵

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa dotyczy zmiany warunków nabywania przez obywateli Ukrainy prawa do świadczenia wychowawczego, określonych w art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

W obecnym stanie prawnym zasady nabywania świadczenia wychowawczego, o którym mowa w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci¹⁶ przez obywateli Ukrainy, określa art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Przysługuje ono, jeżeli osoba zamieszkuje z dzieckiem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz jeżeli dziecko, na które ubiega się o świadczenie wychowawcze lub otrzymuje świadczenie wychowawcze, realizuje odpowiednio obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny albo obowiązek nauki, zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe¹⁷, co zostało potwierdzone w wyniku weryfikacji dokonanej na podstawie art. 66b ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej¹⁸, chyba że dziecko jest w wieku, w jakim obowiązki te go nie dotyczą, albo obowiązki te zostały mu odroczone.

W projekcie ustawy przewidziano zmianę tej regulacji poprzez zdefiniowanie nowych przesłanek nabycia prawa do świadczenia wychowawczego. Zaproponowano wprowadzenie wymogu spełniania przez obywateli Ukrainy następujących warunków do uzyskania prawa do tego świadczenia:

- 1) zamieszkiwanie z dzieckiem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

¹⁴ *Living allowance for refugees from Ukraine*, <https://open.overheid.nl/documenten/3441764c-722a-4336-a453-29ac5f999644/file>.

¹⁵ 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/>.

¹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1576.

¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 737.

¹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 152.

- 2) realizowanie odpowiednio obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego albo obowiązku nauki przez dziecko, na które ubiega się o świadczenie wychowawcze lub otrzymuje świadczenie wychowawcze;
- 3) bycie zatrudnionym lub prowadzenie działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) realizowanie obowiązku podatkowego wobec Skarbu Państwa, chyba że zaległości z uiszczeniem podatków wynikają z uzyskania przewidzianych prawem zwolnienia, odroczenia, rozłożenia na raty zaległych płatności lub wstrzymania w całości wykonania decyzji właściwego organu.

Proponowana regulacja budzi istotne wątpliwości prawne w różnych aspektach, w zakresie różnych gałęzi prawa. W kategoriach generalnych należy przede wszystkim wskazać, że instytucja świadczenia wychowawczego nie została skonstruowana systemowo jako instrument aktywizacji zawodowej i nie wydaje się właściwym rozwiązaniem w tym zakresie.

W projekcie ustawy posłużono się sformułowaniami, które mogą budzić wątpliwości interpretacyjne, a są one kluczowe dla uznania, czy zostały spełnione wymagane warunki nabycia prawa do świadczenia. Pojęcie „jest zatrudniony” jest pojęciem bardzo ogólnym, przez które mogą być rozumiane różne formy stosunków prawnych, których źródłem jest np. umowa o pracę, umowa zlecenia, umowa o dzieło. W projekcie ustawy nie wskazano żadnych dodatkowych kryteriów (np. finansowych – uzyskiwania przychodu w określonej minimalnej wysokości, czasowych – obowiązywania umowy przez pewien okres lub w określonym wymiarze) wymaganych do spełnienia przesłanki zatrudnienia. W konsekwencji w rozumieniu ww. pojęcia za zatrudnionego może być uznana osoba, która wykonuje umowę zlecenia w wymiarze jednej lub kilku godzin w miesiącu. Ponadto nie jest jasne, jak należy traktować w kontekście proponowanej regulacji przypadki uzyskiwania dochodu z tytułów, które nie są zatrudnieniem (np. w formie stypendium).

Ponadto w projekcie ustawy nie przewidziano, jak należy potraktować osoby, które nie mogą być zatrudnione z przyczyn od siebie niezależnych, np. ze względu na niezdolność do pracy lub wiek i pobierają np. świadczenia przysługujące z tytułu uzyskania statusu rencisty lub emeryta bądź też poszukują pracy i pobierają zasiłek dla bezrobotnych. W odniesieniu do takich grup osób nie przewidziano specjalnych regulacji. Przy tym należy zastrzec, że wyjątek od zasady realizacji obowiązków podatkowych w związku z przyczynami niezależnymi od uprawnionego został w projekcie ustawy określony.

Niejednoznacznie została również sformułowana przesłanka realizacji obowiązków podatkowych wobec Skarbu Państwa. Tak sformułowane brzmienie proponowanego przepisu powoduje, że objęte nim są wszystkie obowiązki podatkowe, zarówno z tytułu wykonywania działalności gospodarczej, jak i zatrudnienia, ale również VAT i podatek akcyzowy. Nie jest jasne, jak w świetle brzmienia tego przepisu mają być traktowane podatki stanowiące dochód samorządu terytorialnego – np. podatek dochodowy od osób fizycznych, opłacany

w formie karty podatkowej. W konsekwencji osoba prowadząca działalność gospodarczą rozliczająca się na podstawie skali albo podatku liniowego może podlegać tej regulacji, natomiast osoba prowadząca działalność i rozliczająca się podatkiem w formie karty podatkowej może nie być nią objęta. Nie wydaje się, aby takie rozróżnienie miało uzasadnienie merytoryczne.

Nie jest również określone, jakie organy i w jakiej formie miałyby potwierdzać spełnianie warunków wymaganych w ustawie, w szczególności jakie zadania miałyby w tym zakresie Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a jakie organy podatkowe. Ponadto nie jest jasne, w jaki sposób instytucje posiadające informacje o zaległościach podatkowych będą przekazywać te informacje Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, jakie będą terminy udzielania tych informacji, tryb ich udzielania i jakie koszty będą związane z przekazywaniem tych informacji.

Wydaje się, że ustalenie czternastodniowego *vacatio legis* jest zbyt krótkie dla wdrożenia przedmiotowej regulacji w życie, w szczególności przy konieczności ustalenia zasad koordynacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami i podmiotami zobowiązanymi do przekazywania informacji. Ponadto regulacja ma dotyczyć wniosków składanych od 1 lutego do 31 kwietnia 2025 r., co ze względu na długość procesu legislacyjnego może być trudne do zrealizowania.

Należy zwrócić uwagę, że rozwiązania przyjęte w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa mają charakter czasowy. W obecnym stanie prawnym okres pobytu obywateli Ukrainy (i określonych członków ich rodzin) uznawanego za legalny został przedłużony do 30 września 2025 r. Rozwiązania prawne przewidziane w ww. ustawie stanowią pakiet różnych rozwiązań w wielu obszarach mających na celu wspieranie obywateli Ukrainy przebywających w Polsce. Zmiana warunków nabywania prawa do świadczenia wychowawczego, stanowiącego istotne wsparcie dla osób z dziećmi, może znacząco wpłynąć na ich sytuację materialną. Osoby te mogły oczekiwać, że wszystkie uprawnienia przysługujące im w ramach ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa będą im przysługiwać przez cały okres jej obowiązywania i mogły się przygotować do konsekwencji jej usunięcia z porządku prawnego. Natomiast proponowana ustawa zmieniłaby w istotny sposób ich sytuację prawną w nieokreślonym jeszcze terminie, nie uwzględniając okresu obowiązywania całej ustawy.

Warto odnotować, że problematyka zmiany zasad świadczenia pomocy obywatelom Ukrainy jest też przedmiotem innego poselskiego projektu ustawy (druk nr 1039)¹⁹, który przewiduje wprowadzenie szeregu rozwiązań zmierzających do ograniczenia dostępu do świadczeń rodzinnych i innych form wsparcia.

