

BEOS-1705/25

Warszawa, 7 października 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.252.20.2025

Data wpływu 07.10.2025

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji przedstawionego przez Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy
obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego
państwa oraz niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 1726)**

Na podstawie art. 34 ust. 9b 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 zamierza rozwiązać Wnioskodawca

W przedłożonym projekcie wskazuje się na szereg problemów, do rozwiązania których zmierza Wnioskodawca. Wnioskodawca zwraca uwagę na (1) potrzebę kontynuowania pomocy obywatelom Ukrainy w związku z prowadzoną przez Federację Rosyjską pełnoskalową wojną przeciw Ukrainie. Jednocześnie Wnioskodawca wskazuje na szereg problemów szczegółowych:

(2) uprzywilejowane traktowanie obywateli Ukrainy względem obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności jeżeli chodzi o dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej. Może to prowadzić do poczucia niesprawiedliwości wśród obywateli polskich oraz obywateli innych państw przebywających legalnie na terytorium Polski;

(3) znaczące obciążenia budżetowe stanowiące konsekwencję skali pomocy udzielanej obywatelom Ukrainy, w szczególności ze względu na wypłatę niepracującym obywatelom Ukrainy świadczenia wychowawczego „800 plus”;

(4) nieszczelność systemu udzielania pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa;

(5) zagrożenie bezpieczeństwa na granicach państwowych, wynikające m.in. z wojny na Ukrainie oraz agresywnej polityki Białorusi; w ocenie Wnioskodawcy zbyt niskie kary za nielegalne przekroczenie polskiej granicy nie wywierają wystarczającego skutku odstraszającego od prób nielegalnego przekroczenia tej granicy;

(6) zbyt krótki okres umożliwiający ubieganie się o obywatelstwo polskie, którego posiadanie daje prawo do decydowania o losach Rzeczypospolitej Polskiej – wymagany obecnie okres (3 lata) nie gwarantuje wystarczająco głębokiej integracji cudzoziemca z polskim społeczeństwem (w szczególności opanowania języka polskiego, zrozumienia kultury oraz pełnej adaptacji do realiów społeczno-prawnych), co jest kluczowe dla harmonijnego współistnienia;

(7) zagrożenie w postaci negowania ludobójstwa Polaków na Wołyniu oraz propagowania w Polsce banderyzmu oraz działań Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcja Bandery i Ukraińskiej Armii Powstańczej (OUN-UPA).

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawcę

Wnioskodawca proponuje następujące rozwiązania wskazanych wyżej problemów:

- ad (1): przedłużenie okresu obowiązywania określonych rozwiązań prawnych przewidzianych w następujących nowelizowanych ustawach:
 - z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa¹ (dalej: ustawa pomocowa; art. 1 projektu),
 - z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych² (art. 3 projektu),
 - z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych³ (art. 4 projektu);

również proponowana zmiana w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej⁴ zmierza do umożliwienia przedłużenia warunkowego prawa wykonywania zawodu w ramach tzw. procedury uproszczonej;

- ad (2): wprowadzenie zmiany polegającej na tym, że, co do zasady, uprawnionym do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych ma być obywatel Ukrainy, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy pomocowej, pod warunkiem spełniania wymogów określonych w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁵, na zasadach i w trybie określonym w tej ustawie (art. 1 pkt 16 projektu);
- ad (3): dodanie nowych warunków, jakie musi spełnić obywatel Ukrainy, aby ubiegać się o przyznanie świadczenia wychowawczego, o którym

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 337, ze zm.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 163, ze zm.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 278, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 814, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 146, ze zm.

mowa w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci⁶ (art. 1 pkt 13 projektu);

- ad (4): wprowadzenie zmian w ustawie pomocowej, w tym w szczególności:
 - wykluczenie możliwości nadawania uprawnień obywatelom Ukrainy, którzy krótkoterminowo przekraczają granicę na podstawie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego (art. 1 pkt 2 lit. a tiret 2 projektu);
 - nałożenie wymogu osobistej obecności dzieci bez względu na wiek, przy nadawaniu numeru PESEL (art. 1 pkt 4 lit. b projektu);
 - rozszerzenie katalogu przesłanek cofnięcia zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 42a ustawy pomocowej (art. 1 pkt 17 lit. b projektu) oraz ustalenie, że takie zezwolenie może być udzielane tylko raz (art. 1 pkt 17 lit. a projektu);

również zmiana proponowana w ustawie z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty⁷ ma zapewnić uszczelnienie tzw. systemu uproszczonego, umożliwiającego wykonywanie zawodu lekarza i lekarza dentysty (art. 5 projektu);

- ad (5): nowelizacja art. 264 § 2 i 3 kodeksu karnego⁸, przewidująca zaostrzenie kar za przekraczanie granicy Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom, przy użyciu przemocy, groźby, podstępów lub we współdziałaniu z innymi osobami, a także za organizowanie innym osobom przekraczania wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej (art. 6 pkt 1 projektu);
- ad (6): nowelizacja ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim⁹ polegająca na wydłużeniu minimalnego okresu nieprzerwanego pobytu w Polsce wymaganego do uznania cudzoziemca za obywatela polskiego z 3 do 10 lat (art. 9 projektu);
- ad (7): nowelizacja art. 256 § 1a kodeksu karnego, przewidująca penalizację propagowania ideologii Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcja Bandery i Ukraińskiej Armii Powstańczej (art. 6 pkt 2 projektu) oraz nowelizacja ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu¹⁰ (dalej: ustawa o IPN) polegająca na objęciu zakresem jej stosowania również zbrodni członków i współpracowników Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcji Bandery i Ukraińskiej Armii Powstańczej (art. 7 pkt 1 projektu) oraz zdefiniowaniu tych zbrodni (art. 7 pkt 2 projektu); w konsekwencji prowadziłoby to również do penalizacji publicznego

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1576, ze zm.

⁷ Dz. U. z 1997 nr 28, poz. 152, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 383.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1989, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 102.

i wbrew faktom zaprzeczania takim zbrodniom, zgodnie z art. 55 ustawy o IPN.

Ponadto projekt zawiera przepisy dotyczące finansowania, przepisy przejściowe i dostosowujące. Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 października 2025 r., z wyjątkiem określonych przepisów, dla których przewiduje się inny termin wejścia w życie.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawcę

W uzasadnieniu Wnioskodawca nie zawarł informacji na temat ewentualnych rozważanych alternatywnych rozwiązań.

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

Ze względu na szeroki zakres zagadnień regulowanych projektem, w części odnoszącej się do rozwiązań przyjmowanych w państwach członkowskich UE i OECD analiza dotyczy następujących kwestii rozwiązań w zakresie dostępu do służby zdrowia oraz zasiłków na dzieci, kar za nielegalne przekroczenie granicy oraz za pomoc/organizowanie takiego przekroczenia oraz okresu, po jakim cudzoziemiec może ubiegać się o obywatelstwo danego państwa.

Poniżej przedstawiono zasady dostępu obywateli Ukrainy, którym przyznano ochronę tymczasową, do publicznych systemów opieki zdrowotnej i świadczeń rodzinnych w Niemczech, Czechach i Hiszpanii. Wybór tych państw uzasadnia ich rola jako głównych kierunków migracji uchodźców z Ukrainy po 2022 r. – wszystkie trzy należą do grupy państw przyjmujących największą liczbę osób z ochroną w ramach UE¹¹. W Niemczech uchodźcy z Ukrainy, którym przyznano ochronę tymczasową zgodnie z § 24 ustawy o pobycie¹², uzyskują prawo do korzystania z ustawowego systemu ubezpieczenia zdrowotnego (*Gesetzliche Krankenversicherung*). Od czerwca 2022 r. osoby te zostały włączone do reżimu prawa socjalnego¹³, co oznacza dostęp do pełnego katalogu świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, na równych zasadach z obywatelami niemieckimi. Finansowanie składek odbywa się ze środków państwowych, a po podjęciu zatrudnienia – w trybie właściwym dla wszystkich pracowników, tj. przez pracodawcę i pracownika. Osoby z Ukrainy posiadające pobyt na podstawie § 24 ustawy o pobycie są uprawnione do zasiłku rodzinnego

11

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary protection for persons fleeing Ukraine - monthly statistics#Where in the EU do people fleeing Ukraine go.3F](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics#Where_in_the_EU_do_people_fleeing_Ukraine_go.3F) [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 6 X 2025 r.].

¹² Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008, BGBl. I S. 162 ze zm., tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/24.html.

¹³ Ministerstwo Zdrowia, *Bundesministerium für Gesundheit – FAQ medizinische Hilfe für Geflüchtete aus der Ukraine*: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/faq-medizinische-hilfe-ukraine.html>.

(*Kindergeld*) na zasadach ogólnych¹⁴. Świadczenie to przysługuje na każde dziecko faktycznie zamieszkałe w Niemczech, innym państwie UE, Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Szwajcarii. Wysokość zasiłku od 2023 r. wynosi 255 euro miesięcznie. Nie jest wymagane pozostawanie rodzica w stosunku pracy¹⁵ – decydujące znaczenie ma legalny pobyt i rezydencja. Obowiązek szkolny dzieci nie stanowi formalnego kryterium przyznania zasiłku, choć jego niewypełnianie może rodzić sankcje administracyjne wobec rodziców. W Czechach osoby z Ukrainy przybywające w ramach ochrony tymczasowej są objęte publicznym systemem ubezpieczenia zdrowotnego przez pierwsze 90 dni od daty uzyskania ochrony¹⁶. W tym terminie są zobowiązane do zarejestrowania się w wybranej kasie chorych. Składki za osoby nieaktywne zawodowo (dzieci, emerytów, osoby poszukujące pracy itd.) finansuje państwo, co zapewnia im dostęp do pełnego pakietu świadczeń zdrowotnych. Osoby zatrudnione i samozatrudnione odprowadzają składki zgodnie z zasadami powszechnymi. Każdorazowe przedłużenie ochrony tymczasowej wymaga przedłużenia karty ubezpieczenia u wybranego ubezpieczyciela (kasie chorych). Czechy przewidują zasiłek humanitarny (HuD) przeznaczony dla obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Republiki Czeskiej z powodu konfliktu wojennego. Podobnie jak w przypadku świadczeń dla obywateli Czech, jest on oparty na minimum socjalnym i minimum egzystencji, a jego wysokość zależy również od tego, czy dana osoba jest uznana za podatną na zagrożenia. HuD jest pomyślany zarówno jako zasiłek na życie, w tym zasiłek na dziecko, jak i zasiłek mieszkaniowy, z uwzględnieniem wszystkich dochodów wnioskodawcy i ewentualnych oszczędności. HuD jest wypłacany przez pierwsze 150 dni (5 miesięcy) w wysokości odpowiadającej minimum socjalnemu. Po tym okresie jego wysokość zostaje obniżona do poziomu minimum egzystencji w sytuacjach, gdy osoba nie podejmuje starań o samodzielne zapewnienie sobie środków do życia i jednocześnie nie występują żadne obiektywne przeszkody w podjęciu pracy (tj. nie jest uznana za tzw. osobę w trudnej sytuacji)¹⁷. W Hiszpanii obywatele Ukrainy korzystający z ochrony tymczasowej są włączani do publicznego systemu opieki zdrowotnej zgodnie z ogólną ustawą o ochronie zdrowia¹⁸ i ustawą organiczną o prawach i wolnościach cudzoziemców oraz ich integracji społecznej¹⁹. Status ochrony uprawnia do wydania karty zdrowotnej (*tarjeta sanitaria*)²⁰, która zapewnia dostęp do pełnego katalogu

¹⁴ Federalna Agencja Pracy, *Bundesagentur für Arbeit* – informacje o Kindergeld: <https://www.arbeitsagentur.de/familie-und-kinder/kindergeld>.

¹⁵ Od 1 lipca 2022 r. zatrudnienie nie jest już wymagane do uzyskania zasiłku rodzinnego. Wnioskodawcy nie muszą już przedstawiać dokumentów je potwierdzających. Ibidem.

¹⁶ <https://nasiukrajinci.cz/cs/zdravotni-pojisteni/>.

¹⁷ <https://nasiukrajinci.cz/cs/financni-prispevky/>.

¹⁸ Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, «BOE» núm. 102, de 29/04/1986 ze zm., tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-10499>.

