

Jarosław Szczepański

***Analiza porównawcza przepisów ustaw o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz o ustanowieniu dodatkowych gwarancji prawnych i socjalnych dla obywateli Rzeczypospolitej Polskiej przebywających na terytorium Ukrainy***

**Comparative Analysis of The Act on Assistance to Citizens of Ukraine in Connection with an Armed Conflict on the Territory of this Country and Act on the Establishment of Additional Legal and Social Guarantees for Citizens of the Republic of Poland Residing in the Territory of Ukraine**

Wojna na Ukrainie stała się powodem największej od dekad fali migracji w Europie. Polska stała się, w pierwszych dniach konfliktu celem ucieczki tysięcy uchodźców. W ciągu pierwszych miesięcy konfliktu przez Polskę przetoczyła się fala ponad 5 000 000 uchodźców z Ukrainy. Odpowiedzią na te wydarzenia było przyjęcie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Ustawa ta wprowadziła bezprecedensowy pakiet praw socjalnych dla uchodźców. Odpowiedzią na działania rządu polskiego była ustawa ukraińska nadająca specjalny status Polakom na terytorium Ukrainy. Obie regulacje sprawiły natomiast, że pierwszy raz w XXI wieku w Europie pojawiła się swoista – *sui generis* – przestrzeń swobody przepływu osób, pracowników i przedsiębiorców. Celem tego artykułu jest analiza porównawcza ww. aktów prawnych oraz wskazanie postulatów co do dalszego kształtowania sytuacji prawnej ponad milionowej diaspory uchodźców ukraińskich w Polsce.

**Słowa kluczowe:** Wojna Rosyjsko-Ukraińska, Status Polaków na Ukrainie, Status Ukraińców w Polsce, Migracje, Uchodźcy, Prawo porównawcze, Prawo pobytu; Ochrona tymczasowa, Prawo UE.

The war in Ukraine has caused the largest wave of migration in Europe in decades. In the first days of the conflict, Poland became a destination for thousands of refugees. During the first months of the conflict, a wave of over 5,000,000 refugees from Ukraine swept through Poland. The response to these events was the adoption of the Act on assistance to citizens of Ukraine in connection with the armed conflict on the territory of this country. This act introduced an unprecedented package of social rights for refugees. The response to the actions of the Polish government was a Ukrainian law granting special status to Poles on the territory of Ukraine. Both regulations meant that for the first time in the 21st century, a *sui generis* area of freedom of movement of people, employees and entrepreneurs appeared in Europe. The aim of this article is a comparative analysis of the above-mentioned. legal acts and an indication of postulates regarding the further development of the legal situation of the over one million diaspora of Ukrainian refugees in Poland.

**Key words:** Russian-Ukrainian War, Status of Poles in Ukraine; Status of Ukrainians in Poland; Migrations; Refugees; Comparative Law; Right of residence; Temporary protection, EU law.

## Wprowadzenie

Rosyjska agresja na Ukrainę stała się przyczyną niespotykanej od zakończenia Drugiej Wojny Światowej fali uchodźców wojennych w samej Europie. Miliony ludzi poszukując bezpieczeństwa opuściło swoje domy i udały się w na Zachód. Większość z ukraińskich uchodźców wybrała swoją drogę do bezpieczeństwa przez lub do Polski. W obliczu napływu setek tysięcy osób w pierwszych tygodniach od wybuchu konfliktu rząd Rzeczypospolitej podjął niezwłocznie decyzję o ograniczeniu do minimum czynności podejmowanych przez Straż Graniczną na przejściach z Ukrainą. *De facto* dokonano otwarcia granic i wpuszczenia nierejestrowanej

rzeszy ludzi. Prawną odpowiedzią na wyzwania wynikające z liczebności uchodźców, sposobu ich przyjęcia na granicy, potrzeby legalizacji ich statusu, a również chęci możliwie szybkiego zintegrowania społeczno-ekonomicznego z polskim społeczeństwem była ustawa dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>1</sup>. Umożliwiła ona włączenie Ukraińców uciekających przed wojną w ramy polskiego państwa socjalnego oraz rynku pracy. Stała się podstawą dla integracji.

Odpowiedzią na polską legislację była – jak to zostało określone przez Rusłana Stefańczuka (przewodniczącego Najwyższej Rady Ukrainy) – lustrzana ustawa ukraińska zapewniająca wsparcie podobne do wsparcia, jakie otrzymywali Ukraińcy uciekając przed wojną w Polsce<sup>2</sup>. Ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o ustanowieniu dodatkowych gwarancji prawnych i socjalnych dla obywateli Rzeczypospolitej Polskiej przebywających na terytorium Ukrainy<sup>3</sup> wprowadziła szereg praw dla obywateli Polski przebywających lub wjeżdżających na Ukrainę. Uprawnień, które pozwalają korzystać Polakom z ukraińskiego państwa socjalnego oraz rynku pracy. Pozostawiając na marginesie rozważania dotyczące skali wykorzystania tych uprawnień przez obywateli Polskich na Ukrainie przyjrzeć się warto zestawieniu regulacji polskiej i ukraińskiej by zweryfikować postawioną przez Rusłana Stefańczuka o bliźniaczości aktów.