Projekt był przedmiotem oceny Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) w świetle prawa Unii Europejskiej. W ocenie BEOS projekt

¹⁹ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, druk nr 1039, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?documentId=7A6BBF63F0E6CC9EC1258C37003AB1CE> [dostęp: 3.03.2025].

nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej²⁰ i nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu²¹.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

Podmioty, na które ustawa będzie oddziaływać:

1. Małoletnie dzieci obywateli Ukrainy, na których rzecz wypłacane jest świadczenie wychowawcze 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) i których rodzice lub opiekunowie nie są zatrudnieni lub nie prowadzą działalności gospodarczej na terytorium RP, a także nie spełniają warunku realizacji zobowiązania podatkowego wobec Skarbu Państwa. Liczba takich dzieci jest obecnie trudna do oszacowania.

W 2024 r. świadczenie wypłacono na rzecz 284 tys. dzieci z obywatelstwem ukraińskim przebywających w Polsce²², przy czym liczba ta odnosi się także do dzieci, których opiekun pobiera świadczenie na podstawie innej niż ww. ustawa. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej świadczenie wypłacane było w 2024 r. „w większości” na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy²³. Z danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) 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. dzieci²⁴. Ze względu na metodologię gromadzenia danych nie jest możliwe dokładniejsze oszacowanie liczby dzieci – spośród tych, na które przyznawane było świadczenie na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy – na które oddziaływać mogą projektowane zmiany.

²⁰ *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 (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Paweł Szefernaker i poseł Zbigniew Bogucki)*, opinia z 23 stycznia 2025 r., BEOS-WPEiM-103/25.

²¹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Paweł Szefernaker i poseł Zbigniew Bogucki) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia z 23 stycznia 2025 r., BEOS-WPEiM-104/25.

²² Wypowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Sebastiana Gajewskiego na posiedzeniu Sejmu nr 27 w dniu 23 stycznia 2025 r. (2. dzień obrad), 9. punkt porządku dziennego: Informacja bieżąca, <https://orka.sejm.gov.pl/Home.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=27&dzien=2&wyp=49&view=5&SessionID=DJWE3A1Z3M>.

²³ Ibidem. Obecnie nie są dostępne statystyki dotyczące tego zagadnienia za rok 2024.

²⁴ 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.

2. Rodzice lub opiekunowie dzieci uprawnieni do otrzymywania świadczenia wychowawczego, o którym mowa w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2024 r. poz. 1576), pobierający świadczenie wychowawcze na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy.

Liczba takich osób jest trudna do ustalenia, jednak przy założeniu, że spośród wszystkich legalnie przebywających w Polsce Ukraińców (ok. 1,5 mln osób, łącznie z dziećmi²⁵) 800 tys. na bieżąco odprowadza składki na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych²⁶, a aktywność zawodowa Ukraińców pozostaje na poziomie 78%²⁷, można szacować, że liczba takich osób może być stosunkowo niska.

W sposób szczególny projektowane rozwiązanie będzie oddziaływać na dzieci znajdujące się pod opieką rodziców lub opiekunów pozostających bez pracy i mogących utracić prawo do otrzymywania świadczenia wychowawczego. Zaznaczyć należy, że zgodnie z danymi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁸, osób, które korzystają z ochrony czasowej i mają nadany numer PESEL z adnotacją UKR, w grudniu 2024 r. było ok. 988 000. 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 (patrz pkt VII opinii). 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% bezrobotnych²⁹.

3. Pracodawcy zatrudniający obywateli Ukrainy, mających na utrzymaniu dzieci do 18 roku życia i korzystających lub chcących korzystać ze świadczenia wychowawczego.

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

²⁵ Według danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji do końca października 2024 roku w Polsce przebywało 1 525 697 obywateli Ukrainy, z czego 979 196 osobom nadano numer PESEL z adnotacją "UKR", co oznacza, że są to osoby korzystające z ochrony czasowej. Warto zauważyć, że liczba osób korzystających z ochrony czasowej od kilku miesięcy systematycznie wzrasta. Na dzień 19 grudnia 2024 roku liczba ta przekroczyła 980 tys. – 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/zapisy10.nsf/0/A0EDDB84A259F4C1C1258C23003D4784/%24File/0047610.pdf>.

²⁶ Zob. <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9718585,800-plus-dla-obywateli-ukrainy-ile-pieniedzy-otrzymali-w-2024-roku.html>.

²⁷ Sytuacja życiowa i ekonomiczna migrantów z Ukrainy w Polsce w 2024 r. Raport z badania ankietowego, Narodowy Bank Polski, s. 15, https://nbp.pl/wp-content/uploads/2024/11/Raport_Imigranci_z_Ukrainy_2024-PL-DS-2024-WWW.pdf.

²⁸ *Zapis przebiegu posiedzenia Podkomisji stałej...*, op. cit.

²⁹ Ibidem.

Powiązanie uprawnienia do otrzymania świadczenia wychowawczego z faktem legalnego podejmowania pracy i odprowadzania podatków w praktyce może powodować potrzebę legalizacji wykonywanej pracy lub zmiany umowy o pracę (w zależności od przyjętych rozwiązań formalnych mających na celu dokumentację prawa do wypłaty świadczenia). Jednocześnie mając na uwadze, że na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy ochrona i dostęp do rynku pracy dla obywateli Ukrainy ma charakter czasowy, zaś wielu z nich zatrudnianych jest na stanowiskach nisko opłacanych, należy prognozować, że przyjęcie nowych rozwiązań może stać się elementem negocjacji lub renegotjacji umów o pracę, a także mieć wpływ na stosunki między pracownikami i pracodawcami (patrz pkt VII opinii).

4. Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako instytucja weryfikująca uprawnienia do świadczenia wychowawczego

W przypadku przyjęcia projektu ustawy ZUS będzie miał zapewne obowiązek zweryfikować czy rodzic lub opiekun dziecka, który ubiega się o świadczenie wychowawcze spełnia wymogi zapisane w znowelizowanej ustawie. Mając na uwadze, że pracownicy ZUS w wyniku nowelizacji ustawy z lipca 2024 r. zostali zobligowani do weryfikacji, czy dziecko, na które rodzic ubiega się o świadczenie wychowawcze uczęszcza do szkoły lub do placówki oświatowej, zobowiązanie do konieczności weryfikacji kolejnych informacji będzie dla nich dodatkowym obciążeniem i może mieć wpływ na czas rozpatrywania kolejnych spraw.

5. Urząd ds. Cudzoziemców

Zmiany w zasadach przyznawania świadczenia wychowawczego 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 roku 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.

Odnosząc się do postulowanych zmian zaznaczyć należy, że zgodnie z ustawą z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci³⁰, „celem świadczenia wychowawczego jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych”. Tym samym świadczenie służyć ma zaspokojeniu potrzeb dzieci, zaś rodzic czy opiekun jest tylko formalnym odbiorcą tego świadczenia z racji ponoszenia wydatków w związku z wychowaniem dziecka. Dotychczasowe zmiany w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy odnosiły się do sytuacji samych dzieci (wypłatę świadczenia powiązano z warunkiem realizacji obowiązku szkolnego,

³⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1576.

obowiązku nauki lub obowiązku przygotowania przedszkolnego, uwzględniając także sytuacje specyficzne). Proponowane regulacje odnoszą się zaś nie do sytuacji adresatów świadczenia, ale do sytuacji zawodowej i decyzji osób, od których ci adresaci są zależni. Takie uwarunkowanie przeczy więc celowi, w jakim świadczenie zostało wprowadzone.

Dodać należy, że zgodnie z projektowanymi przepisami w praktyce nie byłoby weryfikowane miejsce zamieszkania dzieci objętych świadczeniem, ale miejsce pracy ich rodziców, a to przeczyłoby celom ustawy, na podstawie której wypłacane jest świadczenie wychowawcze. W świetle proponowanych regulacji do świadczenia mogliby nie mieć dostępu rodzice i opiekunowie dzieci z rodzin mieszkających w Polsce, ale pracujących np. zdalnie u pracodawców zarejestrowanych w Ukrainie.

