

Warszawa, dnia 22 lutego 2024 r.

BAS-WAP/WASiE/WAZSP-245/24

Pan Minister

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

SEKRETARIAT ZŁOY SZEFAS
L.dz. DS.1700.15.2024
Data wpływu 22.02.2024

Ocena Skutków Regulacji

**zawartej w projekcie ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy
w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa,
ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku
dochodowym od osób prawnych¹**

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa² przewiduje szczególne regulacje prawne związane z pobytem na terytorium RP obywateli Ukrainy, którzy w wyniku działań wojennych zostali zmuszeni do opuszczenia swojego kraju pochodzenia. Część przepisów tej ustawy ma charakter epizodyczny³, np. regulacje dotyczące uznawania legalności pobytu, dopuszczenia tymczasowego wykorzystania oddanego

¹ Mając na uwadze pilną potrzebę zapewnienia dalszego funkcjonowania rozwiązań prawnych stworzonych dla obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium RP w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy – obecna regulacja ustawowa obowiązuje do dnia 4 marca 2024 r., rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, który wpłynął do Sejmu w dniu 6 lutego 2024 r. został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 7 lutego 2024 r. W tym samym dniu, po skierowaniu projektu do Komisji Finansów Publicznych, zostało przedstawione sprawozdanie Komisji. Następnie II czytanie projektu odbyło się na posiedzeniu Sejmu w dniu 8 lutego 2024 r. a III czytanie, po przedstawieniu przez Komisję Finansów Publicznych dodatkowego sprawozdania, w dniu 9 lutego 2024 r. Senat w dniu 15 lutego 2024 r. przyjął ustawę bez poprawek.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 103, z późn. zm., dalej: „ustawa z dnia 12 marca 2022 r.”.

³ Zgodnie z § 29a załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” W przepisach epizodycznych zamieszcza się regulacje, które wprowadzają odstępstwa od określonych przepisów, a których okres obowiązywania jest wyraźnie określony.

do użytkowania obiektu budowlanego na potrzeby zamieszkania zbiorowego obywateli Ukrainy, okresu ważności wizy krajowej obywatela Ukrainy oraz zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego obywatelowi Ukrainy, terminu do opuszczenia przez obywatela Ukrainy terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz terminu dobrowolnego powrotu obywatela Ukrainy, okresu ważności kart pobytu, polskich dokumentów tożsamości cudzoziemca oraz dokumentów „zgoda na pobyt tolerowany” wydanych obywatelom Ukrainy czy okresu zawieszenia biegu terminów na załatwienie spraw dotyczących udzielenia cudzoziemcowi enumeratywnie wymienionych zezwoleń (m.in. na pobyt czasowy, na pobyt stały, na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej). W pierwotnym tekście ustawy z dnia 12 marca 2022 r. wskazano datę 4 marca 2024 r. jako koniec okresu obowiązywania określonych powyżej przepisów epizodycznych.

Ponadto, ustawa z dnia 12 marca 2022 r. przewiduje możliwość udzielania posiadającemu kwalifikacje obywatelowi Ukrainy zgody na wykonywanie zawodu lekarza, zawodu lekarza dentysty, zawodu pielęgniarstwa oraz zawodu położnej, jak również przyznania warunkowego prawa wykonywania tych zawodów, ograniczoną w czasie do 25 miesięcy (licząc od dnia 24 lutego 2022 r.).

Również przepisy dotyczące wsparcia podatkowego obywateli Ukrainy przewidziane w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴ (dotyczące kosztów uzyskania przychodów oraz zwolnienia pomocy humanitarnej od podatku dochodowego) oraz w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁵ (dotyczące kosztów uzyskania przychodów) obowiązywały czasowo, to jest do 31 grudnia 2023 r.

II. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projekt w zakresie ustawy z dnia 12 marca 2022 r. przewiduje przedłużenie okresu obowiązywania szczególnych rozwiązań prawnych przewidzianych w tej ustawie do dnia 30 czerwca 2024 r. lub do 28 miesięcy (licząc od dnia 24 lutego 2022 r.). W zakresie u.p.d.o.f. oraz u.p.d.o.p. przewiduje się przedłużenie okresu obowiązywania szczególnych rozwiązań prawnych do dnia 31 grudnia 2024 r. (czyli

⁴ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm., dalej: „u.p.d.o.f.”.