¹⁹ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, «BOE» núm. 10, de 12/01/2000 ze zm., tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>.

²⁰ <https://www.inclusion.gob.es/web/ucrania-urgente/w/atencion-sanitaria-desplazados-ucrania>.

świadczeń medycznych. Prawo to nie jest uzależnione od zatrudnienia²¹. Ukraińcy z ochroną tymczasową mają dostęp do hiszpańskiego systemu świadczeń rodzinnych. Kluczowe znaczenie ma możliwość ubiegania się o minimalny dochód gwarantowany (*Ingreso Mínimo Vital*)²² oraz dodatek dla dzieci (*Complemento de Ayuda para la Infancia – CAPI*)²³. Oba instrumenty są dostępne dla osób o niskich dochodach, a warunkiem jest legalna rezydencja i status ochrony. Zatrudnienie nie jest wymogiem – świadczenia te mają charakter socjalny, a ich przyznanie zależy od spełnienia kryteriów dochodowych i faktycznego pobytu na terytorium Hiszpanii.

W odniesieniu do kwestii zmiany art. 264 kodeksu karnego, poniżej przedstawiono porównanie regulacji obowiązujących we Francji, Hiszpanii, Litwie, Niemczech, Szwecji oraz we Włoszech w zakresie odpowiedzialności karnej i administracyjnej za nielegalne przekroczenie granicy oraz ułatwianie nielegalnej migracji. Skoncentrowano się na poszukiwaniu rozwiązań zbliżonych do regulacji przewidzianych w polskim prawie, w szczególności w obszarze sankcji karnych za nielegalne przekroczenie granicy oraz penalizacji działań polegających na organizowaniu lub ułatwianiu nielegalnej migracji. Dobór państw został dokonany ze względu na ich doświadczenia związane z presją migracyjną – obejmuje zarówno kraje graniczne UE szczególnie narażone na napływ nielegalnej migracji (Hiszpania, Włochy, Litwa), jak i państwa będące głównymi celami migracji w Europie Zachodniej (Francja, Niemcy, Szwecja).

We Francji odpowiedzialność karna za nielegalny wjazd i pobyt cudzoziemców uregulowana została w kodeksie wjazdu i pobytu cudzoziemców oraz prawa azylu²⁴. Zgodnie z art. L821-1 kodeksu cudzoziemiec, który wkracza na terytorium metropolitalne Francji bez spełnienia warunków określonych w rozporządzeniu PE i Rady (UE) nr 2016/399, podlega karze jednego roku pozbawienia wolności i grzywny w wysokości 3 750 euro. Artykuł L823-1 kodeksu przewiduje, że ułatwianie lub usiłowanie ułatwienia, poprzez pomoc bezpośrednią lub pośrednią, nielegalnego wjazdu, przemieszczania się lub pobytu cudzoziemca podlega karze pięciu lat pozbawienia wolności i grzywny w wysokości 30 000 euro. Kodeks przewiduje zaostrzenie odpowiedzialności w przypadkach kwalifikowanych, takich jak działanie w zorganizowanej grupie, czerpanie korzyści majątkowych, narażenie życia lub zdrowia migranta albo stosowanie wobec niego przemocy, przy czym sankcje mogą obejmować karę pozbawienia wolności do dziesięciu lat oraz podwyższone grzywny. Przepisy te stosuje się również do osób prawnych.

²¹ Zgodnie z przepisami ubezpieczenie jest niezależne od publicznych funduszy zabezpieczenia społecznego i powiązane z miejscem zamieszkania w Hiszpanii.

²² Ministerstwo ds. Włączenia Społecznego, Zabezpieczenia Społecznego i Migracji – Minimalny Dochód Gwarantowany, *Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones – Ingreso Mínimo Vital*: <https://imv.seg-social.es/>.

²³ Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Seguridad Social – dodatek CAPI*: <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/Ingresominimovital/Complementodeayudaparalainfancia>.

²⁴ Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section/lc/LEGITEXT000006070158/LEGISCTA000042773626/>.

W Hiszpanii zasady odpowiedzialności za nielegalny wjazd i pobyt cudzoziemców regulują ustawa organiczna o prawach i wolnościach cudzoziemców oraz ich integracji społecznej²⁵ i kodeks karny²⁶. Ustawa o prawach i wolnościach cudzoziemców w tytule III wyróżnia trzy kategorie naruszeń:

- naruszenia drobne (*infracciones leves*), obejmujące uchybienia administracyjne zagrożone grzywną do 500 euro;
- naruszenia poważne (*infracciones graves*), określone w art. 53, do których zalicza się między innymi nielegalny pobyt, wjazd bez spełnienia warunków prawnych, pracę bez zezwolenia oraz posługiwanie się fałszywymi danymi, sankcjonowane grzywną od 501 euro do 10 000 euro lub wydaleniem zgodnie z art. 57;
- naruszenia bardzo poważne (*infracciones muy graves*) wymienione w art. 54, obejmujące m.in. organizowanie przewozu cudzoziemców i recydywę, zagrożone grzywną od 10 001 euro do 100 000 euro.

Art. 318 bis kodeksu karnego penalizuje promowanie, wspieranie lub ułatwianie nielegalnego przemytu lub nielegalnej imigracji osób (*tráfico ilegal o inmigración clandestina*) karą grzywny od trzech do dwunastu miesięcy²⁷ lub pozbawienia wolności od trzech miesięcy do jednego roku, zastrzasaną w górnych granicach przy działaniu dla zysku. W przypadkach kwalifikowanych, obejmujących działanie w zorganizowanej grupie, narażenie życia lub zdrowia osób, czyn dotyczący nieletniego, użycie przemocy lub nadużycie pozycji władzy, kara wynosi od czterech do ośmiu lat pozbawienia wolności. Funkcjonariusze publiczni podlegają dodatkowo pozbawieniu praw publicznych i zakazowi pełnienia funkcji od sześciu do dwunastu lat. Przepisy te stosuje się również do osób prawnych.

Na Litwie kodeks karny²⁸ przewiduje w art. 291 odpowiedzialność za nielegalne przekroczenie granicy państwowej. Czyn ten zagrożony jest karą grzywny, aresztu albo pozbawienia wolności do lat dwóch. Art. 292 reguluje przestępstwo nielegalnego przewozu osób przez granicę państwową. W podstawowej postaci obejmuje on organizowanie przewozu lub ukrywanie cudzoziemców, którzy nie mają prawa wjazdu lub pobytu, i zagrożony jest karą grzywny, aresztu albo pozbawienia wolności do lat sześciu. Jeżeli czyn popełniony jest w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, wobec wielu osób lub w sposób narażający życie lub zdrowie migrantów, przewidziana kara wynosi od dwóch do ośmiu lat pozbawienia wolności. W przypadkach szczególnie kwalifikowanych, gdy

²⁵ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, «BOE» núm. 10, de 12/01/2000 ze zm., tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>.

²⁶ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, «BOE» núm. 281, de 24/11/1995 ze zm., tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>.

²⁷ System grzywnien w prawie karnym hiszpańskim opiera się na mechanizmie *días-multa* (grzywna dzienna). Kara ustalana jest jako liczba dni, którą określa sąd w granicach przewidzianych przez ustawę (od 10 dni do 2 lat, chyba że przepisy stanowią inaczej), pomnożona przez stawkę dzienną ustalaną indywidualnie w przedziale od 2 do 400 euro w zależności od sytuacji majątkowej i dochodowej skazanego.

²⁸ Baudžiamojo kodekso patvirtinimo ir įsigaliojimo, Valstybės žinios, 2000-10-25, Nr. 89-2741 ze zm., tekst w j. litewskim: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.111555/asr>.

organizowany jest proceder przemytu lub gdy skutkiem czynu jest poważny uszczerbek na zdrowiu lub śmierć, odpowiedzialność karna wynosi od czterech do dziesięciu lat pozbawienia wolności. Przewidziana jest także możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności osób prawnych uczestniczących w tego rodzaju działalności.

W Niemczech odpowiedzialność karna cudzoziemców za nielegalny wjazd i pobyt została szczegółowo uregulowana w ustawie o pobycie²⁹. Par. 95 ustawy przewiduje odpowiedzialność samego cudzoziemca za naruszenia przepisów pobytowych, zagrożone karą do jednego roku (naruszenia drobne) lub do trzech lat pozbawienia wolności (naruszenia poważniejsze, takie jak pobyt mimo zakazu wjazdu lub składanie fałszywych oświadczeń). Par. 96 penalizuje przemyt cudzoziemców (*Einschleusen*), obejmujący przemykanie przez granicę oraz pomoc w nielegalnym pobycie, przewidując karę od sześciu miesięcy do dziesięciu lat pozbawienia wolności, zastrzając do minimum jednego roku w przypadku działania zawodowo, wielokrotnie, dla zysku, w ramach zorganizowanej grupy, z użyciem broni lub gdy sprawca naraża migrantów na niebezpieczeństwo życia albo zdrowia. Par. 97 przewiduje karę nie niższą niż pięć lat pozbawienia wolności za spowodowanie śmierci w związku z przemytem, a w przypadku szczególnie ciężkich okoliczności karę dożywocia lub nie niższą niż dziesięć lat, oraz karę nie niższą niż trzy lata za działanie dla zysku w ramach zorganizowanej grupy przestępczej.

W Szwecji przepisy dotyczące wjazdu i pobytu cudzoziemców reguluje ustawa o cudzoziemcach³⁰. Zgodnie z rozdz. 20 ustawy cudzoziemiec, który wjeżdża do Szwecji bez ważnego paszportu, wizy lub innego wymaganego tytułu, może zostać ukarany grzywną albo karą pozbawienia wolności do jednego roku. Ta sama sankcja przewidziana jest za świadome przebywanie w kraju bez prawa pobytu, odmowę okazania dokumentów podróży lub posługiwanie się fałszywymi dokumentami. Osobną kategorię stanowią przestępstwa związane z organizowaniem i ułatwianiem nielegalnej migracji. Zgodnie z rozdziałem 20 § 5 ustawy osoba, która umyślnie pomaga innemu cudzoziemcowi w nielegalnym wjeździe do Szwecji lub tranżycie przez terytorium, podlega karze grzywny lub pozbawienia wolności do dwóch lat. Jeżeli czyn popełniono w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, w sposób zorganizowany lub narażający cudzoziemca na niebezpieczeństwo, przewidziano karę pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do sześciu lat.

We Włoszech regulacje dotyczące wjazdu i pobytu cudzoziemców zawarte są w ustawie o imigracji i statusie cudzoziemców³¹. Nielegalny wjazd i pobyt cudzoziemca stanowią przede wszystkim naruszenie administracyjne. Zgodnie z art. 10 ustawy cudzoziemiec, który przekracza granicę bez ważnej wizy lub pozwolenia, podlega środkom administracyjnym w postaci wydalenia oraz zakazu ponownego

²⁹ Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung, op. cit.

³⁰ Utlänningslag (2005:716), tekst w j. szwedzkim: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/utlanningslag-2005716_sfs-2005-716/#K20.

³¹ Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, Decreto Legislativo 286/1998, tekst w j. włoskim: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-07-25:286>.

wjazdu na określony czas. Zgodnie z art. 10, cudzoziemiec, któremu odmówiono wjazdu lub który został wydany i objęty zakazem ponownego wjazdu, a mimo to próbuje ponownie przekroczyć granicę Włoch, podlega karze pozbawienia wolności od jednego roku do czterech lat. Zgodnie z art. 14 tej samej ustawy, cudzoziemiec, wobec którego wydano decyzję o wydaleniu i który nie stosuje się do tego nakazu, kontynuując pobyt na terytorium Włoch, podlega karze pozbawienia wolności do czterech lat. Włoskie prawo przewiduje również odpowiedzialność karną za szczególne formy naruszeń. Art. 12 ust. 1 przewiduje karę pozbawienia wolności od dwóch do sześciu lat oraz grzywnę 15 000 euro za każdą osobę dla tego, kto organizuje, kieruje, finansuje lub przeprowadza transport cudzoziemców. W przypadkach kwalifikowanych określonych w art. 12 ust. 3 (gdy czyn dotyczy pięciu lub więcej osób, naraża na niebezpieczeństwo życia lub zdrowia, wiąże się z niehumanitarnym traktowaniem, popełniony jest przez trzy lub więcej osób albo z użyciem broni) kara wynosi od sześciu do 16 lat pozbawienia wolności oraz grzywna 15 000 euro za każdą osobę. Zgodnie z ust. 3-ter kara jest podwyższana o 1/3 do 1/2 oraz orzeka się grzywnę 25 000 euro za każdą osobę, gdy czyn popełniony został w celu wyzysku seksualnego, pracowniczego lub dla osiągnięcia korzyści majątkowej.