Mając na uwadze aktywność zawodową obywateli ukraińskich w Polsce, a także powiązanie wypłaty świadczenia wychowawczego na rzecz dziecka z kwestią zatrudnienia (lub braku zatrudnienia) jego rodziców lub opiekunów, wprowadzenie w życie projektowanych zmian skutkować może znacznym pogorszeniem się sytuacji szczególnie tych dzieci, których rodzice lub opiekunowie nie podejmują pracy z uzasadnionych powodów, a więc 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 (organizację pozarządową zajmującą się m.in. kwestiami legalizacji pobytu Ukraińców w Polsce), osoby należące do tzw. grup wrażliwych to głównie osoby, które nie mogą podjąć pracy np. z powodu liczby dzieci znajdujących się pod ich opieką, z powodu podjętych studiów, niepełnosprawności własnej lub niepełnosprawności dziecka znajdującego się pod ich opieką. Opiekę nad dziećmi uczęszczającymi do szkół lub młodszymi sprawują także emeryci³¹.

Bazując na doświadczeniach Fundacji można 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 albo spełniają już warunki wskazane przez Wnioskodawców (warunek zatrudnienia lub prowadzenia działalności gospodarczej oraz realizacji zobowiązań podatkowych), albo jako cudzoziemcy będą korzystać ze świadczenia wypłacanego na zasadach ogólnych, a więc głównie na podstawie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Mając na uwadze ten drugi, preferowany przez przebywających w Polsce obywateli Ukrainy przypadek, Ukraińcy mogą dążyć do zmiany swojego statusu – rezygnować

³¹ A. Verkhovetska, *W Polsce chcą zaostrzyć wymogi dotyczące wypłat uchodźcom ukraińskim świadczenia 800+*, 27.01.2025 r., <https://pl.naszwybir.pl/800-dla-ukraincow/>.

z posiadania PESEL UKR³² na rzecz uzyskania karty pobytu (w tym np. CUKR)³³ i na tej podstawie otrzymywać świadczenia na rzecz swoich dzieci – nie na podstawie specjalnej ustawy o pomocy Ukraińcom, lecz na ogólnych zasadach, zgodnie z ustawą o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

Jednocześnie należy zauważyć, że zmiany mogą mieć wpływ na faktyczny status obywateli Ukrainy przebywających w Polsce – uchodźcy staną się w praktyce migrantami zarobkowymi, co może być negatywnie odebrane przez obywateli Ukrainy.

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 zł³⁴). Warto również dodać, że wprowadzenie zmian w systemie weryfikacji uprawnień do świadczenia wychowawczego³⁵ skutkowało uchYLENIEM do końca 2024 r. prawa do tego świadczenia w przypadku ponad 19 tys. dzieci.

Powiązanie wypłaty świadczenia z warunkiem realizacji obowiązku szkolnego, obowiązku nauki lub obowiązku przygotowania przedszkolnego w polskim systemie oświaty sprawiło, że dzieci obywateli Ukrainy pozostające poza granicami państwa polskiego, a wcześniej objęte systemem świadczenia wychowawczego i będące w wieku obligującym do realizacji obowiązku szkolnego w większości utraciły prawo do otrzymywania świadczeń. Dzieci, które ze względu na wiek nie realizują tego obowiązku, całościowa weryfikacja nie objęła³⁶, niemniej można szacować, że jest ich mniej niż dzieci zobligowanych do podejmowania obowiązków związanych z szeroko pojętą nauką.

W ramach konsultacji społecznych projektu ustawy przesłano 109 ankiet. Wypowiedzieli się w nich wyłącznie obywatele polscy. Autorzy komentarzy

³² 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>.

³³ 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.).

³⁴ Ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2024 poz. 854).

³⁵ Po wprowadzaniu w życie przepisów nowelizacji ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, ZUS do końca 2024 r. (w okresie świadczeniowym, który trwa od 1 czerwca 2024 r. do 31 maja 2025 r.) może uchylić prawo do wypłaty świadczenia wychowawczego z powodu nierealizowania obowiązku nauki, obowiązku szkolnego lub obowiązku przygotowania przedszkolnego. ZUS weryfikuje te informacje m.in. w oparciu o informacje zawarte w Systemie Informacji Oświatowej.

³⁶ Dokładne dane na temat liczby dzieci obywateli Ukrainy w Polsce poniżej 6. roku życia nie są publicznie dostępne. Szacuje się, że dzieci i młodzieży z Ukrainy z doświadczeniem uchodźstwa w wieku szkolnym, które obejmuje polski system edukacji jest ok. 134 tysięcy – <https://ceo.org.pl/co-wiemy-o-uczniach-z-ukrainy-z-doswiadczeniem-uchodzstwa-w-polskiej-szkole/>.

w zdecydowanej większości odnosili się do kwestii powiązania wypłacania świadczenia wychowawczego z warunkiem zatrudnienia lub prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pobierające to świadczenie, zdecydowanie rzadziej odwoływano się zaś do przepisów dotyczących warunku realizowania zobowiązania podatkowego wobec Skarbu Państwa.

Wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych wskazują, że stosunek do proponowanych zmian różnicuje uczestników konsultacji. Komentarze wskazujące na potrzebę przyjęcia proponowanych zmian uzasadniane były najczęściej krótko i ogólnie przez autorów³⁷. Wskazywano także, na jakie cele należałoby przeznaczyć środki obecnie wypłacane w ramach świadczenia wychowawczego na rzecz obywateli Ukrainy lub (ogólnie) cudzoziemców³⁸.

W komentarzach zawierających krytyczną ocenę proponowanych zmian zwracano uwagę przede wszystkim na cel świadczenia wychowawczego, jakim jest wsparcie dziecka mające na celu zaspokajanie jego podstawowych potrzeb. Przedstawiane w tym kontekście uwagi do projektu ustawy wskazywały na przewidywany negatywny wpływ proponowanych zmian na sytuację dzieci obywateli ukraińskich, a w szczególności tych z nich, których rodzice lub opiekunowie z uzasadnionych powodów nie podejmują pracy. W przypadku tych ostatnich wypowiedzi stosunkowo często wskazywano także na specyfikę sytuacji takich osób³⁹. Wątpliwości osób biorących udział w konsultacjach społecznych budziły także kwestie dotyczące przesłanek, na jakich oparte zostały tezy opisane przez Wnioskodawców, odnoszące się do kwestii istnienia problemu niepodejmowania pracy przez obywateli ukraińskich otrzymujących świadczenie wychowawcze na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy⁴⁰. Pojawiały się przy tym głosy wskazujące na potrzebę dogłębnego zbadania stanu opisanego przez Wnioskodawców⁴¹.

Wskazywano także na długofalowe skutki proponowanych zmian, w tym potencjalny, negatywny wpływ projektowanych rozwiązań na sytuację demograficzną Polski⁴², a także na negatywny wpływ na integrację Ukraińców w Polsce. W tym ostatnim kontekście wskazywano, że stosunki pomiędzy Polakami

³⁷ *Ustawa jest bardzo ważna w kontekście ograniczenia socjału dla niepracujących obywateli Ukrainy* – ID ankiety: 10807. *Pomoce socjalne dla obcokrajowców są zdecydowanie za wysokie. Zgadzam się z ogólnym stwierdzeniem, że powinny być udzielane tylko pod pewnymi warunkami albo wręcz w ogóle* – ID ankiety: 10787.