⁵ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2805, dalej: „u.p.d.o.p.”.

do końca obecnego roku podatkowego). Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, celem zmian jest przedłużenie rozwiązań korzystnych dla obywateli Ukrainy z uwagi na przedłużającą się wojnę.

III. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Decyzją wykonawczą Rady Unii Europejskiej 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 przedłużono „tymczasową ochronę udzielaną wysiedleńcom z Ukrainy, o których mowa w art. 2 decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382, o jeden rok, do dnia 4 marca 2025 r.”⁶. Zgodnie z art. 291 TfUE państwa członkowskie przyjmują środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów wykonawczych UE. W związku z tym do poszczególnych państw należy zastosowanie odpowiednich środków przedłużających dotychczasową pomoc udzieloną obywatelom Ukrainy i każde z państw realizuje to w sposób właściwy dla swojego porządku prawnego.

Omawiany projekt dotyczy szczegółowych rozwiązań wewnątrz krajowych o ograniczonym czasowo charakterze. Brak jest zatem potrzeby dokonywania analizy porównawczej rozwiązań przyjmowanych w innych państwach.

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

W grupie podmiotów objętych regulacją wnioskodawca projektu wskazuje: obywateli Ukrainy, przebywających na terytorium Polski (ok. 1 mln zgodnie z liczbą osób zarejestrowanych w rejestrze obywateli Ukrainy i członków ich rodzin, którym nadano status cudzoziemca na podstawie specustawy – dane.gov.pl), jednostki samorządu terytorialnego (2 873, z tego 16 województw, 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu oraz 2477 gmin – Główny Urząd Statystyczny), Straż Graniczną (Komendant Główny Straży Granicznej, 9 Komendantów oddziałów Straży Granicznej oraz 97 Komendantów placówek Straży Granicznej⁷), Szefa Urzędu ds.

⁶ Dz.U. UE L, 2023/2409, 24.10.2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32023D2409>.

⁷ Zob. ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1080, z późn. zm.).

Cudzoziemców, wojewodów (16)⁸, podmioty powierzające wykonywanie pracy cudzoziemcom (128 000 – szacunki MRiPS na temat liczby pracodawców zatrudniających cudzoziemców posiadających aktualne zezwolenia wg stanu na dzień 31.12.2021 r. zgodnie z systemem CeSAR), starostów (340 powiatowych urzędów pracy – dane MRPiPS), organy realizujące świadczenia (gminy), instytucje opieki dla dzieci do lat 3 (7808 - dane administracyjne), Zakład Usług Społecznych oraz inne podmioty realizujące działania na rzecz uchodźców, których liczbę trudno oszacować⁹.

Wskazana przez wnioskodawcę grupa podmiotów, których dotyczy regulacja, jest wyczerpująca.

V. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy projekt nie był poddany konsultacjom społecznym.

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Proponowana zmiana wpływa na sektor finansów publicznych.

Zgodnie z przepisami ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie, w szczególności obywatelom Ukrainy dotkniętym konfliktem zbrojnym na jego terytorium, w tym zadań realizowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak i poza nim, a także realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym kraju w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, odbywa się w szczególności ze środków Funduszu Pomocy. Fundusz ten umiejscowiony jest w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) i jako taki nie stanowi państwowego funduszu celowego. Wśród licznych źródeł finansowania funduszu znajdują się także wpłaty z budżetu państwa, środki z obligacji wyemitowanych w kraju lub za granicą przez BGK oraz wpłaty środków pieniężnych następujących jednostek sektora finansów publicznych: agencji wykonawczych,

⁸ Zob. ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. poz. 603).

⁹ Zob. OSR do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (druk nr 188), str. 3–4.

instytucji gospodarki budżetowej, innych państwowych funduszy celowych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i zarządzanych przez niego funduszy, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i funduszy zarządzanych przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, państwowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego), a także z wyłączeniem dotacji z budżetu państwa.