W kwestii terminu, po jakim cudzoziemiec może ubiegać się o obywatelstwo danego państwa, przedstawiona analiza dotyczy wyłącznie głównego typu naturalizacji, czyli standardowej ścieżki uzyskiwania obywatelstwa przez cudzoziemców na podstawie długoletniego, legalnego pobytu w danym kraju. W zestawieniu nie uwzględniono szczególnych trybów nadania obywatelstwa, takich jak naturalizacja uznaniowa, obywatelstwo przez pochodzenie, małżeństwo, czy procedury uproszczone dla uchodźców, osób bezpaństwowych lub innych grup uprzywilejowanych. W przypadku państw unijnych analiza koncentruje się przede wszystkim na regulacjach dotyczących naturalizacji cudzoziemców pochodzących spoza UE. Państwa członkowskie Unii Europejskiej i OECD stosują zróżnicowane procedury nadawania obywatelstwa w drodze naturalizacji. Różnice dotyczą zarówno długości wymaganego pobytu przed złożeniem wniosku, jak i charakteru dokumentów potwierdzających status cudzoziemca – od zezwoleń czasowych po prawo pobytu stałego – a także tego, czy i w jakim zakresie okresy pobytu czasowego są wliczane do ustawowego stażu naturalizacyjnego. Wyróżnić można trzy podstawowe modele uzyskiwania obywatelstwa przez cudzoziemców. Pierwszy model, przyjęty przez Francję i Belgię, wymaga pięcioletniego legalnego pobytu bez względu na jego formę prawną, przy czym decydujące znaczenie ma wykazanie integracji społecznej, językowej i zawodowej. Drugi model, stosowany przez większość analizowanych państw – Niemcy, Szwecję, Australię, Kanadę, Hiszpanię, Włochy, Austrię, Czechy i Szwajcarię – wymaga kombinacji legalnego pobytu czasowego oraz uzyskania prawa stałego pobytu, przy czym państwa różnią się co do długości wymaganego pobytu na prawach stałych przed złożeniem wniosku o naturalizację. Trzeci, najbardziej restrykcyjny model, przyjęły np. USA, Litwa i Słowacja, gdzie warunkiem złożenia wniosku o obywatelstwo jest wyłącznie pobyt

stały – odpowiednio pięć lat (USA), dziesięć lat (Litwa) i osiem lat (Słowacja) – przy czym wcześniejsze okresy legalnego pobytu czasowego, choć niezbędne do uzyskania prawa stałego pobytu, nie są w ogóle wliczane do okresu naturalizacyjnego.

Pierwszy model

W Belgii naturalizacja jest możliwa w przypadku legalnego zamieszkania w tym państwie przez ostatnie pięć lat przed złożeniem wniosku o nadanie obywatelstwa oraz znajomości jednego z języków urzędowych, integracji społecznej i ekonomicznej partycypacji. Otrzymanie obywatelstwa jest też możliwe w przypadku legalnego zamieszkania w Belgii przez ostatnie 10 lat przed złożeniem wniosku, znajomości jednego z języków urzędowych w Belgii oraz udowodnionego uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej. Aktem prawnym określającym sposób nabycia, utraty i przywrócenia obywatelstwa jest Kodeks Obywatelstwa Belgijskiego³². We Francji podstawowy okres pobytu wymagany do naturalizacji wynosi pięć lat, a legalny pobyt może być do tego okresu zaliczony, o ile cudzoziemiec udowodni integrację społeczną i zawodową, znajomość języka francuskiego na poziomie B1 oraz aktywność zawodową lub edukacyjną. Przepisy w zakresie nabycia obywatelstwa określone zostały w następujących aktach prawnych: kodeks cywilny³³; dekret nr 93-1362 dotyczący deklaracji obywatelstwa, decyzji o naturalizacji, przywróceniu, utracie, utracie i cofnięciu obywatelstwa francuskiego³⁴ oraz dekret nr 2012-127 zatwierdzający Kartę praw i obowiązków obywateli francuskich³⁵.

Drugi model

Większość analizowanych państw wymaga najpierw kilkuletniego legalnego tymczasowego pobytu, ale do złożenia wniosku o obywatelstwo dana osoba musi już mieć prawo do pobytu stałego. W Niemczech kwestie związane z nabyciem obywatelstwa niemieckiego, w tym prawa do naturalizacji, reguluje głównie konstytucja RFN³⁶ oraz ustawa o obywatelstwie³⁷. Zgodnie z nowelizacją ustawy o obywatelstwie, która weszła w życie w 2024 r., podstawowy wymagany okres legalnego pobytu został skrócony z ośmiu do pięciu lat. Dotyczy to legalnych i zgodnych z prawem pobytów na terytorium RFN. W momencie naturalizacji osoba

³² Code de la nationalité belge, 28 lipca 1984, ze zm., tekst w j. francuskim: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1984062835&table_name=loi.

³³ Code civil, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000006165459/>.

³⁴ Décret n°93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000699753>.

³⁵ Décret n° 2012-127 du 30 janvier 2012 approuvant la charte des droits et devoirs du citoyen français, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000025241393/>.

³⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.

³⁷ Staatsangehörigkeitsgesetz, tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/stag/BJNR005830913.html>.

ubiegająca się o niemieckie obywatelstwo musi mieć nieograniczone lub stałe prawo pobytu³⁸. W 2025 r. zniesiono możliwość ubiegania się o obywatelstwo po zaledwie trzech latach w przypadku osób szczególnie dobrze zintegrowanych³⁹. W Szwecji ustawa o szwedzkim obywatelstwie⁴⁰ przewiduje jako jeden z wymogów uzyskania obywatelstwa odpowiednio długi czas nieprzerwanego, legalnego pobytu w Szwecji, w tym z prawem stałego pobytu w momencie składania wniosku. Co do zasady czas ten wynosi pięć lat (rozważane jest wydłużenie do ośmiu lat), jednak dla pewnych kategorii osób ubiegających się o uzyskanie obywatelstwa w drodze naturalizacji przewidziano krótszy wymagany czas pobytu, np. dla uchodźców i bezpaństwowców są to cztery lata, a dla obywateli państw nordyckich (Finlandii, Islandii, Norwegii i Szwecji) – dwa lata. W Hiszpanii art. 22 kodeksu cywilnego⁴¹ stanowi, że cudzoziemiec może uzyskać obywatelstwo po dziesięciu latach nieprzerwanego legalnego pobytu, (tymczasowego i stałego łącznie) z wyjątkiem określonych narodowości, dla których przewidziane są krótsze okresy. Wnioskodawca musi wykazać się dobrą postawą obywatelską (*buena conducta cívica*) i wystarczającym stopniem integracji ze społeczeństwem hiszpańskim. We Włoszech kwestie nabywania obywatelstwa uregulowane zostały w ustawie o obywatelstwie⁴². Zgodnie z art. 9 ustawy, obywatelstwo włoskie może zostać przyznane obywatelowi innego państwa niż państwo członkowskie UE, jeśli legalnie przebywał we Włoszech co najmniej 10 lat. Przyznanie obywatelstwa wiąże się też z wymogami znajomości języka, niekaralności i dochodów. W Austrii obywatelstwo austriackie można nadać cudzoziemcowi tylko wtedy, gdy przebywał legalnie i nieprzerwanie na terytorium federalnym Republiki Austrii przez co najmniej 10 lat i w tym okresie przez co najmniej pięć lat zamieszkiwał i pracował na jej terenie na podstawie prawa do pobytu czasowego a następnie stałego. Kwestie związane z nabyciem obywatelstwa w Austrii⁴³ uregulowane zostały głównie w Federalnej Ustawie Konstytucyjnej Republiki Austrii (art. 6 i 11)⁴⁴ oraz w § 10 ustawy federalnej o obywatelstwie austriackim⁴⁵. W Czechach kwestie nabywania i utraty obywatelstwa uregulowane

³⁸ Wyjątki przewidziano m.in. dla obywateli Konfederacji Szwajcarii (*Schweizerische Eidgenossenschaft*).

³⁹ Pozostaje ona wyłącznie dla osób, które mają niemieckiego małżonka.

⁴⁰ Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap, t.o.m. SFS 2021:771, tekst w j. szwedzkim: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-200182-om-svenskt-medborgarskap_sfs-2001-82.

⁴¹ Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil, tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763>.

⁴² Legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza, GU n.38 del 15-02-1992, tekst w j. włoskim: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1992-02-05:91!vig=>.

⁴³ Staatsbürgerschaft, tekst w j. niemieckim: https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/staatsbuergerschaft.html.

⁴⁴ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), tekst w j. polskim: https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Austria_pol010811.pdf.

⁴⁵ Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 – StbG), tekst w j. niemieckim: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005579>.

zostały w ustawie o obywatelstwie Republiki Czeskiej⁴⁶. Zgodnie z przepisami wymagany jest pobyt stały nieprzerwanie przez co najmniej pięć lat, który łącznie z bezpośrednio poprzedzającym go legalnym pobytem na terytorium Czech wynosi co najmniej 10 lat. W Szwajcarii kwestie nabywania obywatelstwa zostały uregulowane głównie w art. 37 i 38 Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej⁴⁷, a także w ustawie o obywatelstwie szwajcarskim⁴⁸. Nabycie obywatelstwa na podstawie naturalizacji zwykłej jest możliwe w przypadku osób mogących udowodnić, że w momencie składania wniosku mieszkają one w Szwajcarii łącznie od co najmniej 10 lat, z których trzy przypadają na okres ostatnich pięciu lat przed złożeniem wniosku.

Wśród przykładowych procedur uzyskiwania obywatelstwa w państwach spoza Europy przeanalizowano regulacje w Australii, Kanadzie i USA. W Australii osoba ubiegająca się o australijskie obywatelstwo zgodnie z ustawą o obywatelstwie⁴⁹ w drodze nadania (*citizenship by conferral*) musi, co do zasady, spełnić ogólny wymóg pobytu (*general residence requirement*), czyli przebywać w Australii co najmniej przez cztery lata bezpośrednio przed dniem złożenia wniosku o nadanie obywatelstwa⁵⁰. W tym czasie pobyt nie może być nielegalny. Należy także posiadać pozwolenie na stały pobyt przez co najmniej 12 miesięcy bezpośrednio przed dniem złożenia wniosku o nadanie obywatelstwa. W Kanadzie kwestie związane z obywatelstwem kanadyjskim zostały uregulowane w ustawie o obywatelstwie⁵¹. W celu ubiegania się o uzyskanie obywatelstwa kanadyjskiego (oprócz m.in. egzaminu językowego i obywatelskiego) wymagany jest status stałego rezydenta oraz przebywanie w Kanadzie przez trzy lata w ciągu ostatnich pięciu lat. Osoba ubiegająca się o obywatelstwo musi wykazać, że przebywała fizycznie w Kanadzie przez okres min. 1 095 dni w ciągu pięciu lat od daty złożenia wniosku, z czego przynajmniej dwa lata jako stały rezydent. Każdy dzień przebywania w Kanadzie jako rezydent tymczasowy jest liczony jako ½ dnia.

Trzeci model

W tym modelu warunkiem złożenia wniosku o obywatelstwo jest wyłącznie określony czas pobytu stałego. Inne wcześniejsze legalne formy pobytu czasowego, choć niezbędne do uzyskania prawa stałego pobytu, nie są uwzględniane. Na Litwie

⁴⁶ Zákon č. 186/2013 Sb. o státním občanství České republiky ze zm., tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2013-186>.

⁴⁷ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bundesverfassung, BV, tekst w j. niemieckim: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de>.

⁴⁸ Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht, Bürgerrechtsgesetz, BüG, tekst w j. niemieckim: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2016/404/de>.

⁴⁹ Australian Citizenship Act 2007, tekst w j. angielskim: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00309>.