³⁸ *Najwyższy czas uszczelnić system wypłaty socjału dla Ukraińców, a środki przeznaczyć na Szpitale Powiatowe* – ID ankiety: 10838

³⁹ *Niestety nie zostały uwzględnione warunki, kiedy rodzic nie może pracować, np. ma chore dziecko lub ma kilku dzieci, albo jak matka jest sama w Polsce, ma problemy chorobowe, dziecko jest z nią, a mąż jest na froncie lub na terytorium Ukrainy, a nawet na terytorium obecnie okupowanym przez Rosję. Niestety nie ma wykluczeń, nie ma podziału, że osoba, która dopiero co przyjedzie do Polski z dzieckiem, uzyska status UKR, to w jaki sposób od razu może pójść do pracy, nie wiedząc jeszcze zupełnie niczego* – ID ankiety: 10804.

⁴⁰ Np. ID ankiety: 11381.

⁴¹ Np. ID ankiety: 10747.

⁴² *Nastąpi dalsze wyludnianie a co za tym idzie zmniejszenie wpływów do budżetu. Z czasem Ci ludzie mogliby się tu osiedlić na stałe i zwiększyć liczbę mieszkańców kraju, być może dołączą do nich Ci, którzy aktualnie biorą udział w obronie swojego kraju* – ID ankiety: 10747.

i Ukraińcami mogą pogorszyć się, co wynikać będzie ze zróżnicowania we wsparciu państwa polskiego oferowanego dzieciom⁴³. Podkreślić należy, że pojawiały się również postulaty by proponowane rozwiązania (uzależnienie wypłacania świadczenia wychowawczego od aktywności zawodowej) zastosować także wobec obywateli polskich⁴⁴.

W ankietach pojawiały się stwierdzenia, iż obecnie stosowane rozwiązania zabezpieczające przed nadużyciami związanymi z otrzymywaniem świadczenia wychowawczego, oparte o warunek uczęszczania dzieci obywateli Ukrainy do polskich placówek oświatowych, są wystarczające⁴⁵.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Proponowane przez Wnioskodawców dwa dodatkowe warunki przyznawania świadczenia wychowawczego obywatelom Ukrainy zostały sformułowane w sposób bardzo ogólny. Warunek zatrudnienia nie określa ani form zatrudnienia ani minimalnego wymiaru zatrudnienia. W konsekwencji warunek ten zostanie już zrealizowany np. w sytuacji zawarcia umowy zlecenia pomiędzy osobami fizycznymi w wymiarze jednej godziny miesięcznie (patrz pkt V opinii). Jeśli przesłanka zatrudnienia nie zostanie doprecyzowana, projekt może w znikomym zakresie oddziaływać na podmioty gospodarcze i nie wywoływać wskazanych poniżej skutków gospodarczych. Zakres wymienionych skutków gospodarczych może też zostać ograniczony w przypadku zmiany przez obywateli Ukrainy statusu pobytu w Polsce. Jak wskazano wyżej (patrz pkt VI opinii), z upływem czasu osoby te mogą bowiem rezygnować z posiadania PESEL UKR na rzecz uzyskania karty pobytu i na tej podstawie otrzymywać świadczenia na rzecz dzieci 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 bez umowy lub w szarej strefie obywateli Ukrainy.

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

⁴³ Odebranie tych środków może przyczynić się do znacznego pogorszenia sytuacji materialnej wielu ukraińskich dzieci, co z kolei może zamiast integracji wprowadzić podziały między lepiej sytuowanymi dziećmi z polskich rodzin, a tymi gorzej sytuowanymi z Ukrainy. Celem działania polskiego rządu powinna być jak największa integracja uchodźców wojennych z obywatelami polskimi, a nie ich wykluczanie – ID ankiety: 10792.

⁴⁴ Taka ustawa powinna dotyczyć wszystkich obywateli i rezydentów nie tylko wybranej grupy – ID ankiety: 10669.

⁴⁵ Przecież już sam fakt, że ukraińskie dzieci są wychowywane na terenie Polski, chodzą do polskiej szkoły, uczą się języka polskiego i możliwe, że kiedyś same podejmą tutaj pracę - jest wystarczająco uzasadniający zrównanie ich z dziećmi polskimi – ID ankiety: 11450.

Natomiast według badań przeprowadzonych przez Polski Instytut Ekonomiczny na początku października 2024 r., 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)⁴⁶. Dane te dotyczą ogólnie zatrudnienia obywateli Ukrainy przez przedsiębiorstwa działające w Polsce, nie zaś zatrudnienia w szarej strefie. Ponadto Polski Instytut Ekonomiczny podaje, że zdecydowanie najczęściej obywatele Ukrainy są zatrudniani przez podmioty działające w branży produkcyjnej (41%) i budowlanej (24%)⁴⁷. Z kolei ZUS przeanalizował na podstawie liczby ubezpieczonych cudzoziemców, gdzie pracuje najwięcej obywateli Ukrainy (według stanu na koniec 2023 r.)⁴⁸. Były to przede wszystkim województwa: mazowieckie, dolnośląskie i wielkopolskie.

Dostępne są również dane dotyczące udziału obywateli Ukrainy w rynku pracy. Badanie NBP wykazało, że przebywający na terenie Polski obywatele Ukrainy utrzymują się przede wszystkim z pracy (stan na lipiec 2024 r.)⁴⁹. Dla migrantów przedwojennych zarobki stanowią nawet 90% dochodu, w przypadku uchodźców wojennych — 76%⁵⁰. 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 wojennych⁵¹ (w tym 380 tys. dzieci oraz ok. 600 tys. osób dorosłych⁵²), można wyliczyć, że ok. 144 tys. (24% z liczby 600 tys.) uchodźców wojennych z Ukrainy legalnie przebywających w Polsce mogą stanowić osoby pracujące w tzw. szarej strefie oraz osoby niepracujące. Trudno jednak na tej podstawie wyliczyć, ilu przedsiębiorców zatrudnia obywateli Ukrainy bez umowy. Nie wiadomo także 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 nielegalnie⁵³.

⁴⁶ A. Szymańska, *Blisko co czwarta firma w Polsce zatrudnia pracowników z Ukrainy*, „Tygodnik Gospodarczy PIE” z 2024 r. nr 4 (z dnia 7 listopada 2024 r.), Polski Instytut Ekonomiczny, s. 2, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/11/Tygodnik-PIE_45-2024.pdf.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych 2023 r.*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa czerwiec 2024, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/opracowania-tematyczne/cudzoziemcy>.

⁴⁹ *Sytuacja życiowa i ekonomiczna migrantów z Ukrainy*, op. cit., s. 5.

⁵⁰ Ibidem, s. 21.

⁵¹ Wypowiedzi na posiedzeniu Sejmu. Posiedzenie nr 27 z dnia 23.01.2025 r. <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=27&dzien=2&wyp=092>.

⁵² *Portret ukraińskich imigrantów w Polsce. Ważne wnioski z badania NBP* <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/portret-ukrainskich-imigrantow-w-polsce-nbp-przedstawia-badanie/ndtfxld>.

⁵³ *Ukraińcy w Polsce chcą więcej zarabiać. Kwoty robią wrażenie* <https://www.wprost.pl/kraj/11923995/pracownicy-z-ukrainy-domagaja-sie-wyzszych-pensji-w-polsce-sa-nowe-dane.html>.