Dotychczas na polskim rynku wydawniczym wydany zostały komentarze do ustawy *o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*<sup>4</sup> brak jednak opracowań porównawczych dotyczących ustawodawstwa polskiego i ukraińskiego. Przedkładany artykuł ma za zadanie choć częściowo wypełnić tę lukę.

---

<sup>1</sup> Dz.U. 2022 poz. 583.

<sup>2</sup> Notatka prasowa Służby prasowej Najwyższej Rady Ukrainy, <https://www.rada.gov.ua/news/Top-novyna/226255.html> dostęp: 8.06.2023.

<sup>3</sup> Dokument 2471-IX.

<sup>4</sup> *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarz*, red. Witold Klaus, LEX 2022; *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy. Komentarz z wzorami dotyczącymi pobytu, dostępu do rynku pracy, świadczeń społecznych, edukacji i opieki zdrowotnej*, red. Paweł Dembkowski, Warszawa 2022; *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarz*, red. Kamil Szmid, Piotr Sawicki, Legalis 2022.

## Ustawodawstwo Polskie

Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy jest ustawą: temporalną, szczególną, specustawą oraz aktem wykonawczym do przepisów europejskich. Jest regulacją czasową, a jej przepisy pierwotnie obowiązywać miały 18 miesięcy licząc od 24 lutego 2023 roku<sup>5</sup>. Szczególną gdyż stanowi *lex specialis* do przepisów ustaw w obszarze migracji i azylu, w szczególności ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*<sup>6</sup> oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>7</sup>. Specustawą, gdyż kompleksowo i w sposób nadzwyczajny reguluje cały obszar związany z pobytem obywateli Ukrainy (oraz niektórych innych osób) w Polsce w związku z wojną. Należy traktować również tę ustawę jako wdrożenie na gruncie polskiego prawa przepisów wynikających z decyzji wykonawczej Rady<sup>8</sup>. Decyzji w której stwierdzano zaistnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE<sup>9</sup> z 2 lipca 2001 r., co skutkowało wprowadzeniem tymczasowej ochrony. Wspomniana dyrektywa 2001/55/WE dotyczy minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, cudzoziemcom masowo przybywającym do państw członkowskich UE, w tym do Polski, którzy opuścili swój kraj pochodzenia lub określony obszar geograficzny z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka, można udzielić ochrony czasowej bez względu na to, czy ich przybycie miało charakter spontaniczny, czy też było wynikiem pomocy udzielonej im przez państwo członkowskie lub społeczność międzynarodową.

Wydaje się przeto, że twierdzenie Witolda Klausa, które można odczytać w jego komentarzu do Ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, o tym że na mocy specustawy powstały trzy równoległe reżimy prawne pomocy: klasyczny, tymczasowy i ustawowy wydaje się nieuzasadnione. Po pierwsze, choć w przywoływanym komentarzu autor wskazał, że „ustawodawca

---

<sup>5</sup> W stanie prawnym na dzień 27 czerwca 2023 roku, zgodnie z art. 2 ust. 10 obowiązywanie przepisów zostało wydłużone w wyszczególnionych przypadkach do 31 sierpnia bądź 30 września 2023 roku.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2354, z późn. zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1108 i 1918.

<sup>8</sup> Dz. Urz. UE nr L71 z 2022 r.

<sup>9</sup> Dz. Urz. UE nr L212 z 2001 r.

w uzasadnieniu projektu specustawy stwierdzał, że «projektowana ustawa ma być ustawą szczególną, istniejącą obok obowiązujących aktów prawnych w obszarze migracji i azylu», to jednak nie przytoczył fragmentu uzasadnienia w całości. Czytamy tam bowiem, że specustawa ma być *lex specialis* wobec „w szczególności ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2021 r. poz. 2354, z późn. zm.), zwanej dalej «ustawą o cudzoziemcach», oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1108 i 1918) zwanej dalej «ustawą o udzielaniu cudzoziemcom ochrony»”<sup>10</sup>. Choć wskazany katalog nie jest zamknięty to odnosi się tylko do ustawodawstwa krajowe. To zaś zgodne jest z obowiązującą wykładnią relacji pomiędzy prawem krajowym a europejskim, w którym w przypadku kolizji norm krajowej ustawy z normami prawa UE pierwszeństwo przysługuje tym drugim. Co więcej, dyrektywa wprowadzająca ochronę tymczasową mówi jedynie o standardach minimalnych. Jest to *nota bene* zgodne z samą instytucją dyrektywy, która jest aktem harmonizacji prawa w obrębie Unii Europejskiej nie aktem ujednolicającym.