⁵⁰ Dopuszczalne jest przebywanie poza terytorium Australii przez maksymalnie 12 miesięcy w ciągu tych 4 lat. Wymóg uznaje się za niespełniony, jeżeli w czasie tych 4 lat osoba przebywała w więzieniu lub instytucji opieki psychiatrycznej decyzją sądu, w związku z postępowaniem toczącym się w sprawie przestępstwa przeciwko osobie przewidzianego w prawie australijskim.

⁵¹ Citizenship Act (R.S.C., 1985, c. C-29), tekst w j. niemieckim: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-29/>.

problematyka obywatelstwa została uregulowana w ustawie o obywatelstwie, która weszła w 2011 r.⁵². Naturalizacja w zwykłym trybie jest możliwa po dziesięciu latach stałego pobytu w momencie składania wniosku o przyznanie obywatelstwa oraz prawa do takiego pobytu w momencie podejmowania decyzji w tej sprawie. Podobne rozwiązania przyjęła Słowacja (osiem lat stałego pobytu)⁵³. W USA procedura naturalizacji jest uregulowana w ustawie o imigracji i obywatelstwie⁵⁴. Chcąc rozpocząć procedurę naturalizacji należy posiadać prawo stałego pobytu, potocznie określane posiadaniem zielonej karty (*Green card; United States Permanent Resident Card*)⁵⁵, co najmniej od 5 lat i co najmniej połowę z tego okresu należy przebywać na terytorium Stanów Zjednoczonych.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Zaproponowane w projekcie zmiany obejmują trzy różne obszary tematyczne. Pierwszy dotyczy statusu prawnego i wsparcia socjalnego, w szczególności w zakresie prawa do świadczeń opieki zdrowotnej oraz uprawnienia do świadczenia wychowawczego obywateli Ukrainy przebywających w Polsce. Kwestie te były dotychczas uregulowane w ustawie pomocowej. Drugi obszar regulacji obejmuje zagadnienia z zakresu prawa karnego i dotyczy podwyższenia kary za nielegalne przekroczenie polskiej granicy oraz wprowadzenia na takich samych zasadach jak za propagowanie nazizmu, komunizmu czy faszyzmu – kary za propagowanie banderyzmu oraz działań OUN-UPA. Ostatnią zmianą jest propozycja nowelizacji ustawy o obywatelstwie polskim przewidująca wydłużenie okresu umożliwiającego ubieganie się o obywatelstwo polskie z obowiązujących obecnie 3 lat do 10 lat.

W odniesieniu do zmian dotyczących warunków nabycia prawa do świadczenia wychowawczego należy wskazać, że podstawowa zmiana polega na wprowadzeniu nowej przesłanki materialnej nabycia prawa do świadczenia – podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu od podstawy, której łączna wysokość wynosi nie mniej niż 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę. Powyższe oznacza, że przedmiotowe uprawnienie nie będzie przysługiwało osobom, które nie wykonują działalności objętej obowiązkiem ubezpieczenia. Dotyczyć to będzie również osób, których brak aktywności zawodowej jest niezależny od woli danej osoby. Przykładowo są to osoby niezdolne do pracy w okresie aktywności zawodowej np. ze względu na chorobę jak i ze względu na wiek oraz osoby, które nie mogą wykonywać pracy, ponieważ opiekują się niepełnosprawnymi dziećmi. Ponadto regulacją tą będą objęte osoby, które wykonują pracę na podstawie umowy

⁵² Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymas, XI-1196, tekst w j. litewskim: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.387811/asr>.

⁵³ https://www.mic.iom.sk/en/residence/permanent-residence/238-permanent-residence-for-five-years.html?utm_source=chatgpt.com.

⁵⁴ Immigration and Nationality Act, tekst w j. angielskim: <https://www.uscis.gov/laws-and-policy/legislation/immigration-and-nationality-act>.

⁵⁵ *Green Card*, <https://www.uscis.gov/green-card>.

o dzieło i studenci zatrudnieni na podstawie umowy zlecenia, ponieważ nie podlegają one obowiązkowi ubezpieczeń społecznych, pomimo wykonywania aktywności zawodowej w Polsce. Należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci celem świadczenia wychowawczego jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. W związku z powyższym pozbawienie prawa do tego świadczenia ww. grupy osób nie będzie dotyczyć tylko tej grupy, ale wywoła również bezpośrednie skutki finansowe dla małoletnich dzieci.

W projekcie przewidziano, że obywatel Ukrainy, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy pomocowej, jest uprawniony do opieki medycznej udzielanej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obejmującej świadczenia opieki zdrowotnej tak jak osoba posiadająca obywatelstwo polskie, pod warunkiem spełniania wymogów określonych w art. 2 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Powyższe oznacza, że w istotny sposób ograniczono krąg obywateli Ukrainy uprawnionych do świadczeń zdrowotnych. W sytuacji wejścia w życie proponowanych zmian w celu uzyskania przedmiotowych świadczeń obywatele Ukrainy mogą stosować praktykę polegającą na zatrudnianiu się w niewielkim wymiarze czasu pracy (nie wprowadzono bowiem minimalnych wymogów w zakresie wymiaru zatrudnienia lub uzyskiwanych przychodów) lub na fikcyjnym zatrudnieniu, a osoby w wieku emerytalnym, które pracowały wcześniej w Polsce, mogą ubiegać się o emeryturę z polskiego systemu ubezpieczeń społecznych. Regulacja ta będzie wyłączała z prawa do świadczeń opieki medycznej osoby niepodlegające ubezpieczeniu zdrowotnemu na zasadach ogólnych, w tym w szczególności osoby niepełnosprawne lub niezdolne do pracy.

W projekcie przewidziano zmiany w art. 256 § 1a kodeksu karnego wprowadzające karę pozbawienia wolności do lat 3 dla osoby, która publicznie propaguje ideologię Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcja Bandery i Ukraińskiej Armii Powstańczej. Sformułowanie tego przepisu budzi wątpliwości. Ideologie nazistowska, komunistyczna, faszystowska wspierane były przez aparaty państwowe: III Rzeszy Niemieckiej, ZSRR, a także Włoch. Natomiast doktryna polityczna OUN-UPA nie była instytucjonalnie wspierana przez państwo, co powoduje, że trudno jest określić, czym jest ideologia tych organizacji. W doktrynie wskazuje się, że ideolodzy OUN i UPA jawnie odwoływali się do ideologii faszystowskiej⁵⁶. W projekcie wskazano na konkretne formacje: Organizację Ukraińskich Nacjonalistów frakcja Bandery i Ukraińską Armię Powstańczą. Takie sformułowanie projektowanej regulacji może wywoływać pytanie co do tego, czy nie byłoby zasadne uzupełnienie tego przepisu o inne formacje takie jak np. 14 Dywizja Grenadierów Waffen SS (1 ukraińska) – SS Galizien („Hałczyzna”). W uzasadnieniu projektu jest mowa o „szerzeniu banderyzmu”, natomiast w treści projektowanej ustawy nie zdefiniowano tego pojęcia, choć wskazano np. na publiczne prezentowanie określonych barw, co nie wydaje się wystarczającym

⁵⁶ G. Motyka, *Ukraińska partyzantka 1942–1960*, Warszawa 2006, *passim*.

kryterium definiującym. Wprowadzenie postulowanych zmian mogłoby wywołać istotne wątpliwości interpretacyjne w odniesieniu do określenia katalogu zachowań, które można by uznać za propagowanie ideologii Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcja Bandery i Ukraińskiej Armii Powstańczej.

W ustawie o IPN zaproponowano zmianę dotyczącą dokumentowania gromadzonych w Instytucie dokumentów. W obecnym stanie prawnym dotyczą one członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką, a po zmianie miałyby obejmować zbrodnie członków i współpracowników Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcji Bandery i Ukraińskiej Armii Powstańczej oraz innych ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką. W art. 2a ustawy o IPN wprowadzono następującą definicję: „Zbrodniami członków i współpracowników Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcji Bandery i Ukraińskiej Armii Powstańczej oraz innych ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką w rozumieniu ustawy jest zbrodnia ludobójstwa dokonana na terytorium II Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1943-1945, a także inne czyny polegające na stosowaniu przemocy, terroru lub innych form naruszania praw człowieka wobec jednostek lub grup ludności narodowości polskiej lub obywateli polskich innych narodowości”. Projektowany przepis powoduje poszerzenie kręgu osób, które uznawane są za popełniające zbrodnie na osobach narodowości polskiej lub obywatelach polskich innych narodowości w okresie od dnia 8 listopada 1917 r. do dnia 31 lipca 1990 r. o współpracowników OUN i UPA oraz innych ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką. W projekcie nie zawarto definicji tego pojęcia. W konsekwencji za współpracowników OUN lub UPA uznana może być także ludność cywilna (nawet jeśli np. współpraca z UPA polega na aprowizacji i miała na celu ocalenie ludności cywilnej lub uniknięcie śmierci) i żołnierze AK lub WiN współpracujący z UPA przeciw Armii Czerwonej⁵⁷. Ponadto w obecnym stanie prawnym „zbrodniami członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką, w rozumieniu ustawy, są czyny popełnione w latach 1925-1950, polegające na stosowaniu przemocy, terroru lub innych form naruszania praw człowieka wobec jednostek lub grup ludności. Zbrodnią członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką jest również udział w eksterminacji ludności żydowskiej oraz ludobójstwie na obywatelach II Rzeczypospolitej na terenach Wołynia”. Wejście w życie przedmiotowych zmian spowodowałoby zawężenie okresu uwzględnianych czynów z 1925-1950 do 1943-1945, co oznacza wykluczenie zdarzeń np. z okresu akcji Wisła. Ponadto w świetle zaproponowanego nowego brzmienia tego przepisu za zbrodnię nie będzie już uznawany udział w eksterminacji ludności żydowskiej (na terenach Wołynia). W uzasadnieniu projektu nie wskazano celu tej zmiany. W konsekwencji przepis będzie zawężał grono ofiar tylko do obywateli polskich lub

⁵⁷ Zob. G. Motyka, *Od rzezi wołyńskiej do akcji „Wisła”. Konflikt polsko-ukraiński 1943–1947*, Kraków 2011, passim; G. Motyka, R. Wnuk, *Pany i rezuny. Współpraca AK-WiN i UPA 1945–1947*, Warszawa 1997, passim.

ludności polskiej i pomijał np. Żydów czy Słowaków a także obywateli Ukrainy, którzy ponieśli śmierć ratując polskich sąsiadów.

Nowelizacja ustawy o obywatelstwie polskim ma charakter ograniczony i modyfikuje materialną przesłankę uznania cudzoziemca za obywatela polskiego przez wojewodę, wydłużając wymagany okres nieprzerwanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z obecnie obowiązujących 3 lat do 10 lat. Artykuł 30 ust. 1 pkt 1 ustawy o obywatelstwie polskim obejmuje osoby przebywające w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu, pod warunkiem posiadania w Polsce stabilnego i regularnego źródła dochodu oraz tytułu prawnego do zajmowania lokalu mieszkalnego. Projekt nie zawiera zmian w zakresie innych trybów nabywania obywatelstwa polskiego, w tym w trybie nadania obywatelstwa przez Prezydenta RP. Projekt nie przewiduje modyfikacji przesłanek dotyczących nabycia obywatelstwa przez małżonka obywatela polskiego czy też jego dzieci. Wejście w życie projektowanej ustawy spowoduje ograniczenie liczby cudzoziemców spełniających warunki uznania za obywatela polskiego w trybie administracyjnym. Zgodnie z przepisem przejściowym, do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy zastosowanie będą miały dotychczasowe przepisy, co oznacza, że zmiana nie będzie działała wstecz i nie wpłynie na sytuację osób już ubiegających się o obywatelstwo.

2.

Opiniowany projekt dotyczy niektórych zagadnień unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), m.in. ochrony danych osobowych (art. 8 EKPC), ochrony życia prywatnego i rodzinnego w kontekście zezwolenia na pobyt (art. 8 EKPC), praw do świadczeń pieniężnych (art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1), a także wolności wypowiedzi (art. 10 EKPC).