Wprowadzenie warunku (legalnego) zatrudnienia i realizowania zobowiązań podatkowych jako przesłanki przyznania świadczenia wychowawczego obywatelom Ukrainy może przyczynić się do wyjazdu z Polski pewnej części obywateli Ukrainy pracujących bez umowy. Dla takich osób legalna praca i odprowadzanie podatków oznaczać może niższe wynagrodzenie „na rękę” i powodować, że warunki pracy w Polsce nie będą już atrakcyjne. 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 na czarno” obywateli Ukrainy) 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 pracujących Polaków wynosi ok. 6 257 zł brutto miesięcznie⁵⁴. Zatem wynagrodzenia obywateli Ukrainy w Polsce mogą być średnio ok. 4% niższe niż wynagrodzenia Polaków⁵⁵. Może to wynikać z dyskryminacji płacowej, ale też z faktu, że obywatele Ukrainy wykonują często prace proste, mniej płatne (których nie chcą wykonywać Polacy)⁵⁶.

Konieczność zatrudnienia pracowników za wyższą stawkę można też wywodzić z tego, że w Polsce nadal mamy do czynienia z rynkiem pracownika⁵⁷. Do oceny sytuacji na rynku pracy pod kątem zgłaszanego popytu na pracę może posłużyć wskaźnik wolnych miejsc pracy. W Polsce na koniec trzeciego kwartału 2024 r. było o 3,1% więcej wolnych miejsc pracy niż na koniec drugiego kwartału 2024 r.⁵⁸ Wskaźnik wolnych miejsc pracy zwiększył się w porównaniu z drugim kwartałem 2024 r. o 0,04 p. proc. (0,93%). Na koniec trzeciego kwartału 2024 r. w Polsce odnotowano 114,3 tys. wolnych miejsc pracy. Było to o 3,4 tys. więcej niż w drugim kwartale 2024 r. i o 3,1 tys. więcej niż w analogicznym kwartale 2023 r.⁵⁹ Co więcej, właśnie w tych sektorach, w których jest zatrudniana największa liczba

⁵⁴ 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/>.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ *Uchodźcy z Ukrainy na polskim rynku pracy*, op. cit., s. 12-13, 21.

⁵⁷ *Zeszyt metodologiczny Zapotrzebowanie rynku pracy na pracowników według zawodów*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/zasady-metodyczne-rocznik-pracy/zeszyt-metodologiczny-zapotrzebowanie-ryнку-pracy-na-pracownikow-według-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>.

⁵⁸ *Popyt na pracę w trzecim kwartale 2024 roku, Informacja sygnałowa GUS*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace/popyt-na-prace-w-trzecim-kwartale-2024-roku,2,56.html>.

⁵⁹ Ibidem.

obywateli Ukrainy, brakuje najwięcej pracowników (m.in. przetwórstwo przemysłowe, handel, budownictwo, transport)⁶⁰. 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 pracujących „na czarno” wyjedzie z Polski do innych państw.

Zmniejszenie dochodów obywateli Ukrainy (związane bądź z koniecznością spełnienia nowych warunków otrzymywania świadczenia wychowawczego, bądź z jego utratą) może przyczynić się do podjęcia decyzji o wyjeździe z Polski pewnej części obywateli Ukrainy pracujących bez umowy. Przywołać można „Raport specjalny. Uchodźcy z Ukrainy w Polsce, Czechach i Rumunii” z grudnia 2022 r., z którego 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)”⁶¹. Dane te dotyczą jednak 2022 r. Natomiast 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)⁶².

Okoliczności związane z wojną w Ukrainie sprawiły, że zdecydowaną większość osób, które przyjechały do Polski od 2022 r., stanowiły kobiety i dzieci. Z przywołanego wcześniej raportu wynika, że 63% uchodźców wojennych z Ukrainy przyjechała do Polski z dziećmi poniżej 18. roku życia⁶³. 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)⁶⁴. Wciąż dużym problemem pozostaje znacznie wyższe bezrobocie wśród uchodźców niż ogółem w polskiej gospodarce⁶⁵. Problem bezrobocia dotyka w szczególności kobiet z Ukrainy⁶⁶. Posiadanie dzieci w Polsce wiąże się z większym ryzykiem bezrobocia, zwłaszcza w przypadku kobiet z więcej niż jednym dzieckiem. Istotną barierą jest trudność znalezienia pracy na część etatu dla kobiet z dziećmi; dla wielu z nich praca

⁶⁰ *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-ryнку-pracy-na-pracownikow-według-zawodow-w-2024-roku,24,2.html>.

⁶¹ *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.

⁶² *Sytuacja życiowa i ekonomiczna*, op. cit., s. 35.

⁶³ *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.

⁶⁴ *Sytuacja życiowa i ekonomiczna*, op. cit., s. 16.

⁶⁵ *Publikacje o przepływach migracyjnych*, <https://nbp.pl/publikacje/rozne-publikacje/publikacje-o-przeplywach-migracyjnych>.

⁶⁶ *Analysis of the impact of refugees from Ukraine on the economy of Poland*, marzec 2024, s. 20, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/106993/>.

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 zdalną⁶⁷. W tym kontekście uchodźczynie z Ukrainy opiekujące się dziećmi i w związku z tym szukające pracy na niepełny etat lub możliwie najbardziej elastycznej formy pracy, napotykają problemy w znalezieniu legalnego zatrudnienia⁶⁸. Z drugiej strony w strukturze dochodów migrantów przedwojennych polskie świadczenia społeczne stanowią 6% dochodu, a w przypadku uchodźców 11% dochodu⁶⁹. Jest to przede wszystkim program 800+, z którego środki pobierało 41% uchodźców i 33% migrantów przedwojennych. Świadczenie wychowawcze stanowi zatem istotny wkład do budżetu domowego⁷⁰. Niemożność podjęcia legalnej pracy i utrata świadczenia wychowawczego 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 MFW⁷¹, dostrzegają pozytywny wpływ migrantów, w tym zwłaszcza z Ukrainy, na polską gospodarkę. Wskazuje się m.in., że imigranci zasypują lukę na rynku pracy, która wynika ze starzenia się ludności Polski, wypychają na bardziej produktywnie stanowiska rodzimych pracowników, są też konsumentami, którzy podbijają popyt w kraju, a także cechują się 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%⁷². Według danych GUS z 2024 r., cudzoziemcy stanowili 6,8% ogółu pracowników w Polsce⁷³. Wśród nich było 690 tys. imigrantów z Ukrainy. Była to najliczniejsza grupa cudzoziemców pracujących w Polsce (ok. 68% ogółu pracujących w Polsce cudzoziemców)⁷⁴. Według danych ZUS z końca września 2024 r., prawie 780 tys. obywateli Ukrainy było zgłoszonych

⁶⁷ Ponad 60 proc. pracodawców uważa, że elastyczne formy zatrudnienia zwiększają produktywność pracowników, Polski Instytut Ekonomiczny, https://pie.net.pl/ponad-60-proc-pracodawcow-uwaza-ze-elastyczne-formy-zatrudnienia-zwiekszaja-produktywnosc-pracownikow/?utm_source=chatgpt.com.

⁶⁸ Uchodźcy z Ukrainy na polskim rynku pracy, op. cit., s. 13.

⁶⁹ Sytuacja życiowa i ekonomiczna, op. cit., s. 21.

⁷⁰ Ibidem, s. 21.

⁷¹ Wspólny komunikat prasowy: UNHCR i Deloitte Polska, <https://www.unhcr.org/pl/15011-unhcr-deloitte.html>; Analysis of the impact of refugees from Ukraine, op. cit.; Republic of Poland: 2024 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Republic of Poland Annex I, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2025/01/17/Republic-of-Poland-2024-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-560997>.

⁷² Wspólny komunikat prasowy, op. cit.

⁷³ 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>.

⁷⁴ 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>.

do ubezpieczenia emerytalnego i rentowego⁷⁵, z tego 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 gospodarczą⁷⁶.