Wnioskodawca wskazuje, że 7 grudnia 2023 r. został zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów plan finansowy Funduszu Pomocy na 2024 rok, w którym ujęto środki finansowe w wysokości 4 352 632,6 tys. zł. Przedłużenie okresu obowiązywania szczególnych rozwiązań prawnych przewidzianych w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa do dnia 30 czerwca 2024 r. będzie się wiązało z koniecznością pokrycia wydatków w okresie od 5 marca do 30 czerwca 2024 r. z tytułu świadczeń zdrowotnych, świadczeń rodzinnych, wypłacanych przez ZUS, pobytu uchodźców w obiektach, finansowanych w ramach ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, stypendiów i zasiłków dla uczniów oraz organizacji egzaminu maturalnego. W ocenie wnioskodawcy kwota niezbędna na pokrycie tych wydatków wynosi wg wstępnych szacunków 1 865 861,4 tys. zł, pod warunkiem że w kolejnych miesiącach, tj. po dniu 4 marca 2024 r., koszt zadań realizowanych z Funduszu Pomocy utrzyma się na podobnym poziomie oraz sytuacja na Ukrainie nie zmieni się drastycznie, powodując nową falę migracji do Polski. Zwiększenie planu Funduszu Pomocy może nastąpić z oszczędności powstałych w jednostkach sektora finansów publicznych lub budżetowych rezerwach celowych na podstawie mechanizmów określonych w ustawie. W innym przypadku niezbędna może okazać się emisja obligacji BGK.

Nie ma możliwości zweryfikowania wskazanej przez wnioskodawcę kwoty gdyż szacunek zwiększenia planu Funduszu Pomocy na 2024 r. obejmuje łącznie wszystkie zadania realizowane z funduszu i jest wynikiem wyliczeń dokonanych w oparciu o zgromadzone dane od poszczególnych dysponentów realizujących zadania wynikające z przepisów ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy.

Nie można określić kwotowo skutków finansowych dla sektora finansów publicznych w związku z proponowanymi zmianami w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych. Nie pozwalają na to dane podatkowe w odniesieniu do proponowanych preferencji podatkowych, które wiążą się z: możliwością odliczenia darowizn przekazanych po dniu 23 lutego 2022 r. na cele związane z przeciwdziałaniem skutkom działań wojennych w Ukrainie, niezaliczaniem do przychodów wartości darowizn oraz nieodpłatnych świadczeń otrzymanych po dniu 23 lutego 2022 r. w związku z przeciwdziałaniem skutkom działań wojennych w Ukrainie, zwolnieniem z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych pomocy humanitarnej otrzymanej po dniu 23 lutego 2022 r. przez obywateli Ukrainy, którzy w związku z toczącymi się działaniami wojennymi opuścili swój kraj i przybyli do Polski oraz możliwością uznania za spełniony warunku określonego w art. 3 ust. 1a pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (dotyczącego ośrodka interesów życiowych) na podstawie pisemnego oświadczenia osoby fizycznej o posiadaniu na terytorium Polski centrum interesów osobistych lub gospodarczych. Darowizny przeznaczone na cel określony w projekcie ustawy oraz koszty uzyskania przychodów są ujęte w zeznaniach podatkowych w globalnych wartościach (bez możliwości ich wyodrębnienia). Poza statystyką podatkową pozostają z kolei kwoty wyłączeń od przychodów (zwolnień) przeznaczonych na ten cel.

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

W opinii wnioskodawców projektowana ustawa nie będzie miała wpływu na konkurencyjność gospodarki, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorców, oraz na sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw. Nie powinna mieć też wpływu na sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, obywateli, osób starszych, a także osób niepełnosprawnych oraz gospodarstwa domowe.

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Z projektu nie wynikają obciążenia regulacyjne.

IX. Wpływ na rynek pracy

Wejście w życie projektowanych przepisów będzie miało wpływ na rynek pracy.