Na gruncie dotychczasowych przepisów wiele uprawnień zostało przyznanych obywatelom Ukrainy na ściśle określony okres (z reguły do 30 września 2025 r.). Z góry ogranicza to horyzont czasowy dla ochrony praw nabytych i co do zasady nie stwarza podstaw do powstania chronionego prawnie oczekiwania, że uprawnienia te będą przysługiwać po upływie okresu przewidzianego w ustawodawstwie. W tym kontekście proponowane zmiany przyznające niektóre uprawnienia na okres po 30 września 2025 r. w zakresie węższym od zakresu uprawnień przyznanych na okres wyznaczony tą datą nie naruszają EKPC.

Projekt przedłuża obowiązywanie przepisów zakładających różnicowanie statusu obywateli Ukrainy i pozostałych cudzoziemców. Można zastanawiać się, czy wprowadzone różnicowanie statusu cudzoziemców jest zgodne z art. 14 EKPC, zakazującym dyskryminacji. Wydaje się jednak, że szczególna sytuacja powstała w związku z inwazją na Ukrainę w 2022 r. i spowodowanym przez nią przyjazdem dużej liczby obywateli tego państwa do Polski stanowi przesłankę uzasadniającą dopuszczalność wprowadzonych różnicowań statusu cudzoziemców.

Art. 6 projektu wprowadza istotne ograniczenia dotyczące wolności wypowiedzi (zmiany w art. 256 § 1a kodeksu karnego). W tym kontekście należy zwrócić uwagę na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) dotyczące ograniczeń wolności wypowiedzi o wydarzeniach historycznych (wyrok Wielkiej Izby ETPC z 15.10.2025 r. w sprawie *Perinçek p. Szwajcarii*, 27510/08, który dotyczył wypowiedzi negujących ludobójstwo Ormian w 1915 r. i stwierdzał nadmierną ingerencję w wolność wypowiedzi skarżącego przez władze szwajcarskie).

Należy także zwrócić uwagę na Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy dla Państw członkowskich w sprawie zwalczania mowy nienawiści, z 20 maja 2022 r., CM/Rec(2022)16 (*Recommendation of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech*). Komitet Ministrów Rady Europy zaleca w tym dokumencie zwalczanie „wypowiedzi, które podżegają, promują, szerzą lub usprawiedliwiają przemoc, nienawiść lub dyskryminację wobec osoby lub grupy osób albo poniżają je ze względu na ich rzeczywiste lub przypisywane cechy osobiste”.

Można zastanawiać się, czy zaproponowany przepis art. 256 § 1a Kodeksu karnego został sformułowany z wystarczającą precyzją i czy jego stosowanie będzie zawsze mieścić się w granicach ingerencji w wolności wypowiedzi wyznaczonych przez orzecznictwo ETPC. Wydaje się, że możliwe są wykładnia i stosowanie tego przepisu w sposób zgodny z EKPC, tak aby uniknąć kryminalizacji wypowiedzi, które nie szerzą, ani nie usprawiedliwiają przemocy, nienawiści lub dyskryminacji.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które będzie oddziaływać akt

1. Cudzoziemcy przebywający w Polsce, w szczególności:

- obywatele Ukrainy korzystający z ochrony czasowej na podstawie ustawy pomocowej, czego potwierdzeniem jest otrzymanie numeru PESEL (ok. 993 tys. osób⁵⁸), w związku z przedłużeniem legalności ich pobytu do dnia 4 marca 2026 r.;
- małoletnie dzieci obywateli Ukrainy, na których rzecz wypłacane są świadczenia takie jak: świadczenia rodzinne, świadczenie wychowawcze⁵⁹, świadczenie dobry start, świadczenie „aktywnie w żłobku” – na podstawie ustawy pomocowej (najczęściej są to dzieci, które przybyły

⁵⁸ Zgodnie z danymi Urzędu do Spraw Cudzoziemców kobiety stanowią ok. 61% tej grupy, natomiast wśród osób pełnoletnich odsetek kobiet wynosi 77%. Co drugi zarejestrowany na podstawie ochrony czasowej obywatel Ukrainy to dziecko. Dodatkowo 462 tys. obywateli Ukrainy posiada ważne zezwolenia na pobyt czasowy. W zdecydowanej większości są one wydawane w związku z podejmowaniem pracy. Zezwoleniami na pobyt stały lub rezydenta długoterminowego UE dysponuje 92 tys. osób – *Obywatele Ukrainy w Polsce – raport*, <https://www.gov.pl/web/udsc/obywatele-ukrainy-w-polsce---aktualne-dane-migracyjne2>, dane na dzień 24 II 2025 r.

⁵⁹ Postulat zmian w zasadach przyznawania świadczenia wychowawczego przedstawiony został także w poselskim projekcie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa wniesionym 20 I 2025 r. (druk sejmowy nr 1040).

do Polski po 23 lutego 2022 r. w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy).

Liczba takich dzieci jest obecnie trudna do oszacowania, lecz można założyć, że jest nie mniejsza niż 284 tys., gdyż na taką liczbę dzieci wypłacane było w 2024 r. świadczenie wychowawcze obywatelom Ukrainy⁶⁰, 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 pomocowej⁶¹. Z danych 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. dzieci⁶². Ze względu na metodologię gromadzenia danych nie jest możliwe dokładniejsze oszacowanie liczby dzieci, na które przyznawane było to świadczenie na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Nie jest również możliwe określenie liczby osób, które otrzymywały inne świadczenia wyszczególnione w projekcie ustawy na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy⁶³;

- rodzice lub opiekunowie dzieci uprawnieni do otrzymywania świadczenia rodzinnego, świadczenia wychowawczego, świadczenia dobry start, świadczenia „aktywnie w żłobku”, pobierający je na podstawie ustawy pomocowej.

Liczba takich osób jest trudna do ustalenia. Nie są dostępne dane wskazujące, ile z tych osób ma pod opieką dzieci i korzysta ze świadczeń

⁶⁰ Wypowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Sebastiana Gajewskiego na posiedzeniu Sejmu nr 27 w dniu 23 I 2025 r. (2. dzień obrad), 9. punkt porządku dziennego: *Informacja bieżąca*, <https://orka.sejm.gov.pl/Home.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=27&dzien=2&wyp=49&view=5&SessionID=DJWE3A1Z3M>.

⁶¹ Ibidem. Obecnie nie są dostępne statystyki dotyczące tego zagadnienia za rok 2024.

⁶² T. Kowalski, ZUS: Świadczenie wychowawcze dla ukraińskich dzieci. Na ile dzieci wypłacono 800 plus? <https://kadry.infor.pl/zus/informacje-ogolne/6694896,zus-swiadczenie-wychowawcze-dla-ukraińskich-dzieci-na-ile-dzieci-wyp.html>.

⁶³ Z danych GUS wynika, że w 2022 r. na wsparcie obywateli Ukrainy w formie świadczeń rodzinnych przeznaczono 130,5 mln zł, co stanowiło 1,1% ogólnej kwoty wypłaconych świadczeń rodzinnych. W 2023 r. na świadczenia rodzinne dla obywateli Ukrainy przeznaczono o 79,6 mln zł więcej niż w 2022 r. Kwota wypłaconych świadczeń wyniosła 210,1 mln zł, co stanowiło 1,7% ogólnej kwoty świadczeń rodzinnych. Przeciętnie miesięcznie wypłacano 65,6 tys. świadczeń – Świadczenia na rzecz rodziny wypłacone obywatelom Ukrainy w 2022 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/swiadczenia-na-rzecz-rodziny-wypłacone-obywatelom-ukrainy-w-2022-r-27,1.html>; Świadczenia na rzecz rodziny w 2023 r., https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6005/4/7/1/swiadczenia_na_rzecz_rodziny_w_2023_roku.pdf.

wskazanych w projekcie ustawy pomocowej. Zakładając, że wiele osób ma pod opieką więcej niż jedno dziecko, można szacować, że liczba takich osób jest niższa niż liczba dzieci, na które pobierane jest świadczenie wychowawcze (284 tys. dzieci w 2024 r.). Osoby pobierające świadczenia zobligowane zostaną do złożenia nowego wniosku o ustalenia prawa do świadczenia.

- dzieci z ukraińskiej pieczy zastępczej w Polsce (934), których warunki opieki, wychowania i ochrony zostaną objęte większym nadzorem;
- opiekunowie dzieci z ukraińskiej pieczy zastępczej w Polsce (124), których sposób sprawowania nadzoru nad podopiecznymi zostanie ujednolicony;
- obywatele Ukrainy pobierający polskie świadczenia emerytalne na podstawie umowy o zabezpieczeniu społecznym między Polską a Ukrainą⁶⁴, pozwalającej na sumowanie okresów ubezpieczeniowych z obu krajów, przy jednoczesnym zachowaniu zasady proporcjonalności⁶⁵ (liczba takich osób nie jest obecnie podawana, ZUS wskazuje jedynie na wydatki z tego tytułu)⁶⁶;
- osoby korzystające z obiektów zbiorowego zakwaterowania, dla których zasady pobytu i ponoszenia kosztów zostaną zmienione (liczba osób korzystających z tej formy pomocy nie jest podawana);
- obywatele Ukrainy, którzy otrzymali zgodę na wykonywanie zawodu lekarza i lekarza dentysty (5 248 osób)⁶⁷, którzy uzyskali prawo wykonywania zawodu na zasadach tzw. procedury uproszczonej;
- obywatele Ukrainy wykonujący zawody pielęgniarki lub położnej (pielęgniarki – 2 633 osoby; położne – 397 osób), którzy uzyskali prawo wykonywania zawodu na zasadach tzw. procedury uproszczonej;
- cudzoziemcy ubiegający się o polskie obywatelstwo⁶⁸, których okres oczekiwania na naturalizację po otrzymaniu statusu rezydenta długoterminowego UE, zezwolenia na pobyt stały lub pobyt czasowy wydłużony zostanie z 3 do 10 lat; czas wymagany do uzyskania statusu rezydenta długoterminowego UE lub zezwolenia na pobyt czasowy lub

⁶⁴ Umowa o zabezpieczeniu społecznym między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą, podpisana 18 maja 2012 r. w Warszawie, Dz. U. z 2013 r. poz. 1373.

⁶⁵ Jak wynika z danych ZUS, przeciętna wysokość przysługującej cudzoziemcom spoza UE emerytury i renty w grudniu 2023 r. wyniosła 1,4 tys. zł i była dużo niższa niż przeciętna wysokość przysługującego w tym okresie świadczenia emerytalno-rentowego z ZUS (3,3 tys. zł) – *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych 2023*, ZUS 2024, <https://www.zus.pl/documents/10182/2322024/Cudzoziemcy+w+polskim+systemie+ubezpiecze%C5%84+spo%C5%82ecznych+2023.pdf>.

⁶⁶ W pierwszym kwartale 2025 r. 13 Ukraińców otrzymywało emerytury lub renty z KRUS, https://www.rynekzdrowia.pl/Finanse-i-zarzadzanie/Ujawnili-ilu-Ukrai%C5%84cow-pobiera-polska-emeryture-Liczba-zaskakuje.272587,1.html#google_vignette.

⁶⁷ *Dane Ministerstwa Zdrowia na dzień 30 czerwca 2025 r.*, druk sejmowy nr 1685, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1685>.

⁶⁸ W 2024 r. 16 342 cudzoziemców otrzymało polskie obywatelstwo, co oznacza wzrost o 37% w porównaniu do roku poprzedniego. Liczba ta odnosi się do osób, które uzyskały obywatelstwo, a nie tych, które aktualnie się o nie ubiegają.