Wszystko to sprawia, że zgodzić można się z twierdzeniem Kamila Szmidy i Piotra Sawickiego, wyrażonego w komentarzu pod ich redakcją, że Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy „stanowi wdrożenie **decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382** stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE z 20.7.2021 r. i skutkującej wprowadzeniem tymczasowej ochrony. Jest to pierwszy w historii przypadek skorzystania z instrumentów ochrony przewidzianych w dyrektywie”<sup>11</sup>. Uznać należy również, że choć zakres podmiotowy wskazany w decyzji Rady<sup>12</sup> i ten z Ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy różni się, to oznacza jedynie istnienie dwóch trybów realizacji przepisów a ochronie tymczasowej, nie zaś wprowadzenie trzeciego trybu procedowania. Osoby niewymienione w specustawie będą realizowały prawo do ochrony tymczasowej na podstawie ustawy

---

<sup>10</sup> Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarz, red. Witold Klaus, LEX 2022.

<sup>11</sup> Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarz, red. Kamil Szmid, Piotr Sawicki, Legalis 2022.

<sup>12</sup> Decyzja rady ma zastosowanie do poniższych kategorii osób:

- 1) obywateli Ukrainy zamieszkających w Ukrainie przed 24.2.2022 r.;
- 2) bezpaństwowców lub obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy przed 24.2.2022 r. korzystali z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej w Ukrainie;
- 3) członków rodzin osób, o których mowa w pkt 1) i 2).

o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>13</sup>.

Zgodnie z art. 1 ust. 1-2 Ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy z pomocy skorzystać mogą:

- 1) obywatele Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa,
- 2) obywatele Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu tych działań wojennych przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Przy tym za obywatela Ukrainy w myśl ustawy rozumie się także nieposiadającego obywatelstwa ukraińskiego małżonka obywatela Ukrainy, o ile przybył on na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa i nie jest obywatelem polskim ani obywatelem innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Zakres przedmiotowy regulacji polskiej wskazany został w art. 1 ust. 3 i zawiera się w dziesięciu punktach, zgodnie z którymi ustawa określa:

- 1) szczególne zasady powierzenia pracy obywatelom Ukrainy, przebywającym legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) pomoc zapewnianą przez wojewodów, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty obywatelom Ukrainy;
- 3) utworzenie Funduszu Pomocy w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy;
- 4) niektóre uprawnienia obywateli Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny;
- 5) szczególne zasady przedłużania okresów legalnego pobytu obywateli Ukrainy oraz wydanych im przez organy polskie dokumentów dotyczących uprawnień w zakresie wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 6) niektóre uprawnienia obywateli polskich i obywateli Ukrainy będących studentami, nauczycielami akademickimi lub pracownikami naukowymi wjeżdżającymi z terytorium Ukrainy;
- 7) szczególne regulacje dotyczące kształcenia, wychowania i opieki dzieci i uczniów będących obywatelami Ukrainy, w tym wsparcia

---

<sup>13</sup> Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarz, red. Kamil Szmid, Piotr Sawicki, Legalis 2022.

- jednostek samorządu terytorialnego w realizacji dodatkowych zadań oświatowych w tym zakresie;
- 8) szczególne zasady organizacji i funkcjonowania uczelni w związku z zapewnianiem miejsc na studiach dla obywateli Ukrainy, uprawnionych do uzyskania pomocy na podstawie ustawy;
  - 9) szczególne zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez obywateli Ukrainy, przebywających legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
  - 10) szczególne zasady prowadzenia dystrybucji produktów leczniczych i wyrobów medycznych przeznaczonych na pomoc humanitarną na terytorium Ukrainy przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych.

Z tego zakresu regulacji w dalszej części podjęte zostaną jedynie te przepisy, które dotyczą bezpośrednio uprawnień nadanych obywatelom Ukrainy. To one stanowią bowiem podstawę analizy porównawczej regulacji polskiej i ukraińskiej.

Na podstawie polskiej ustawy obywatele Ukrainy uzyskali szereg usprawnień pracowniczych i socjalnych, który zbliżył ich status w Polsce do statusu osób posiadających Kartę Polaka. Wydaje się, że choć w uzasadnieniu do analizowanej ustawy nie znajduje się wzmianka o regulacjach dotyczących Karty Polaka, to jednak mogły być one bardziej lub mniej uświadomioną przez legislatorów inspiracją przy tworzeniu nowych przepisów. Choć tej hipotezy nie da się w obecnym stanie faktycznym obronić prowadząc badania na dokumentach, to jednak koincydencja w zakresie przyznanych uprawnień jest warta podkreślenia.

Na mocy art. 22 obywatele Ukrainy uzyskali dostęp do polskiego rynku pracy. Istotne przy tym jest to, że prawo do podjęcia pracy przyznano nie tylko obywatelom Ukrainy, którzy przybyli do Polski po wybuchu pełnoekranowej wojny, ale również tym którzy przebywali tu wcześniej. W przypadku podjęcia pracy wymagane jest jedynie powiadomienie w terminie 14 dni od dnia podjęcia pracy przez obywatela Ukrainy powiatowy urząd pracy właściwy ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania podmiotu o powierzeniu wykonywania pracy temu obywatelowi (art. 22 ust 1 pkt 2).