Aktywność zawodowa obywateli Ukrainy wpływa na rozwój przedsiębiorczości⁷⁷. W 2023 r. ponad 10% nowo zarejestrowanych działalności gospodarczych w Polsce zostało otwarte przez obywateli Ukrainy⁷⁸. W sumie w 2023 r. zostało zarejestrowanych przez ukraińskich przedsiębiorców 30 325 działalności gospodarczych. Obywatele Ukrainy w Polsce prowadzą najczęściej działalność gospodarczą w sektorze budowlanym (ok. 24%), informacji i komunikacji (ok. 18%) oraz w pozostałej działalności usługowej (ok. 14%)⁷⁹. 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 lokalizacji prowadzenia tej działalności.

Problem ewentualnego 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, jeśli rodziny te pozostaną w Polsce.

Jeżeli (ze względu na ewentualny wzrost zarobków) wzrosną koszty działalności prowadzonej w sektorach, w których zatrudniana jest stosunkowo duża liczba obywateli Ukrainy, istnieć będzie ryzyko przerzucenie wzrostu tych kosztów na konsumenta poprzez podniesienie cen produkowanych towarów lub świadczonych usług⁸⁰.

Projekt może również przyczynić się do tego, że obywatele Ukrainy pracujący bez umowy będą chcieli zalegalizować swoje zatrudnienie lub prowadzoną działalność gospodarczą. 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

⁷⁵ 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).

⁷⁶ A. Szymańska, *Blisko co czwarta firma*, op. cit., s. 3.

⁷⁷ *Ukraińcy na polskim rynku pracy. Ich obecność tak wpływa na gospodarkę*, <https://www.biznesinfo.pl/ukraincy-na-polskim-ryнку-pracy-ich-obecność-tak-wpływa-na-gospodarkę-jb-wks-300125>.

⁷⁸ *Ukraińcy coraz chętniej zakładają firmy w Polsce*, https://www.rp.pl/biznes/art39740191-ukraincy-co-raz-chętniej-zakładają-firmy-w-polsce?utm_source=chatgpt.com.

⁷⁹ P. Maciejewski, *Co 10. Działalność gospodarczą w Polsce zakładają obywatele Ukrainy*, <https://pracodawcagodnyzaufania.pl/co-10-działalność-gospodarcza-w-polsce-zakładają-obywatele-ukrainy/>.

⁸⁰ 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>.

wpływa na jego rentowność, płynność finansową oraz na konkurencyjność⁸¹. 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 powodować zmniejszenie liczby ludności, a w konsekwencji spadek poziomu konsumpcji towarów i usług, co ma negatywny wpływ na rozwój gospodarczy⁸².

Efektem projektu może być także zaktywizowanie obywateli Ukrainy obecnie niepracujących do znalezienia pracy, co z kolei może wpłynąć na zwiększenie zatrudnienia. Badania NBP wskazują, że odsetek poszukujących pracy uchodźców z Ukrainy utrzymuje się na poziomie ok. 25% (znacznie powyżej analogicznego wskaźnika ogółem w Polsce), a nieco powyżej 10% uchodźców nie pracowało i nie poszukiwało pracy⁸³. Jednak w kontekście sygnalizowanego problemu braku elastyczności zatrudnienia w Polsce głównie dla matek samotnie opiekujących się dziećmi, efekt ten może być niewielki. Na marginesie dodać do tego można, iż nie wszyscy Ukraińcy, zwłaszcza ci z orzeczoną niepełnosprawnością, będą mogli świadczyć pracę⁸⁴ (zob. pkt VI opinii).

W konsultacjach społecznych projektu ustawy wpłynęły nieliczne komentarze odnoszące się do oceny skutków gospodarczych. Część respondentów negatywnie oceniła optymistyczną ocenę Wnioskodawców co do przewidywanych skutków gospodarczych. Inni w pełni poparli wprowadzenie warunku (legalnego) zatrudnienia i realizowania zobowiązań podatkowych jako przesłanek przyznania świadczenia wychowawczego obywatelom Ukrainy. W komentarzach stwierdza się m.in., że projekt dotyczy „głównie osób samotnie wychowujących dziecko, bądź osób z krótkoterminowymi problemami ze znalezieniem pracy” i „może sprawić, że te osoby zwiążą swoją przyszłość z innym krajem”, co „może stanowić fatalne skutki dla polskiej gospodarki w perspektywie kilkunastu-kilkudziesięciu lat”⁸⁵. Podobnie stwierdzono, że: „zmiany mogą mieć niebagatelny wpływ dla polskiej gospodarki.

⁸¹ P. Bębniak, *Strategia podatkowa szansą na poprawę konkurencyjności przedsiębiorstwa*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczeniowe” z 2016 r., nr 83(1), s. 87-95 <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=638112>.

⁸² 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.

⁸³ *Sytuacja życiowa i ekonomiczna migrantów z Ukrainy*, op. cit.

⁸⁴ Zgodnie z danymi Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do października 2023 roku ukraińscy uchodźcy z niepełnosprawnościami złożyli 16 004 wnioski o uzyskanie orzeczenia o niepełnosprawności, z czego 13 859 wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie. Do września 2022 roku było to 6 080 złożonych wniosków i 4 034 wydane pozytywne decyzje. Zob. M. Nowicka, *Ukraińscy uchodźcy z niepełnosprawnościami w Polsce*, Collegium Civitas, Warszawa 2023, s. 7 i n. https://www.icmpd.org/file/download/61466/file/Kompleks_people-with-disabilities-UA_ICMPD.pdf.

⁸⁵ ID ankiety: 53820. Podobnie ID ankiety: 54303, ID ankiety: 53846.

Z biegiem czasu powiększy się dziura ludnościowa z tytułu niżu demograficznego i trzeba będzie ją zasypać. Zamiast robić to osobami wychowanymi w Polsce, znającymi język polski i uczęszczającymi do polskich szkół (dzieci obywateli Ukrainy objęte obecnie świadczeniem wychowawczym), będziemy robić to przypadkowymi ludźmi, którzy tych zalet nie posiadają⁸⁶. Proponuje się, aby „zachęcać obywateli Ukrainy do podjęcia pracy, np. poprzez programy prowadzone przez ośrodki pracy, które mogłyby wychwytywać oferty pracy na część etatu lub z elastycznymi godzinami zatrudnienia i oferować je obywatelom Ukrainy”⁸⁷. Wskazuje się też, że z jednej strony skutkiem projektu będzie „opuszczenie terytorium RP (lub przynajmniej pogorszenie jakości życia) obywateli Ukrainy”, a z drugiej strony „zmobilizowanie ludności napływowej do poszukiwania legalnej pracy”⁸⁸. Dodaje się, że projekt przyczyni się do zmniejszenia szarej strefy w nielegalnym zatrudnianiu obywateli Ukrainy⁸⁹. Inni respondenci twierdzili przeciwnie, że „niekoniecznie Ukraińcy będą chcieli iść do pracy, ale wyjadą do Niemiec”⁹⁰. Biorący udział w ankietach pozytywnie oceniający projekt stwierdzili m.in., że „wprowadzenie dodatkowych warunków uzyskania świadczenia wychowawczego ma na celu zagwarantowanie, że świadczenie to będzie wspierać osoby, które aktywnie przyczyniają się do rozwoju gospodarczego Polski”⁹¹.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Ocena wpływu projektu na finanse publiczne może być ograniczona z uwagi na niejasności projektu w odniesieniu do formy prawnej zatrudnienia Ukraińców, które umożliwiają dalsze korzystanie ze świadczeń społecznych⁹² oraz niewystarczające uwzględnienie sytuacji osób, które są niezdolne do pracy (np. ze względu na całkowite lub częściowe naruszenie sprawności organizmu), lub osób, które nie mogą podjąć pracy z innego powodu (np. konieczności opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, trudności w znalezieniu odpowiedniej pracy), a także ze zbyt krótkiego *vacatio legis*, w celu dostosowania się do nowych wymogów (patrz pkt V opinii). W tym ostatnim kontekście warto zauważyć ewentualne problemy wynikające z tego, że wnioski na okres świadczeniowy związany z wypłatą świadczenia wychowawczego trwający od 1 czerwca 2024 r. do 31 maja 2025 r. były składane od lutego 2024 r.⁹³, natomiast od 1 lutego 2025 r.