- pobyt stały nie jest wliczany do czasu oczekiwania na uzyskanie obywatelstwa⁶⁹;
- cudzoziemcy nielegalnie przekraczający polską granicę, a także ci, których czyny zagrożone zostaną karą 5 lat pozbawienia wolności.
2. Przedsiębiorcy i podmioty zatrudniający obywateli Ukrainy, którzy w oparciu o przepisy ustawy pomocowej (ich liczba jest trudna do oszacowania) korzystają z pracy najemnej pracowników, których legalny pobyt stwierdzany jest na podstawie tejże ustawy.
 3. Wojewodowie (16) – jako organy prowadzące postępowania w sprawach dotyczących udzielenia zezwoleń na pobyt czasowy, pobyt stały, pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub cofnięcia tych zezwoleń oraz zmiany zezwolenia na pobyt czasowy i pracę lub zmiany zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji; wojewodowie zostaną zobligowani do kontynuowania realizacji zadań w związku z projektowanym wydłużeniem obowiązywania ustawy od dnia 1 listopada 2025 r. Ich obowiązki związane z organizacją ośrodków zakwaterowania zbiorowego zostaną zmniejszone.
 4. gminy (2479) – jako podmioty potwierdzające istnienie więzów rodzinnych (o których mowa w art. 4 ust. 4 pkt 20 ustawy pomocowej) na podstawie stosownych dokumentów, o ile istnienie tych więzi nie będzie możliwe do stwierdzenia na podstawie danych znajdujących się w rejestrze PESEL; gminy będą dokonywały zmiany statusu w ewidencji ludności, kontynuując realizację zadań w związku z projektowanym wydłużeniem terminów.
 5. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, jako centralny organ administracji rządowej, realizujący zadania związane z legalizacją pobytu i wydawaniem zezwoleń na pobyt dla cudzoziemców, rejestracją pobytu i prawa stałego pobytu obywateli UE oraz członków ich rodzin, a także kontrolujący wojewodów w tym zakresie i prowadzący systemy informatyczne; jego zadania poszerzone zostaną o przekazywanie na bieżąco Komendantowi Głównemu Straży Granicznej informacji o dokumentach i złożonych wnioskach, o których mowa w art. 2 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy pomocowej.
 6. Komendant Główny Straży Granicznej (oraz 9 komendantów oddziałów Straży Granicznej i 97 komendantów placówek Straży Granicznej), a także funkcjonariusze Straży Granicznej; Komendant Straży Granicznej jako podmiot, który udostępnia ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji rejestr odpraw granicznych i legitymowań; Straż Graniczna zostanie zobligowana do wprowadzenia nowych rozwiązań umożliwiających weryfikowanie numeru PESEL cudzoziemców oraz przekazywanie danych cudzoziemców do ZUS.
 7. Minister właściwy do spraw informatyzacji jako podmiot, który udostępnia Komendantowi Głównemu Straży Granicznej w drodze teletransmisji danych

⁶⁹ Kwestia ta omówiona została szerzej w OSR do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o obywatelstwie polskim, druk sejmowy nr 1273, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/506494A0B028FFB9C1258CAC0041C598/%24File/1273-001.pdf>

fotografię (o której mowa w ust. 7) osoby, której ma zostać nadany numer PESEL, w celu potwierdzenia tożsamości i autentyczności danych tej osoby podczas weryfikacji dokumentu podróży i numeru tego dokumentu, w celu zapewnienia poprawności danych wprowadzanych do rejestru PESEL i rejestru obywateli Ukrainy.

8. Zakład Ubezpieczeń Społecznych – jako podmiot rozpatrujący wnioski o świadczenia wychowawcze, zobligowany do weryfikacji uprawnień beneficjentów oraz zobowiązany do wprowadzenia nowych procedur i opracowania zasad przyznawania świadczeń wypłacanych na nowych zasadach opisanych w ustawie pomocowej.
9. Organy prowadzące odpowiednio: żłobki i kluby dziecięce lub wykaz dziennych opiekunów (1 131 tego typu podmiotów i osób⁷⁰) powstałe na podstawie art. 28 ustawy pomocowej, będą musiały w terminach określonych w zmienianej ustawie potwierdzić spełnienie wymogów określonych w ustawie o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.
10. Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – jako organ kierujący pracami Instytutu, odpowiedzialny m.in. za wykonanie ustawy o IPN, w tym ściganie zbrodni opisanych w tej ustawie.
11. Wydziały karne sądów okręgowych (47 wydziałów) – jako podmioty rozpatrujące sprawy karne.
12. jednostki penitencjarne (103 zakłady penitencjarne i areszty śledcze) – jako miejsca odbywania kary pozbawienia wolności dla osób skazanych na podstawie nowych przepisów i w związku z tym zobligowane do resocjalizacji i utrzymania osób pozbawionych wolności na podstawie projektowanych przepisów.

B. Wpływ na społeczeństwo

Przyjęcie ustawy będzie się wiązało z pozytywnymi skutkami społecznymi takimi jak: zapewnienie legalnego pobytu osobom korzystającym z ustawy pomocowej, stabilizacja sytuacji pracowników i przedsiębiorców zatrudniających osoby przybyłe z Ukrainy, a także stabilizacja sytuacji lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych.

Jednocześnie projektowane przepisy mogą przynieść skutki społeczne trudne do zidentyfikowania lub nieprzewidziane przez Wnioskodawcę. Choć kwestia powiązania aktywności zawodowej z wypłacaniem świadczenia wychowawczego była przedmiotem analiz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, ich wyniki nie były dotąd publikowane. Nie publikowano również diagnozy dotyczącej prób wyłudzenia świadczenia wychowawczego, czy też prób podawania przez cudzoziemców nieprawdziwych danych do rejestrów publicznych. Z kolei przepisy dotyczące powiązania wypłaty świadczenia wychowawczego z realizacją obowiązku szkolnego na podstawie ustawy pomocowej zaczęły obowiązywać w okresie

⁷⁰ Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu weryfikacji prawa do świadczeń na rzecz rodziny dla cudzoziemców oraz o warunkach pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, druk nr 1685, OSR s. 9.

świadczeniowym od 1 czerwca 2025 r. do 31 maja 2026 r., tak więc nie ma jeszcze analiz w tym zakresie⁷¹. Z tego powodu trudno precyzyjnie wskazać i oszacować skutki wejścia w życie proponowanych przepisów.

Należy wskazać, że w Polsce obowiązuje obecnie zasada, zgodnie z którą prawo cudzoziemców z państw trzecich do świadczeń rodzinnych i wychowawczych uzależnione jest od dostępu do rynku pracy, a nie od realnego zatrudnienia. To zaś stawiałoby osoby korzystające z ustawy pomocowej w sytuacji gorszej niż innych cudzoziemców przebywających legalnie na terenie Polski i mających na takiej podstawie dostęp do wspomnianych wyżej świadczeń. W efekcie przyjęcia proponowanych przepisów ze świadczenia nie będą mogły korzystać osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji (grupy wrażliwe), a jednocześnie nie mogące podjąć zatrudnienia z uzasadnionych powodów.

Jak wskazano w opinii przekazanej przez fundację „Ukraiński Dom”⁷², przyjęcie projektowanych przepisów może prowadzić do nadużyć. Dzieci pozostające pod opieką osób w wieku emerytalnym lub rodziców z niepełnosprawnościami, którzy nie podlegają obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym, zostaną pozbawione wsparcia, a opiekunowie mogą być zmuszeni do podejmowania krótkoterminowych, często fikcyjnych form zatrudnienia wyłącznie w celu rejestracji w ZUS. Może to prowadzić do nadużyć ze strony nieuczciwych pracodawców, którzy za opłatą proponują fikcyjne zatrudnienie.

Przyjęcie projektowanych przepisów może skutkować dodatkowymi, nieprzewidzianymi przez Wnioskodawcę obciążeniami finansowymi dla budżetu państwa. Zgodnie z projektem⁷³ osoby posiadające numer PESEL UKR, które ukończyły 18 lat i nie są ubezpieczone w NFZ na ogólnych zasadach, stracą prawo do niektórych świadczeń, m.in. refundacji leków. Szczególnie dotknie to uchodźców w wieku emerytalnym, którzy w konsekwencji mogą być zmuszeni do ubiegania się o polską emeryturę w celu uzyskania prawa do ubezpieczenia zdrowotnego, a tym samym wielu z nich korzystać będzie ze świadczeń zdrowotnych na zasadach przyjętych w systemie powszechnego zabezpieczenia społecznego.

Należy również zwrócić uwagę, że wobec osób, które będą mogły wystąpić o wydanie tzw. karty pobytu CUKR (860,5 tys. osób), przestaną mieć zastosowanie mechanizmy weryfikacyjne ustawy pomocowej⁷⁴.

Odrębną kwestią są skutki przyjęcia przepisów związanych z ustawą o IPN, w której nie wymieniano dotychczas konkretnych nacjonalistycznych organizacji o charakterze polityczno-wojskowym, uznawanych za zbrodnicze. Wprowadzenie

⁷¹ *Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu weryfikacji prawa do świadczeń na rzecz rodziny dla cudzoziemców oraz o warunkach pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, druk nr 1685, OSR s. 13, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/AB4D6D3E5B6AF522C1258D03002D081B/%24File/1685-003.pdf>.

⁷² Ibidem.

⁷³ Art. 9 pkt 16 zmieniający art. 37 ustawy pomocowej.

⁷⁴ Druk sejmowy nr 1685, *Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu weryfikacji prawa do świadczeń na rzecz rodziny dla cudzoziemców oraz o warunkach pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, OSR s. 13.

przepisów wymieniających Organizację Ukraińskich Nacjonalistów frakcja Bandery i Ukraińską Armię Powstańczą może pociągnąć za sobą postulaty poszerzenia wskazanych formacji o kolejne (np. tzw. SS Galizien („Hałczyna”))⁷⁵.

Rozważenia wymaga też zawężenie okresu wskazanego w projektowanym przepisie do lat 1943-1945. Obowiązujący obecnie okres (lata 1925-1950) obejmuje wiele innych działań OUN i UPA niż te, które miały miejsce w latach 1943-1945.

W wyniku usunięcia drugiego zdania w art. 2a za zbrodnię nie będzie już uznawany udział w eksterminacji ludności żydowskiej. Wnioskodawca nie wyjaśnił celu tego zabiegu w uzasadnieniu. W konsekwencji przepis będzie zawężał grono ofiar wskazanych w ustawie czynów tylko do obywateli polskich lub ludności polskiej i pomijał np. Żydów czy Słowaków, a także obywateli Ukrainy, którzy ponieśli śmierć ratując polskich sąsiadów. Zmiana ta mogłaby wpłynąć na stosunki Polski z innymi państwami.

Kwestią budzącą wątpliwości może okazać się jednoznaczne określenie, czy w wybranych przypadkach doszło do propagowania ideologii Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcja Bandery i Ukraińskiej Armii Powstańczej. Jednocześnie wskazać należy, że dochodzić może do nieporozumień w interpretacji opisywanych w ustawie czynów. Za przykład może posłużyć mylenie barw polskich wojsk inżynieryjnych⁷⁶ z barwami używanymi przez UPA⁷⁷. Projektowane przepisy mogą również mieć istotny wpływ na postrzeganie obywateli Ukrainy, w szczególności zaś Ukraińców przebywających w Polsce⁷⁸.

C. Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych przesłano 1 563 ankiet, w których zamieszczono 541 komentarzy. Zdecydowana większość komentarzy dotyczyła wydłużenia okresu ubiegania się o polskie obywatelstwo.

Komentujący wskazywali, że obecny trzyletni okres oczekiwania na polskie obywatelstwo poprzedzony jest najczęściej procesem uzyskania karty stałego pobytu lub statusu długoterminowego rezydenta EU. Uzyskanie zezwolenia poprzedzone musi być co najmniej pięcioletnim legalnym i nieprzerwanym pobytem na terenie Polski oraz spełnieniem szeregu warunków, w tym posiadaniem stabilnego i regularnego dochodu, ubezpieczenia zdrowotnego i znajomości języka polskiego. W praktyce uzyskanie polskiego obywatelstwa wymaga co najmniej 15 lat, a w przypadku np. studentów trwa jeszcze dłużej – 17,5 roku⁷⁹. Okres ten wydłużany jest o okresy rozpatrywania wniosków. Wydłużenie istniejącej procedury postrzegane jest jako brak realnej możliwości uzyskania polskiego obywatelstwa.

⁷⁵ G. Motyka, *Dywizja SS „Galizien” („Hałczyna”)*, „Pamięć i Sprawiedliwość”, Tom 1 Nr 1 (2002), s. 109-119, <https://czasopisma.ipn.gov.pl/index.php/pis/article/view/754/773>.

⁷⁶ <https://www.wojsko-polskie.pl/dorsz/articles/aktualnosci-w/swieto-wojsk-inzynieryjnych-dzien-sapera>.

⁷⁷ <https://konkret24.tvn24.pl/polska/banderowskie-flagi-przy-pomniku-polskiej-armii-wyjasniamy-skad-te-barwy-ra1114746-ls6071829>.