Podkreślić przy tym należy, że w zakresie zwodów regulowanych dostęp nie został uzyskany w pełni i automatycznie. Natomiast ustawa wprowadziła w przypadku obywateli Ukrainy wykonujących zawody medyczne ułatwienie w zakresie szkolenia językowego. Na podstawie



art. 22i Minister właściwy do spraw pracy może dofinansować z Funduszu Pracy koszty szkolenia z języka polskiego. Takie rozwiązanie ma ułatwić ukraińskim lekarzom, lekarzom denty stom, pielęgniar ką i położnym dostęp ścieżki uzyskania prawa wykonywania zawodu w Polsce. Na mocy art. 23 obywatele Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny na podstawie specustawy lub ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, mogą podejmować i wykonywać działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na takich samych zasadach jak obywatele polscy. Warunkiem podjęcia działalności jest posiadanie numeru PESEL.

Na mocy art. 26 obywatele Ukrainy uzyskali dostęp do szeregu uprawnień socjalnych. Podobnie jak w przypadku prawa dostępu do rynku pracy tak i w tym przypadku regulacja objęła nie tylko uchodźców, ale wszystkich legalnie przebywających na terytorium Polski obywateli Ukrainy (art. 26 ust. 1). W zakresie świadczeń socjalnych każdy obywatel Ukrainy legalnie przebywający na terytorium Polski uzyskał dostęp do:

- świadczeń rodzinnych, o których mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, jeżeli zamieszkuje z dziećmi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- świadczenia wychowawczego, o którym mowa w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci<sup>14</sup>, jeżeli zamieszkuje z dziećmi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- świadczenia dobry start, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 187a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>15</sup>, jeżeli zamieszkuje z dziećmi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- rodzinnego kapitału opiekuńczego, o którym mowa w ustawie z dnia 17 listopada 2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym<sup>16</sup>, jeżeli zamieszkuje z dziećmi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- dofinansowania obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna, o którym mowa w art. 64c ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3<sup>17</sup>, jeżeli zamieszkuje z dzieckiem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – odpowiednio na zasadach i w trybie określonych

---

<sup>14</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1577 i 2140.

<sup>15</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 447, 1700 i 2140.

<sup>16</sup> Dz.U. poz. 2270 oraz z 2022 r. poz. 2140.

<sup>17</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1324, 1383 i 2140.



w tych przepisach, z wyłączeniem warunku posiadania karty pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”.

Ponadto w art. 31 wprowadzono dodatkowe jednorazowe świadczenie pieniężne w wysokości 300,00 złotych, przeznaczone na utrzymanie, w szczególności na pokrycie wydatków na żywność, odzież, obuwie, środki higieny osobistej oraz opłaty mieszkaniowe. Świadczenie przysługuje jedynie legalnie przebywającym na terytorium Polski obywatelom Ukrainy (zgodnie z art. 2 ust. 1 omawianej ustawy), którzy zarejestrowali się w bazie PESEL. To świadczenie przysługuje tym samym jedynie uchodźcom posiadający numer PESEL.

Na mocy art. 37 obywatele Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 (tj. uchodźcy przybyli po wybuchu pełnoskalowej wojny, bądź posiadający Kartę Polaka), są uprawnieni do opieki medycznej udzielanej na terytorium Polski obejmującej świadczenia opieki zdrowotnej na zasadach i w zakresie, w jakim osobom objętym obowiązkowym lub dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym przysługuje prawo do świadczeń na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>18</sup>, z wyłączeniem leczenia uzdrowiskowego i rehabilitacji uzdrowiskowej, a także podania produktów leczniczych wydawanych świadczeniobiorcom w ramach programów polityki zdrowotnej ministra właściwego do spraw zdrowia.

W zakresie dostępu do edukacji obywatele Ukrainy mogą korzystać natomiast z publicznego systemu oświaty (przedszkola i szkoły), a na podstawie przepisów art. 45, art. 93 i art. 96 omawianej ustawy uzyskali dostęp do systemu szkolnictwa wyższego.

Szereg ww. uprawnień jaki obywatele Ukrainy uzyskali na podstawie przedmiotowej specustawy zestawień należy – czego ustawodawca prawdopodobnie nie zrobił<sup>19</sup> – z szeregiem umów i regulacji dotyczących obywateli Ukrainy obowiązujących przed lutym 2022 roku. Przykładem tego typu zbiegu regulacji jest regulacja specustawy oraz umowa między Rzeczypospolitą Polską a Ukrainą o zabezpieczeniu społecznym z 18 maja

---

<sup>18</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1285, z późn. zm.