Z informacji o zatrudnieniu cudzoziemców w Polsce¹⁰ wynika, że środowiska gospodarcze zgłaszają stałe niedobory pracowników, występujące w coraz większej liczbie branż, regionów i zawodów. Potwierdzają to dane statystyczne – utrzymująca się od wielu lat niska stopa bezrobocia, jak również liczne opracowania nt. sytuacji na rynku pracy. Pod tym względem sytuacja na rynku pracy nie uległa istotnym zmianom w ostatnich latach pomimo pogorszenia warunków prowadzenia działalności gospodarczej z powodu pandemii, zbrojnej napaści Rosji na Ukrainę i wzrostu cen nośników energii. W związku z tym utrzymuje się duże zainteresowanie zatrudnianiem cudzoziemców. Obywatele Ukrainy odgrywają najistotniejszą rolę wśród cudzoziemców na polskim rynku pracy. Byli najchętniej zatrudnianą przez pracodawców grupą narodową jeszcze przed wybuchem pełnoskalowej wojny. Natomiast wprowadzenie przepisów otwierających dla nich rynek pracy (jedyny wymóg to powiadomienie o zatrudnieniu) spowodowało przejście na uproszczone procedury – w 2023 roku 85% wniosków dot. obywateli Ukrainy dotyczy formy legalizacji zatrudnienia polegającej na powiadomieniu o zatrudnieniu obywatela Ukrainy¹¹. Liczba obywateli tego państwa zgłoszonych do ubezpieczenia na koniec 2023 r. wyniosła 759 tys. (w tym 242 tys. to uchodźcy z PESEL UKR czyli obywatele Ukrainy, którzy przybyli po 24 lutego do Polski w związku z wojną i są zgłoszeni w systemie ubezpieczeń ZUS).

¹⁰ Zob. *Informacja o zatrudnieniu cudzoziemców w Polsce*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa, styczeń 2024 r.

¹¹ Czasowo, na podstawie przepisów ustawy z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, wszyscy obywatele Ukrainy przebywający legalnie na terytorium Polski mają swobodny dostęp do rynku pracy. Pracodawca ma jednak obowiązek powiadomienia właściwego urzędu o zatrudnieniu danej osoby. Powiadomienie nie jest procedowane przez urzędników – jest jedynie notyfikacją tego zdarzenia. Jednakże dane gromadzone w tym zakresie mogą być wykorzystywane przez odpowiednie organy w celu kontroli legalności zatrudnienia. Od momentu wprowadzenia tego rozwiązania (pierwsze rejestracje dokonane zostały 15 marca 2022 r.) do 31 grudnia 2023 r. odnotowano 1 milion 866 tys. powiadomień. Należy tu podkreślić, że liczba ta określa liczbę wszystkich powiadomień, które mogły również niekiedy dotyczyć tej samej osoby – jeśli cudzoziemiec na przykład zmienił pracę, w liczbie tej zawiera się ponowne powiadomienie dot. jego osoby. Zob. *Informacja o zatrudnieniu cudzoziemców w Polsce*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa, styczeń 2024 r.

X. Wpływ na pozostałe obszary

Projekt nie będzie miał wpływu na inne obszary.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Ustawa będąca przedmiotem projektu wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

W przypadku przedmiotowego projektu nie przewidziano ewaluacji.

XIII. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

W przypadku przedmiotowego projektu nie dołączono załączników.

Autorzy:

Beata Bińkowska (pkt I, II, V, VIII, XI, XII, XIII)
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Monika Korolewska (pkt IV, VI, VII, IX, X)
specjalista ds. finansów publicznych
w Biurze Analiz Sejmowych

Daniela Kupis (pkt III)
specjalista ds. międzynarodowych
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych



Adam Dudzic

Deskryptory bazy REX: finanse publiczne, projekt ustawy, pomoc społeczna, Ukraina, ulgi podatkowe
Weryfikacja: Adrian Grycuk (pkt IV, VI, VII, IX, X), Dobromir Dziewulak (pkt III), Adam Karczmarek (pkt I, II, V, VIII, XI, XII, XIII)