⁷⁸ *Polacy o Ukraińcach*, „Komunikat z badań jakościowych”, CBOS, Nr 5/2023, https://www.cbos.pl/PL/publikacje/fokusy/pliki/2023/fk_005_2023.pdf.

⁷⁹ Np. ID ankiety: 243731.

Czas wymagany do uzyskania statusu rezydenta długoterminowego UE lub pobyt czasowy nie jest wliczany do czasu oczekiwania na uzyskanie obywatelstwa.

Uwagę zwraca fakt, że w trakcie konsultacji głos zabrało wielu obywateli Białorusi, którzy planują się ubiegać lub już ubiegają się o polskie obywatelstwo. Osoby te zostały postawione w szczególnie trudnej sytuacji ze względu na utratę lub zbliżającą się datę utraty ważności swoich paszportów wydanych przez Republikę Białorusi. Jak podkreślają – powrót na Białoruś dla wielu z nich nie jest możliwy ze względów bezpieczeństwa⁸⁰.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Skutki gospodarcze projektu w największym stopniu oddziałują na rynek pracy. Przedłużenie rozwiązań pomocowych dla obywateli Ukrainy sprzyja utrzymaniu możliwości ich legalnego zatrudnienia w Polsce. Zachowanie legalności pobytu, dostępu do rynku pracy, świadczeń socjalnych oraz edukacji umożliwia ciągłość zatrudnienia, co przynosi korzyści zarówno pracodawcom – w tym przedsiębiorcom i rolnikom – jak i samym obywatelom Ukrainy świadczącym pracę na terytorium RP. Ma to szczególne znaczenie, ponieważ cudzoziemcy, a w szczególności obywatele Ukrainy, stanowią istotny segment uczestników polskiego rynku pracy.

Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego, na koniec 2024 r. liczba cudzoziemców wykonujących pracę w Polsce wyniosła 1 064,1 tys., co stanowiło 6,8% ogółu osób aktywnych zawodowo⁸¹. Najwięcej cudzoziemców zatrudnionych było w takich sektorach jak: usługi administrowania i działalność wspierająca, przetwórstwo przemysłowe oraz transport i gospodarka magazynowa (według klasyfikacji PKD 2007)⁸². Również w rolnictwie ich udział odgrywa istotną rolę w zapewnieniu ciągłości funkcjonowania tego sektora.

Zgodnie ze stanem na 31 grudnia 2024 r. osoby wykonujące pracę w Polsce pochodziły z ponad 150 państw, z czego największą grupę stanowili obywatele Ukrainy (67,1%)⁸³. Tym samym stanowią oni istotny komponent struktury zatrudnienia w Polsce.

Warto również zauważyć, że stopa bezrobocia w Polsce od dwóch lat utrzymuje się na stabilnym poziomie – w sierpniu 2025 r. wynosiła 5,5%⁸⁴. Prognozy Narodowego Banku Polskiego wskazują na utrzymanie tego poziomu w kolejnych

⁸⁰ Np. ID ankiety: 245459.

⁸¹ GUS, stan na 31 XII 2024 r., <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/kapital-ludzki/cudzoziemcy-wykonujacy-prace-w-polsce-w-grudniu-w-2024-r-15,25.html>.

⁸² W przedstawionym zestawieniu nie ujęto właścicieli, współwłaścicieli i dzierżawców gospodarstw indywidualnych w rolnictwie (łącznie z pomagającymi członkami ich rodzin), a także osób wykonujących umowy o dzieło i pomocników rolnika. Wynika to ze sposobu pozyskiwania danych statystycznych przez GUS.

⁸³ GUS, <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/kapital-ludzki/cudzoziemcy-wykonujacy-prace-w-polsce-w-grudniu-w-2024-r-15,25.html>.

⁸⁴ GUS, https://ssgk.stat.gov.pl/Rynek_pracy.html.

latach⁸⁵. W kontekście starzejącego się społeczeństwa i malejącej liczby osób w wieku produkcyjnym może to prowadzić do trudności w pozyskiwaniu pracowników, szczególnie w sektorach wymagających pracy fizycznej. W związku z tym kontynuacja możliwości legalnego zatrudniania obywateli Ukrainy stanowi istotne wsparcie dla polskich pracodawców.

Skutki gospodarcze projektu dotyczą nie tylko osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę czy umowy cywilnoprawnej, lecz także tych, którzy świadczą usługi w ramach jednoosobowej działalności gospodarczej (tzw. model B2B). W tym kontekście projekt przyczynia się również do utrzymania możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez obywateli Ukrainy na terenie Polski.

Projekt przewiduje również przedłużenie – do 4 marca 2026 r. – okresu niestosowania przepisów dotyczących wymaganego dochodu dla obywateli Ukrainy prowadzących działalność gospodarczą. Stanowi to istotne ułatwienie dla osób planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej w Polsce.

Zgodnie z danymi Polskiego Instytutu Ekonomicznego, od początku 2022 r. do kwietnia 2025 r. obywatele Ukrainy założyli w Polsce 88,5 tys. jednoosobowych działalności gospodarczych (JDG), z czego ponad 33 tys. powstało w samym 2024 r. Łącznie, wraz ze spółkami, od wybuchu wojny utworzono w Polsce ponad 100 tys. ukraińskich podmiotów gospodarczych. Obecnie co dziesiąta nowo zakładana JDG w Polsce należy do obywatela Ukrainy, a wśród działalności rejestrowanych przez cudzoziemców aż 85% stanowią podmioty ukraińskie⁸⁶.

Oprócz przedstawionych ogólnych skutków gospodarczych dla rynku pracy, projekt wprowadza również bardziej szczegółowe rozwiązania, które ułatwiają zatrudnienie lub utrzymanie zatrudnienia w zawodach m.in.:

- pielęgniarek i położnych – przedłużenie warunkowego prawa wykonywania zawodu w ramach tzw. procedury uproszczonej,
- lekarzy i lekarzy dentystów – określenie terminów tzw. systemu uproszczonego przez wskazanie terminów decyzji w procesie ubiegania się o prawo do wykonywania zawodu,
- nauczycieli – możliwość przydzielania godzin ponadwymiarowych w większym wymiarze niż wynika to z ustawy Karta Nauczyciela⁸⁷,
- pomocy nauczyciela, nauczycieli języka polskiego i innych nauczycieli, asystentów międzykulturowych – wydłużenie okresu wymogu potwierdzenia znajomości j. polskiego,
- osób świadczących usługi psychologiczne na rzecz obywateli Ukrainy, które uzyskały odpowiednie wykształcenie w Ukrainie – wydłużenie okresu możliwości świadczenia usług do końca 2025 r.

⁸⁵ Wyniki Ankiety Makroekonomicznej NBP Runda: czerwiec 2025 r., https://nbp.pl/wp-content/uploads/2025/06/2025Q2_SPFs.pdf.

⁸⁶ Euronews, <https://pl.euronews.com/business/2025/07/30/ukrainskie-firmy-w-polsce-100-tys-ukrainskich-firm-otwarto-w-polsce-od-wybuchu-wojny#:~:text=Ponad%20100%20tys.&text=Jak%20informuje%20Polski%20Instytut%20Ekonomiczny,w%20zesz%C5%82ym%20roku.>

⁸⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 986, 1871, z 2025 r. poz. 620, ze zm.

Zaproponowane w projekcie rozwiązania dotyczące określonych grup zawodowych przyczyniają się do ułatwienia zatrudnienia, a szerzej – świadczenia pracy – w tych obszarach.

Jednocześnie projekt może również prowadzić do ograniczenia możliwości zatrudniania obywateli Ukrainy w Polsce, m.in. poprzez rozszerzenie katalogu przesłanek umożliwiających uchylenie zezwolenia na pobyt (zob. pkt V opinii). Dodatkowo, wydłużenie wymaganego okresu pobytu czasowego do 10 lat jako warunku ubiegania się o obywatelstwo może negatywnie wpłynąć na decyzje obywateli Ukrainy dotyczące osiedlania się w Polsce.

Wydłużony czas oczekiwania na obywatelstwo może generować poczucie niepewności, co z kolei może zniechęcać wysoko wykwalifikowanych cudzoziemców do długoterminowego związania się z Polską. W rezultacie mogą oni wybierać inne państwa, oferujące bardziej przejrzyste i krótsze ścieżki naturalizacji. Taka sytuacja może prowadzić do ograniczenia inwestycji obywateli Ukrainy w Polsce – zarówno w zakresie zakupu nieruchomości, jak i podejmowania działalności gospodarczej. Warto podkreślić, że wskazane ryzyka zostały szeroko zasygnalizowane w ramach konsultacji społecznych dotyczących projektu – zgłoszono ponad 300 komentarzy odnoszących się do tych kwestii⁸⁸.

Projekt wywołuje kolejne skutki gospodarcze, wynikające m.in. z wprowadzenia dodatkowych warunków uzyskiwania świadczenia wychowawczego (zob. pkt V opinii). W tym kontekście jednym z potencjalnych efektów może być wzrost motywacji obywateli Ukrainy wychowujących dzieci do podejmowania aktywności zawodowej, w celu spełnienia nowych kryteriów uprawniających do otrzymania świadczenia. Z drugiej strony, ograniczenie dostępności świadczeń może skutkować spadkiem konsumpcji wśród tej grupy, co może negatywnie wpłynąć na przychody przedsiębiorców działających w różnych sektorach gospodarki.

Zgodnie z danymi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w lipcu 2025 r. świadczenie wychowawcze pobierało łącznie 276,6 tys. dzieci cudzoziemców, w tym 224,7 tys. dzieci obywateli Ukrainy⁸⁹. Obecnie brak jest możliwości precyzyjnego określenia, o ile zmniejszy się liczba wypłacanych świadczeń w wyniku wprowadzenia nowych warunków, ponieważ dotychczas nie prowadzono statystyk w tym zakresie.

Kolejnym skutkiem gospodarczym projektu jest przedłużenie preferencji podatkowych związanych z konfliktem zbrojnym w Ukrainie – z końca 2025 r. do końca 2026 r. Rozwiązanie to jest korzystne zarówno dla darczyńców – przedsiębiorców, osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, jak i obywateli Ukrainy otrzymujących pomoc. Podmioty udzielające wsparcia mogą m.in. zaliczać wydatki na pomoc do kosztów uzyskania przychodu oraz odliczać

⁸⁸ ID ankiety np.: 245967, 245499, 245522, 291284, 247650, 244161.

⁸⁹ Money.pl, <https://www.money.pl/gospodarka/800-plus-pobiera-lacznie-276-6-tys-dzieci-cudzoziemcow-wiekszosc-z-ukrainy-7194036144048928a.html#:~:text=osoby%20ze%20statusem%20uchod%C5%BAcy%20lub,Ukrai%C5%84c%C3%B3w.>

określone darowizny (pieniężne i rzeczowe) od dochodu. Z kolei osoby otrzymujące pomoc są zwolnione z obowiązku odprowadzania podatku dochodowego w zakresie określonym ustawą⁹⁰.

Dodatkowo, projekt może skutkować nieznacznym wzrostem popytu na wybrane prywatne usługi medyczne, w związku z ograniczeniem dostępu do świadczeń zdrowotnych dla nieubezpieczonych obywateli Ukrainy. Zjawisko to może dotyczyć m.in. usług stomatologicznych, rehabilitacyjnych oraz zakupu wyrobów medycznych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawcy projektowana ustawa będzie wywoływała pozytywne skutki dla budżetu państwa, bowiem proponowane zmiany, w szczególności w zakresie ograniczenia udzielania świadczeń opieki zdrowotnej oraz świadczenia wychowawczego dla obywateli Ukrainy legalnie przebywających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, spowodują zmniejszenie wydatków z budżetu państwa. Wnioskodawca zauważa ponadto, że w związku z rozwiązaniami proponowanymi w projekcie prognozuje się spadek wydatków w zakresie zbiorowego zakwaterowania. Niezbędne będzie jednak zapewnienie finansowania utrzymywanych form wsparcia w związku z przedłużeniem udzielania pomocy obywatelom Ukrainy do dnia 4 marca 2026 r. Wnioskodawca wskazuje ponadto, że projektowane zmiany nie będą mieć wpływu na jednostki samorządu terytorialnego bowiem na podstawie projektowanych przepisów nadal będzie kontynuowana, przez gminy oraz instytucje gminne, realizacja przypisanych im zadań.