<sup>19</sup> Hipoteza wypływa z reakcji organów rządowych oraz instytucji centralnych na doniesienia medialne dotyczące możliwości uzyskiwania – *praeter legem* – prawa minimalnej emerytury w Polsce przez obywateli Ukrainy. Sytuacja ta dotyczyć miała obywateli Ukrainy, którzy przez odprowadzenie jednej składki uzyskiwać mieli uprawnienia emerytalne w Polsce na podstawie umowy między Polską a Ukrainą o zabezpieczeniu społecznym z 18 maja 2012 r.

2012 r.<sup>20</sup>. Wprowadziła równoległe uprawnienia dla obywateli Ukrainy pracujących w Polsce oraz obywateli Polski pracujących na Ukrainie w zakresie uzyskiwania prawa do świadczenia emerytalnego. *Ratio* tej umowy było zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego migrantów, którzy jednak ubiegać się musieli o uzyskanie prawa na podjęcie pracy. Traktatowe regulacje nie obejmowały więc *en bloc* wszystkich przebywających legalnie na terenie Polski lub Ukrainy odpowiednio obywateli Ukrainy lub Polski. Wprowadzenie specustawy doprowadziło w zbiegu z regulacją traktatową do wytworzenia sytuacji, w której wszyscy przybyli po wybuchu wojny do Polski obywatele Ukrainy, którzy podjęli legalną pracę uzyskali prawo do ubiegania się o świadczenie emerytalne.

Zgodnie z art. 12 traktatu jeżeli ustawodawstwo jednej umawiającej się strony uzależnia nabycie, zachowanie lub przywrócenie prawa do emerytury lub renty od przebycia okresów ubezpieczenia, to instytucja właściwa tej umawiającej się strony uwzględnia, w niezbędnym zakresie, okresy ubezpieczenia przebyte zgodnie z ustawodawstwem drugiej umawiającej się strony, tak jakby były okresami ubezpieczenia przebytymi zgodnie ze stosowanym przez nią ustawodawstwem, jeżeli okresy te się nie pokrywają. Równocześnie ustawodawstwo polskie przyjmuje, że dla uzyskania prawa do minimalnej emerytury oprócz osiągnięcia wymaganego wieku emerytalnego (60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn), konieczne jest wykazanie się odpowiednim stażem pracy, który na mocy reformy systemu emerytalnego od października 2017 r. wynosi 20 lat dla kobiet oraz 25 lat dla mężczyzn. Tym samym, jako że okresy przebyte zgodnie z ustawodawstwem jednej ze stron są uznawane przez drugą stronę, to spełnienie wymogu stażu pracy możliwe jest poprzez pracę na Ukrainie. Przy ustaleniu takiego stażu pracy nie bierze się pod uwagę pokrywających się okresów zatrudnienia w Polsce i na Ukrainie.

Powyższe oznacza, że na podstawie zbiegu przepisów specustawy oraz traktatu wszyscy obywatele Ukrainy zostali uprawnieni do uzyskania prawa do świadczenia emerytalnego w Polsce po spełnieniu ww. warunków. Przy tym część wymaganego stażu pracy realizowanego w Polsce, a co za tym idzie również wysokość odprowadzonych świadczeń może być zupełnie symboliczna np. 1 dzień pracy. W takim przypadku zsumowane zostaną polskie i ukraińskie okresy pracy, ale wyrównanie świadczenia

---

<sup>20</sup> Dz.U. 2013 poz. 1373.

do kwoty minimalnej emerytury nastąpi od kwoty zsumowanych świadczeń wypracowanych w Polsce i na Ukrainie.

Tego typu działanie *praeter legem* – pozornie prawidłowe wykorzystywania przepisów prawa dla osiągnięcia zysku wykraczającego poza *ratio* legislacji – było co prawda możliwe od początku obowiązywania traktatu, jednak nigdy potencjalnie nie dotyczyło wszystkich obywateli Ukrainy. Jedynym zabezpieczeniem przed istotnym obciążeniem budżetowym jakie wynikać może z tego zbiegu przepisów jest art. 26 traktatu, który stanowi, że świadczenie wypłacane jest osobom stale zamieszkującym terytorium danego państwa – strony umowy. Przy czym potencjalna skala liczby przypadków do weryfikacji jest czymś co powinno być wzięte pod uwagę przez władze państwa przy ew. renegocjacji traktu Polsko-Ukraińskiego.

Na koniec warto podkreślić również, że na podstawie specustawy obywatel Ukrainy stali się – choć czasowo – grupą mieszkańców Polski, którzy uzyskali uprawnienia zbliżone do posiadaczy Karty Polaka. To posiadacze Karty Polaka na podstawie art. 6 ustawy o karcie Polaka<sup>21</sup> uzyskali prawo do:

- zwolnienia z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę;
- podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy
- kształcenia w szkole doktorskiej, podejmowania i odbywania studiów oraz innych form kształcenia, a także uczestniczenia w działalności naukowej
- korzystania z form kształcenia na zasadach określonych w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe<sup>22</sup> oraz ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>23</sup>;
- korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej w stanach nagłych
- ulgi 37% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w pociągach osobowych, pociągach ekspresowych, na podstawie biletów jednorazowych
- bezpłatnego wstępu do muzeów państwowych;
- pomocy konsula, w ramach jego kompetencji i z zastosowaniem i poszanowaniem zwyczajów i prawa międzynarodowego, w sytuacji zagrożenia życia lub bezpieczeństwa.