⁸⁶ ID ankiety: 53822.

⁸⁷ ID ankiety: 54065; podobnie ID ankiety: 54338.

⁸⁸ ID ankiety: 53559.

⁸⁹ ID ankiety: 53622.

⁹⁰ ID ankiety: 53695.

⁹¹ ID ankiety: 53416. Podobnie ID ankiety: 53817.

⁹² Z punktu widzenia celu projektu ważna jest też kwestia ustalenia przez pracodawcę obywatela Ukrainy jego rezydencji podatkowej (tj. czy pozostaje on rezydentem podatkowym Ukrainy bądź, czy nastąpiło przeniesienie jego rezydencji podatkowej do Polski. Zob. <https://www.biznes.gov.pl/pi/portal/00211>.

⁹³ Zob. A. Leonova (oprac. P. Huczko), *Jakie świadczenia i obowiązki ma obywatel Ukrainy w Polsce w 2024 roku? PESEL UKR, samochód, karta pobytu, praca, świadczenia i pomoc socjalna*, 22.02.2024,

rodzice i opiekunowie mogą składać wnioski o to świadczenie na nowy okres świadczeniowy, który potrwa od 1 czerwca 2025 r. do 31 maja 2026 r. Wnioski te winny być złożone do 30 kwietnia 2025 r., późniejsze złożenie wniosku oznacza w praktyce krótszy czas pobierania świadczenia⁹⁴.

Wnioskodawcy w uzasadnieniu projektu wskazują, że projekt ustawy wywołuje pozytywne skutki finansowe dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego poprzez uszczelnienie systemu wsparcia ukraińskich dzieci i zwiększenie tym samym puli środków pozostającej w powyższych budżetach⁹⁵. To też może oznaczać, iż spodziewają się oni, że część Ukraińców nie będzie w stanie podjąć pracy, przez co nie będą im wypłacane świadczenia.

W 2023 r. uchodźcy z Ukrainy zwiększyli PKB Polski o 0,7-1,1%, a na dłuższą metę ten efekt będzie nawet silniejszy – rzędu 0,9-1,4%.⁹⁶ Wpływy do polskiego budżetu, które zapewniają uchodźcy, są wyraźnie większe niż wydatki na świadczenia społeczne i usługi publiczne dla nich. W latach 2022-2023, jak szacuje UNHCR, uchodźcy z Ukrainy zwiększyli dochody budżetowe Polski o 25-34 mld zł. Szacunki rządu wskazywały zaś, że ogół wydatków publicznych związanych z napływem uchodźców wynosił w tym czasie 20 mld zł, przy czym w 2023 r. był dużo mniejszy niż w 2022 r.

Porównanie tych liczb z potencjalnymi oszczędnościami, które przyniosłoby powiązanie wypłaty świadczeń wychowawczych dla Ukraińców z ich aktywnością zawodową wskazuje, że wypłata świadczeń wychowawczych dla 292 tys. dzieci to koszt 2,8 mld zł rocznie, wobec niemal 63 mld zł, które rząd zaplanował na ten program w tegorocznym budżecie⁹⁷. Przy założeniu, że rodzice 30% z tych dzieci nie pracują, wprowadzenie tego kryterium zmniejszyłoby wydatki na świadczenia dla Ukraińców o 0,84 mld zł⁹⁸. Gdyby zaś przyjąć, że ze 180 tys. osób (stanowiących różnicę między 980 tys. osobami przebywającymi w Polsce na podstawie ustawy o udzielaniu pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego kraju a ok. 800 tys. Ukraińców pracujących i płacących podatki) 30%

https://www.infor.pl/prawo/nawosci-prawne/6488209_jakie-swiadczenia-i-obowiazki-ma-obywatel-ukrainy-w-polsce-w-2024-roku-pesel-ukr-samochod-karta-pobytu-praca-swiadczenia-i-pomoc-socjalna.html.

⁹⁴ Złożenie wniosku do końca czerwca 2025 r. gwarantuje wypłatę świadczenia z wyrównaniem od dnia 1 czerwca 2025 r. Natomiast, jeśli osoba ubiegająca się o świadczenie złoży wniosek na nowy okres po 30 czerwca 2025 r. świadczenie będzie przysługiwało od miesiąca złożenia wniosku. Zob.

<https://www.prawo.pl/kadry/kiedy-mozna-zlozyc-wniosek-o-800-plus-na-nowy-okres-swiadczeniowy.531335.html> oraz <https://www.zus.pl/-/%C5%9Awiadczenie-wychowawcze-800->.

⁹⁵ Natomiast w deklarowanych skutkach regulacji (DSR) Wnioskodawcy zaznaczają, iż projekt ustawy nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

⁹⁶ <https://data.unhcr.org/en/documents/details/106993>.

⁹⁷ Wyliczenie: 292 tys. * 800 zł * 12 m-cy = 2 803 mln zł.

Zob. *Uzasadnienie projektu ustawy budżetowej na rok 2025*, Druk sejmowy nr 687, str. 15; *800 plus dla obywateli Ukrainy. Ile pieniędzy otrzymali w 2024 roku?*

<https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9718585-800-plus-dla-obywateli-ukrainy-ile-pieniedzy-otrzymali-w-2024-roku.html>;

<https://sejm.gov.pl/INT10.nsf/klucz/ATTDC2HS4/%24FILE/i05858-o1.pdf>.

⁹⁸ Wyliczenie: 2 803 mln zł * 30% = 841 mln zł.

podjęłaby pracę, wówczas wpływy dla sektora finansów wyniosłyby ok. 0,75 mld zł⁹⁹, a więc byłyby one niewiele wyższe od wskazanych wcześniej oszczędności. Beneficjentami tych ewentualnych wpływów mogą być: (i) Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, z uwagi na dodatkowe zasilenie z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne; (ii) Ministerstwo Finansów, ze względu na wpływy podatkowe do budżetu państwa; (iii) jednostki samorządu terytorialnego, z uwagi na wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT), związane z podjęciem pracy lub działalności gospodarczej¹⁰⁰, a także (iv) Narodowy Fundusz Zdrowia, z uwagi na wpływy ze składki zdrowotnej.

Niemniej jednak należy wskazać, iż skutki projektu równie dobrze mogą okazać się neutralne dla finansów publicznych. To, czy tak się stanie, zależeć będzie od tego, jakie będą ostateczne decyzje obywateli Ukrainy, którzy już obecnie, migrując do innych państw, kierują się przede wszystkim kwestiami ekonomicznymi¹⁰¹.

Warto też dodać, iż celowe jest szersze zainteresowanie pracą Ukraińców w Polsce, także z punktu widzenia systemu emerytalnego. Jak wskazują badania¹⁰², jedną z kluczowych konsekwencji fali imigracyjnej jest poprawa krótko- i średnioterminowej sytuacji finansowej FUS. Prognozuje się, że łączne składki na ubezpieczenie społeczne od przybyłych uchodźców wojennych z Ukrainy w 2050 r. będą zasilaty ten Fundusz, w zależności od wariantu i scenariusza, w kwocie od 7,3 mld zł do 65,9 mld zł – tj. przy pozostaniu jedynie 165 tys. Ukraińców pracujących za wynagrodzenie minimalne szacowany dodatkowy przypis składek do FUS wyniesie 7,3 mld zł (wariant I, UKR30%), a przy pozostaniu ok. 1 mln 475 tys. Ukraińców wzrośnie on do 65,9 mld zł w 2050 r. (wariant III, UKR90%).