W nawiązaniu do powyższego należy zauważyć, że Wnioskodawca nie wskazał wymiernego wpływu projektu na sektor finansów publicznych. Nie odniósł się on także szerzej do kosztów pośrednich i kosztów administracyjnych przedstawionych rozwiązań, na co m.in. wskazywały osoby uczestniczące w konsultacjach społecznych (zob. pkt VI.C opinii).

Analizując skutki finansowe omawianego projektu należy stwierdzić, że proponowane rozwiązania będą wywierały wpływ na sektor finansów publicznych. Z punktu widzenia oceny skutków finansowych dla tego sektora szczególnie istotne znaczenie mają propozycje zmierzające do zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, zarówno dla obywateli Polski, jak i obywateli innych państw, w tym Ukrainy, przebywających legalnie na terenie Polski oraz zmiany kryteriów przyznawania obywatelom Ukrainy przebywającym legalnie na terytorium RP świadczenia wychowawczego „800 plus”.

Jak wskazano w ocenie skutków regulacji do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu weryfikacji prawa do świadczeń na rzecz rodziny dla cudzoziemców oraz o warunkach pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (druk sejmowy nr 1685) nie ma

⁹⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 163 ze zm.

możliwości dokładnego oszacowania kwot wynikających z uszczelnienia systemu przyznawania świadczeń dla cudzoziemców z państw trzecich. Kwestia powiązania aktywności zawodowej z wypłacaniem świadczenia wychowawczego nie była bowiem dotąd przedmiotem publikowanej analizy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Nie publikowano również diagnozy dotyczącej prób wyłudzenia świadczenia wychowawczego, czy też prób podawania przez cudzoziemców nieprawdziwych danych do rejestrów publicznych. Z kolei przepisy dotyczące powiązania wypłaty świadczenia wychowawczego z obowiązkiem szkolnym na podstawie ustawy pomocowej zaczęły obowiązywać w okresie świadczeniowym od 1 czerwca 2025 r. do 31 maja 2026 r., tak więc nie ma jeszcze analiz w tym zakresie. Z dostępnych danych liczbowych, ale także z danych wynikających z różnych raportów i publikacji, czy też z informacji z rozmów z przedstawicielami urzędów wojewódzkich i ZUS o próbach nadużyć, jednostek samorządu terytorialnego, oszacowano jedynie, iż rozwiązania proponowane w projekcie rządowym mogą spowodować zmniejszenie wydatków z budżetu państwa przewidzianych na wypłatę świadczeń dla cudzoziemców o 10% w stosunku do wydatków na świadczenia przyznawane na dotychczasowych warunkach. Biorąc pod uwagę, że przepisy zawarte w projekcie rządowym dążą do powiązania prawa do świadczenia wychowawczego dla cudzoziemców z państw trzecich, w tym z Ukrainy, z aktywnością wnioskodawcy na rynku pracy oraz nauką dzieci w polskiej szkole i tym samym służą także celowi opiniowanego projektu, to również w przypadku projektu przedstawionego przez Wnioskodawcę można ewentualnie oczekiwać podobnej skali zmniejszenia wydatków z budżetu państwa przewidzianych na wypłatę świadczeń dla cudzoziemców. W odniesieniu do zagadnienia obejmującego możliwość skorzystania przez obywateli Ukrainy ze służby zdrowia pod warunkiem, że pracują i posiadają ubezpieczenie zdrowotne należy również stwierdzić, że oszczędności związane z takim ograniczeniem nie są możliwe do oszacowania. Wprawdzie w ocenie skutków regulacji do ww. projektu rządowego wskazano, że wprowadzenie dodatkowych ograniczeń w dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej w odniesieniu do osób uprawnionych na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w okresie od 1 października 2025 r. do 4 marca 2026 r. przyniesie szacowane oszczędności w wysokości co najmniej 29,31 mln zł w odniesieniu do następujących świadczeń: rehabilitacja lecznicza, leczenie stomatologiczne, programy lekowe, zabiegi zaćmy, endoprotezoplastyka, koszty profilaktycznych programów zdrowotnych finansowanych ze środków własnych NFZ, zaopatrzenie w wyroby medyczne i ich naprawa, refundacja leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia. Jednocześnie zaznaczono, że dodatkowe oszczędności związane z ww. ograniczeniami na obecnym etapie nie są możliwe do oszacowania.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Wejście w życie projektu nie spowoduje zmiany obciążeń administracyjnych wynikających z prowadzenia działalności gospodarczej. Zmiany zaproponowane w projekcie wpłyną na zwiększenie obowiązków ZUS związanych z weryfikacją statusu prawnego obywateli Ukrainy przebywających w Polsce, w szczególności podlegania przez nich ubezpieczeniom społecznym w wymaganym zakresie.

Osoby pobierające świadczenie wychowawcze i inne świadczenia w ramach polskiego systemu zabezpieczenia społecznego zobligowane zostaną do złożenia nowego wniosku o ustalenie prawa do świadczenia.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projekt przewiduje nowelizację przepisów w zakresie statusu prawnego i uprawnień obywateli Ukrainy w Polsce, podwyższenia kary za nielegalne przekroczenie polskiej granicy oraz wprowadzenia na takich samych zasadach jak za propagowanie nazizmu, komunizmu czy faszyzmu – kary za propagowanie banderyzmu oraz działań OUN-UPA, a także w zakresie zmiany przesłanki nabycia obywatelstwa polskiego. Zaproponowane w projekcie rozwiązania w zakresie uprawnień do świadczenia wychowawczego i świadczeń opieki medycznej w istotny sposób ograniczają dostęp do tych uprawnień obywateli Ukrainy przebywających w Polsce, w tym osób niezdolnych do pracy. Istotne wątpliwości budzą zmiany w zakresie prawa karnego, obejmujące zmianę definicji czynów związanych z działaniami OUN-UPA podlegających karze. Projektowane przepisy budzą wątpliwości interpretacyjne oraz ograniczają zakres podmiotowy i przedmiotowy zdarzeń objętych sankcjami.

Projektowane rozwiązania można uznać za mieszczące się w granicach swobody regulacyjnej pozostawionej przez EKPC.

2. Skutki społeczne: Przyjęcie ustawy będzie się wiązało z pozytywnymi skutkami społecznymi takimi jak: zapewnienie legalnego pobytu osobom korzystającym z ustawy pomocowej, stabilizacja sytuacji pracowników i przedsiębiorców zatrudniających osoby przybyłe z Ukrainy, a także stabilizacja sytuacji lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych. Jednocześnie przyjęcie ustawy wiązać się będzie m.in. z pogorszeniem sytuacji wszystkich cudzoziemców ubiegających się o polskie obywatelstwo. Przyjęcie nowych przepisów o nabyciu polskiego obywatelstwa w sposób szczególny dotknie Białorusinów, których dokumenty utracą ważność, zaś ich powrót do Białorusi nie jest możliwy ze względów bezpieczeństwa. Projektowane przepisy mogą wywołać skutki nieprzewidziane przez Wnioskodawcę, w tym zwiększenie liczby osób ubiegających się o polskie emerytury w celu uzyskania świadczeń medycznych w Polsce oraz praktyki podejmowania fikcyjnych form zatrudnienia wyłącznie w celu rejestracji w ZUS.

Przyjęcie zmian dotyczących ustawy o IPN może skutkować trudnościami interpretacyjnymi i późniejszą koniecznością ich doprecyzowania, a także mieć istotny wpływ na postrzeganie obywateli Ukrainy, w szczególności zaś Ukraińców przebywających w Polsce, a także oddziaływać na stosunki międzynarodowe. Projektowane przepisy w negatywny sposób wpłyną na tzw. grupy wrażliwe.

3. Skutki gospodarcze: Projekt wywiera istotny wpływ na rynek pracy. Przedłużenie rozwiązań pomocowych dla obywateli Ukrainy sprzyja utrzymaniu ich legalnego zatrudnienia w Polsce, jednak zmiany w przepisach – takie jak rozszerzenie przesłanek uchylenia zezwolenia na pobyt czy wydłużenie okresu pobytu wymaganego do uzyskania obywatelstwa – mogą ograniczyć ich dostęp do rynku pracy. Projekt może również zwiększyć aktywność zawodową rodziców z Ukrainy, motywując ich do spełnienia nowych kryteriów świadczeniowych. Z drugiej strony, ograniczenie dostępu do świadczeń może obniżyć konsumpcję w tej grupie, co negatywnie wpłynie na przychody przedsiębiorców. Przedłużenie preferencji podatkowych związanych z konfliktem na Ukrainie do końca 2026 r. stanowi dodatkowy aspekt gospodarczy projektu. Rozwiązania te są korzystne zarówno dla darczyńców – przedsiębiorców, osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, jak i obywateli Ukrainy otrzymujących pomoc.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja będzie miała bezpośredni wpływ na sektor finansów publicznych. Szczególne znaczenie w tym kontekście mają propozycje zmierzające do zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, zarówno dla obywateli Polski, jak i obywateli innych państw, w tym Ukrainy przebywających legalnie na terenie Polski oraz zmiany kryteriów przyznawania obywatelom Ukrainy przebywającym legalnie na terytorium RP świadczenia wychowawczego „800 plus”. Kwoty zmniejszenia wydatków budżetu państwa i wydatków Funduszu Pomocy z tego tytułu nie są możliwe do oszacowania.

5. Rozwiązania zagraniczne: Analiza systemów ochrony zdrowia i świadczeń rodzinnych dla obywateli Ukrainy z ochroną tymczasową w Czechach, Hiszpanii i Niemczech wskazuje, że państwa te zapewniają osobom objętym ochroną pełny katalog świadczeń zdrowotnych, a różnice dotyczą konstrukcji systemów świadczeń rodzinnych. W Czechach wdrożono świadczenie humanitarne z mechanizmem obniżania wysokości w przypadku braku aktywności zawodowej. Hiszpania przyjęła zasady wsparcia oparte na kryteriach dochodowych. W Niemczech zastosowano model uniwersalnego zasiłku rodzinnego przysługującego na każde dziecko rezydujące w kraju.

Analiza rozwiązań przyjętych w zakresie penalizacji nielegalnej migracji wskazuje na istotne różnicowanie. Część państw (np. Francja, Litwa, Niemcy, Szwecja) przewiduje kary pozbawienia wolności za nielegalny wjazd lub pobyt, podczas gdy inne (np. Hiszpania, Włochy) priorytetowo stosują sankcje administracyjne. Większe różnicowanie występuje w penalizacji osób organizujących nielegalną migrację –

od neutralnej terminologii – „organizowanie/ułatwianie” (Francja, Polska) – po określenie – „przemyt” (Hiszpania, Niemcy) z karami od trzech miesięcy do dziesięciu lat pozbawienia wolności. Przeanalizowane systemy prawne przewidują zaostrzenie odpowiedzialności w przypadku działania dla zysku, w zorganizowanych grupach lub z narażeniem życia migrantów.

Analiza przepisów dotyczących naturalizacji w państwach członkowskich UE i OECD wskazuje na istnienie trzech podstawowych modeli uzyskiwania obywatelstwa przez cudzoziemców. Pierwszy model (Belgia i Francja) wymaga pięcioletniego legalnego pobytu bez względu na jego formę prawną, a decydujące znaczenie ma wykazanie integracji społecznej, językowej i zawodowej. Drugi model, stosowany przez większość analizowanych państw (np. Australia, Czechy, Niemcy, Szwajcaria) – wymaga połączenia długości okresu trwania legalnego pobytu czasowego oraz uzyskania prawa stałego pobytu, a rozwiązania w poszczególnych państwach różnią się w zakresie długości wymaganego pobytu stałego. W trzecim modelu (np. Litwa, Słowacja, USA) warunkiem złożenia wniosku o obywatelstwo jest udokumentowany pobyt stały przez określony czas – przy czym wcześniejsze okresy legalnego pobytu czasowego, choć niezbędne do uzyskania prawa stałego pobytu, nie są w ogóle wliczane do okresu naturalizacyjnego.

Autorzy:

Marek Jaśkowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Kaja Krawczyk, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

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

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

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

dr Marcin Klinowski, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Monika Korolewska, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/