---

<sup>21</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 192.

<sup>22</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1082, z późn. zm..

<sup>23</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2230.

Podkreślić przy tym należy, że *ratio* ustawy o karcie Polaka to przyznanie uprawnień osobom, które nie ze swojej winy utraciły fizyczną więź z ojczyzną, a po nowelizacji z 2019 roku również osobom będącym częścią Polonii spoza obszaru byłego Związku Radzieckiego. Przyznanie uprawnień osobom, które czują się częścią narodu polskiego. W tym sensie, zestawienie specustawy oraz ustawy o karcie Polaka, może być podbudową do hipotezy o przyznaniu obywatelom Ukrainy statusu wyjątkowego bliskiego statusowi nieposiadającym obywatelstwa polskiego członkom narodu polskiego.

## Ustawodawstwo Ukraińskie

Odpowiedzią na polskie ustawodawstwo było prawo Ukrainy o ustanowieniu dodatkowych gwarancji prawnych i socjalnych dla obywateli Rzeczypospolitej Polskiej przebywających na terytorium Ukrainy z dnia 28 lipca 2022 roku<sup>24</sup>. W zestawieniu z regulacją polską jest ona lakoniczna. Całość przepisów zawarta została w 7 artykułach. Związane jest to z okolicznościami wprowadzenia regulacji – brak fali uchodźców wojennych do których miałyby się odnosić, oraz brak potrzeby brania pod uwagę regulacji ponadnarodowych jak te europejskie. Zasadniczy tekst ustawy poprzedzony został preambułą, która wskazuje jasno na solidarystyczny charakter uchwalanego prawa. W ustawie ukraińskiej czytamy:

*Kierując się zasadą wzajemności oraz wyrazem wdzięczności Narodowi Polskiemu za solidarność i wsparcie Ukrainy w obliczu zmasowanej agresji zbrojnej ze strony Federacji Rosyjskiej, ustawa ta ma na celu liberalizację warunków pobytu obywateli Rzeczypospolitej Polskiej na terytorium Ukrainy oraz ustanawia dla nich dodatkowe gwarancje prawne i socjalne*<sup>25</sup>.

Zakres podmiotowy ustawy został określony w art. 1 ust. 1. Regulacja ukraińska znajduje zastosowanie do obywateli polskich, ich małżonkowie i dzieci (niezależnie od obywatelstwa), którzy przyjechali na Ukrainę legalnie w celu pobytu czasowego, a także ich dzieci, które urodziły się

---

<sup>24</sup> Dokument 2471-IX.

<sup>25</sup> Укр. З урахуванням принципу взаємності та на знак вдячності Польській Нації за солідарність і підтримку України в умовах повномасштабної збройної агресії Російської Федерації цей Закон має на меті лібералізувати умови перебування громадян Республіки Польща на території України, встановлює для них додаткові правові та соціальні гарантії.

terytorium Ukrainy, mają prawo do legalnego pobytu na terytorium Ukrainy w ciągu 18 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Wskazany okres 18 miesięcy może zostać przedłużony w przypadku m.in. (katalog pozostaje bowiem otwarty): przyjęcie na uczelnię, przeniesienie na kolejny rok akademicki, zawarcia umowa o pracę.

Wszyscy uprawnieni na podstawie ustawy uzyskali pełen zakres uprawnień zawartych w prawie Ukrainy o statusie prawnym Cudzoziemców i Bezpaństwowców oraz szczególne uprawnienia wynikające z analizowanej ustawy (art. 1 ust. 2). Zagwarantowano również poszanowanie dla wcześniej zawartych umów międzynarodowych w tym bilateralnych (art. 1 ust. 3).

Szczegółowy zakres uprawnień przyznanych obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej (oraz innym osobom wskazanym w art. 1) zawarty został w art. 2. Zgodnie z nim uprawnieni uzyskali prawo do:

- zatrudnienie bez zezwolenia na pracę cudzoziemców i bezpaństwowców;
- rejestracji państwowej jako podatników i uzyskania numeru rejestracyjnego karty rejestracyjnej podatnika zgodnie z ustawodawstwem Ukrainy (przy czym wniosek o nadanie numeru ewidencyjnego karty rozliczeniowej podatnika składają w imieniu małoletnich/małoletnich dzieci ich rodzice i inni przedstawiciele prawni),
- ochrony socjalnej, która obejmuje prawo do pomocy w przypadku całkowitej, częściowej lub czasowej utraty zdolności do pracy, utraty żywiciela rodziny, bezrobocia spowodowanego okolicznościami od nich niezależnymi, zgodnie z ustawodawstwem i umowami międzynarodowymi Ukrainy,
- prowadzenie działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele Ukrainy,
- zdobywania wykształcenia na takich samych zasadach jak obywatele Ukrainy, w na koszt budżetu państwa lub samorządu terytorialnego;
- świadczeń socjalnych (pomoc państwa) zgodnie z ustawodawstwem Ukrainy. W tym zakresie płatności (pomoc) są przyznawane po spełnieniu warunków i kryteriów określonych przez ustawodawstwo Ukrainy, które je reguluje, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek o wypłatę, ale nie wcześniej niż w miesiącu, w którym obywatel Rzeczypospolitej Polskiej przekroczył granicę państwową, aby wjechał na Ukrainę. Świadczenia socjalne (pomoc państwa) są dokonywane (świadczone) po złożeniu oświadczenia o stanie majątkowym

i dochodowym przedmiotowego obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, który zgodnie z ustawodawstwem Ukrainy otrzymał numer ewidencyjny karty ewidencyjnej podatnika;

- otrzymywania pomocy z Funduszu Ochrony Socjalnej Osób Niepełnosprawnych na takich samych zasadach jak obywatele Ukrainy;
- bezpłatnej opieki medycznej w państwowych i gminnych zakładach opieki zdrowotnej na takich samych zasadach jak obywatele Ukrainy.

Choć z związku z działaniami zbrojnymi prowadzonymi na Ukrainie w dużym stopniu zakres ww. uprawnień ma przede wszystkim wymiar symboliczny, to istotne w szczególności wydaje się uprawnienie swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej na Ukrainie. Rynek ukraiński został tym samym otwarty dla polskich przedsiębiorców. Równocześnie, choć analizowana ustawa ma charakter temporalny to nie zawiera przepisów mówiących o obowiązku zamknięcia działalności gospodarczej po okresie jej obowiązywania. Co więcej redakcja art. 1 ust. 1 tj. otwarty katalog dokumentów uprawniających do przedłużenia pobytu na terenie Ukrainy zdaje się być furtką uzyskania stałego dostępu do rynku tego państwa. W tym sensie ustawa ukraińska choć w dużej mierze symboliczna może być podstawą dla uzyskania dostępu do szans gospodarczych związanych z oczekiwaną odbudową Ukrainy.

Ustawa doregulowała również kwestie przebywania na Ukrainie obywateli polskich przybywających w celu realizacji umów w tym umów o pracę. Zezwolenia na pobyt czasowy na podstawie analizowanej ustawy udziela się na czas trwania umowy o pracę, nie dłużej jednak niż na okres trzech lat. Wydanie zezwolenia na pobyt czasowy obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej, który przybył na Ukrainę w celu wykonywania pracy, następuje bez uzyskania wizy długoterminowej.

Podobnie jak w regulacji polskiej tak i w ukraińskiej ustawie uregulowane zostały kwestie dotyczące uzyskiwania wykształcenia. Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 4 obywatele Rzeczypospolitej Polskiej pobierający naukę w placówkach oświatowych Ukrainy korzystają z praw i obowiązków przewidzianych dla pobierających naukę będących obywatelami Ukrainy, w szczególności do otrzymywania stypendiów, pomocy materialnej, pomocy celowej państwa. Ponadto to Ci, którzy kształcą się w zawodowych przedszkolach i szkołach wyższych Ukrainy, mają prawo do preferencyjnych kredytów długoterminowych na uzyskanie odpowiedniego wykształcenia lub mogą być przeniesieni na studia na koszt



państwowych lub samorządowych środków budżetowych w sposób określony dla odbiorców oświaty, będących obywatelami Ukrainy.

Ustawa regulacja objęła również nauczycieli w tym nauczycieli akademickich. Zgodnie z art. 5 obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, którzy spełniają wymagania określone przez ustawodawstwo Ukrainy dla osób mogących zajmować stanowiska pracowników naukowych i pedagogicznych, mają prawo do zatrudnienia na Ukrainie na odpowiednich stanowiskach na takich samych warunkach jak obywatele Ukrainy.

Podobnie jak ustawodawstwo polskie tak i ukraińskie podjęło temat pracowników ochrony zdrowia. Zgodnie z art. 6 obywatele Rzeczypospolitej Polskiej posiadający kwalifikacje lekarza, pielęgniarki, położnej uznawane na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej mogą wykonywać działalność zawodową na terytorium Ukrainy przez 18 lat miesięcy. Przy tym mogą oni wykonywać czynności medyczne wyłącznie w zakładach opieki zdrowotnej Ukrainy.