W trakcie przeprowadzanych konsultacji społecznych projektu w aspekcie jego skutków finansowych uczestnicy stwierdzili, że ustawa przyniesie niewielkie oszczędności dla budżetu w kosztach programu 800+ oraz marginalny spadek konsumpcji, długoterminowo zaś spadek dochodów państwa, z tytułu opuszczenia kraju przez osoby, które ta zmiana dotknie teraz lub w przyszłości (głównie samotnie wychowujące dzieci bądź z krótkoterminowymi problemami ze znalezieniem pracy)¹⁰³.

⁹⁹ Wyliczenie: 180 tys. osób*30%*1 155 zł*12m-cy=748 440 tys. zł. Przy czym kwota 1 155 zł stanowi obciążenie minimalnego wynagrodzenia brutto (4 666 zł), na które składa się składka zdrowotna w wysokości 362 zł, ubezpieczenie społeczne w ZUS w wysokości 640 zł oraz podatek dochodowy PIT w wysokości 153 zł.

¹⁰⁰ Wpływy te mogą być zróżnicowane dla poszczególnych jednostek samorządu zważywszy na to, że najwięcej Ukraińców przebywa w woj. mazowieckim, dolnośląskim i wielkopolskim.

¹⁰¹ Widoczny wzrost liczby uchodźców z Ukrainy w Niemczech wynika z tego, że uchodźcy ci mogą w tym kraju liczyć na wyższe wynagrodzenia za taki sam rodzaj pracy jak w Polsce, a dodatkowo kuszące są także lepsze świadczenia socjalne i poziom opieki medycznej.

Zob. M. J. Orłowski, Ukraińcy coraz częściej wyjeżdżają z Polski. Wybierają inny kraj w Europie, Interia z 10 lutego 2025. https://wydarzenia.interia.pl/zagranica/news-ukraincy-coraz-czesciej-wyjezdzaja-z-polski-wybieraja-inny-k.nld.7909349?utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=chrome.

¹⁰² Zob. S. Pieńkowska-Kamieniecka, R. Pacud, *Wpływ wojny rosyjsko-ukraińskiej na bazę ekonomiczną ubezpieczenia społecznego w Polsce*, Studia BAS 3(79) 2024, s. 103.

¹⁰³ Zob. ID ankiet: 53821, 54068, 53820.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Przyjęcie proponowanych zmian spowoduje nałożenie na obywateli Ukrainy chcących otrzymywać świadczenie wychowawcze na podstawie zmienianej ustawy obowiązku potwierdzenia zatrudnienia lub prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także (w zależności od przyjętych rozwiązań) konieczność realizowania zobowiązania podatkowego wobec Skarbu Państwa. W projekcie nie zostało jednak określone, jakie organy i w jakiej formie miałyby potwierdzać spełnianie warunków nabycia świadczenia, w szczególności jakie zadania miałyby w tym zakresie Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a jakie organy podatkowe. Należy przyjąć, że w odniesieniu do przedmiotu projektu powinny zostać określone szczegółowe obowiązki podmiotów publicznych i osób ubiegających się o świadczenie.

Proponowane zmiany przepisów ustawy nie spowodują dodatkowych obciążeń administracyjnych dla podmiotów gospodarczych.

Projekt nie powinien również powodować istotnego zwiększenia wydatków administracyjnych, bowiem funkcjonujące instytucje (ZUS, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Urzędy Pracy, samorządy terytorialne) są przygotowane na realizację zadań wynikających z projektu.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: W odniesieniu do istoty propozycji zawartej w projekcie – zmiany warunków nabywania przez obywateli Ukrainy prawa do świadczenia wychowawczego, w szczególności dotyczącej wprowadzenia przesłanki zatrudnienia – należy przede wszystkim wskazać, że instytucja świadczenia wychowawczego nie została skonstruowana systemowo jako instrument aktywizacji zawodowej i ta regulacja nie wydaje się właściwym rozwiązaniem. W projekcie posłużono się sformułowaniami, które mogą budzić wątpliwości interpretacyjne, a są one kluczowe dla uznania, czy zostały spełnione wymagane warunki nabycia prawa do świadczenia, w szczególności dotyczy to pojęcia „jest zatrudniony” oraz przesłanki realizacji obowiązków podatkowych wobec Skarbu Państwa. Ponadto w projekcie nie przewidziano szczególnych regulacji w odniesieniu do osób, które nie mogą być zatrudnione z przyczyn od siebie niezależnych, na przykład ze względu na niezdolność do pracy lub wiek.

2. Skutki społeczne: Proponowane regulacje uzależniają wypłatę świadczenia wychowawczego nie od sytuacji beneficjentów świadczenia (w tym przypadku dzieci posiadających ukraińskie obywatelstwo), ale od sytuacji zawodowej i decyzji osób, od których ci są zależni – rodziców lub opiekunów. Przyjęcie takiego uwarunkowania przeczy celom, które stały u podstaw wprowadzenia świadczenia wychowawczego. Przyjęcie proponowanych zmian wpłynie negatywnie na dzieci będące pod opieką osób, które z uzasadnionych powodów nie podejmują pracy, a więc na rodziny osób z tzw. grup wrażliwych.

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 na rzecz swoich dzieci nie na podstawie specjalnej ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, lecz na ogólnych zasadach zgodnie z ustawą o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

3. Skutki gospodarcze: Jeśli wymóg zatrudnienia jako przesłanka przyznania świadczenia wychowawczego nie zostanie doprecyzowany, projekt może w znikomym zakresie oddziaływać na podmioty gospodarcze i nie wywoła istotnych skutków gospodarczych.

W przypadku doprecyzowania wymogu zatrudnienia, projekt może przyczynić się do wyjazdu z Polski części obywateli Ukrainy, pracujących „na czarno”. 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 zwiększenie popytu na pracę i wzrost kosztów wynagrodzeń.

4. Skutki finansowe: Projekt może w krótkim czasie przynieść niewielkie oszczędności budżetowe lub być neutralny dla budżetu państwa. W dłuższym okresie natomiast uwarunkowanie prawa do świadczenia wychowawczego od zatrudnienia lub prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może przyczynić się do podjęcia pracy przez większą liczbę obywateli Ukrainy przebywających w Polsce, co może być korzystne nie tylko dla polskiego systemu emerytalnego i tym samym dla finansów publicznych, ale przede wszystkim dla ustabilizowania sytuacji ekonomicznej większej liczby obywateli ukraińskich i ich rodzin. To, czy tak się stanie, zależy będzie od różnych czynników, w tym zwłaszcza od sytuacji na polskim rynku pracy i systemu wsparcia socjalnego oferowanego przez inne państwa.

5. Rozwiązania zagraniczne: Analiza porównawcza systemów pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa ujawnia różnice w podejściu do świadczeń socjalnych. W Czechach wysokość świadczenia zależy od wieku i stanu zdrowia dziecka, a warunkiem jest status ochrony tymczasowej. Świadczenie humanitarne jest obniżane, jeśli osoba po upływie 150 dni (5 miesięcy) nie podejmuje starań o pracę. W Niemczech, aby otrzymać

świadczenia, należy udowodnić brak wystarczających dochodów i posiadać odpowiedni status pobytu. W Holandii wysokość zasiłku zależy od liczebności rodziny, a podjęcie pracy przez uchodźcę wstrzymuje zasiłek.

Autorzy:

Bartosz Pawłowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)
Natalia Firlej, 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. VII, VIII, X, XI.4)

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/