Wprowadzone przepisy przyznały polskim obywatelom szereg uprawnień zrównujących ich w wymiarze społecznym i socjalnym z obywatelami Ukrainy. Redakcja wskazuje również na mniejszy rygoryzm i formalizm w przypadku ubiegania się o wyszczególnione uprawnienia. W większości przypadków ustawa ukraińska *explicite* wskazuje na potrzebę traktowania Polaków jak Ukraińców. W analogicznych punktach regulacja polska zazwyczaj stosuje opis i wyszczególnia zakres uprawnień – podobnie jak w przypadku przywoływanej już ustawie o karcie Polaka. Ustawa ukraińska dla prawidłowego realizowania postanowień w niej zawarty dokonała również szeregu zmian w systemie prawnym Ukrainy. Zgodnie za art. 7 znowelizowano m.in. prawo Ukrainy o podstawach ochrony socjalnej osób niepełnosprawnych na Ukrainie, prawo Ukrainy o państwowej pomocy społecznej dla rodzin o niskich dochodach, prawo Ukrainy o państwowej pomocy społecznej dla osób niepełnosprawnych od dzieciństwa i dzieci niepełnosprawnych, prawo Ukrainy o zatrudnianiu ludności, prawo Ukrainy o szkolnictwie wyższym. To ten szereg nowelizacji umożliwił realizowanie postanowień o specjalnym statusie Polaków na Ukrainie. W tym samej regulacji ukraińska w odróżnieniu od regulacji polskiej ta ukraińska nie ma charakteru kompleksowej specustawy.



## Postulaty de lege ferenda i uwagi końcowe

Regulacje temporalne tak polska jak i ukraińska zostały przyjęte w związku z prowadzonymi na terenie Ukrainy działaniami zbrojnymi. Polska specustawa i jak i regulacja ukraińska są tym same odpowiedzią na sytuację kryzysową. Przewidywać przy tym należy, że choć okoliczności będące podstawą wydania obu aktów z czasem ustąpią, to sama sytuacja kryzysowa nadal będzie się utrzymywać choć będzie miała inny charakter. W związku z tym rozważyć należałoby podjęcie działań koordynacyjnych pomiędzy rządami Polski i Ukrainy, które miałyby na celu koordynację ustawodawstwa dotyczącego pobytu obywateli obu krajów na ich terytoriach. W tym zakresie ustawy analizowane mogłyby być traktowane jako punkt wyjścia.

Liczba obywateli Ukrainy przebywających w Polsce oraz możliwa do przewidzenia powojenna fala migrantów związana z procesem łączenia rodzin oznacza, że na stałe w granicach Rzeczypospolitej przebywać może blisko dwa miliony osób nieposiadających obywatelstwa, którzy dotychczas mogli być włączani w życie społeczno-gospodarcze na zasadach podobnych do obywateli. Z drugiej strony przewidywany przez władze ukraińskie „głód pracy” jaki może wystąpić w okresie odbudowy państwa może stać się okazją dla polskich inwestycji – prowadzony m.in. za pośrednictwem przedsiębiorstw założonych na podstawie analizowanej ustawy.

Przygotowując agendę do rozmów na temat utrzymania równoległego ustawodawstwa dotyczącego statusu Polaków i Ukraińców warto korzystać z dostępnych doświadczeń w tym zakresie. Podobne regulacje, choć mało znane w Polsce – a wnioskując po liczbie opracowań naukowych, można zaryzykować że i w Europie – obowiązują od kilkadziesiąt lat w Australii i Nowej Zelandii. Trans-Tasman Travel Arrangement to seria aktów – w szczególności aktów prawa krajowego – która umożliwiła Australijczykom i Nowozelandczykom wytworzyć specyficzną przestrzeń swobody przepływu osób, pracowników i biznesu. Regulacje na Antypodach mają charakter nie w pełni ekwiwalentny – silniejsza gospodarczo i ludniejsza Australia w miejsce pełnych uprawnień rezydenckich wprowadziła dla Nowozelandczyków specjalną klasę wiz, które uprawniają ich do udziału w rynku pracy, ale nie uprawniają do ubiegania się o obywatelstwo nawet po długotrwałym pobycie. Z drugiej strony Nowa Zelandia przybywającym Australijczykom przyznaje status stałych

rezydentów. Regulacje i ich zakres koordynowane są na poziomie ministerstw, a całość opiera się o ustawy krajowe. Choć możliwość kopiowania czy wzorowania się na regulacjach z Antypodów wymaga pogłębionego badania porównawczego, to wydaje się *prima facie*, że jest to najbliższe Polsko-Ukraińskiemu nieformalnemu układowi rozwiązanie. Polska i Ukraina mogłyby z korzyścią dla obu stron i stabilności demopolitycznej dokonać podobnej regulacji, która formalizowała być pobyt – nawet dwóch milionów Ukraińców w Polsce oraz otwierała Ukrainę na polskich przedsiębiorców i pracowników w procesie jej odbudowy.

## **Bibliografia**

### **Literatura:**

Uzasadnienie projektu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, IX kadencja, druk sejm. nr 2069, s. 1.