



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 12-04-2022 r.

Marcin Wiącek

XI.543.104.2022

**Pan
Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu RP**

Szanowny Panie Marszałku,

W związku z przekazaniem do rozpatrzenia przez Senat RP uchwalonej przez Sejm w dniu 8 kwietnia 2022 r. ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2147; dalej jako: „ustawa”), pragnę przedstawić uwagi odnośnie do niektórych przepisów ustawy.

Art. 1 pkt 8 ustawy zakłada zmianę w ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. poz. 583 ze zm.; dalej: „ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy”), polegającą na **dodaniu art. 12a, który ma umożliwić dalsze tymczasowe kwaterowanie cudzoziemców w obiektach innych niż budynki przeznaczone do zamieszkania zbiorowego**, czyli np., jak to było dotychczas, w obiektach sportowych czy halach ekspozycyjnych (do takich celów wykorzystywane były m.in. hala COS Torwar w Warszawie, hale Ptak Warsaw Expo w Nadarzynie, czy Hala Kijowska w Korczowej). Przepis będzie pozwalał zatem na zakwaterowanie cudzoziemców w obiektach budowlanych, które nie spełniają warunków określonych w przepisach techniczno-budowlanych, przeciwpożarowych oraz higieniczno-sanitarnych dotyczących budynków zamieszkania zbiorowego. Jedynym zastrzeżeniem jest spełnianie przez dopuszczony do użytkowania obiekt podstawowych wymagań w zakresie: nośności i stateczności konstrukcji oraz bezpieczeństwa użytkowania; bezpieczeństwa pożarowego oraz higieny, zdrowia i środowiska. Zgodnie z art. 12a ust. 2-5 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy jedynie w przypadku obiektów przeznaczonych dla więcej niż 20 osób spełnienie wymienionych w ustawie podstawowych wymagań będzie musiało zostać potwierdzone w opinii właściwego miejscowo powiatowego inspektora nadzoru

budowlanego, komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej oraz państwowego powiatowego inspektora sanitarnego.

Wydaje się, że o ile dopuszczenie możliwości kwaterowania cudzoziemców również w obiektach innych niż budynki zbiorowego zamieszkania, jest w obecnych warunkach koniecznością, to sam przepis zdaje się wymagać korekty. **Nie zabezpiecza** on bowiem w **wystarczającym stopniu przed takimi warunkami, które mogą stanowić realne zagrożenie dla życia, zdrowia i bezpieczeństwa cudzoziemców**. Po pierwsze, podstawowe wymagania, które obiekty takie mają spełniać, zostały w omawianym przepisie określone zbyt ogólnikowo. Warto zatem je doprecyzować, choćby poprzez wskazanie minimalnego metrażu przypadającego na jedną osobę, zagwarantowanie dostępu do dostatecznej liczby sanitariatów, czy uwzględnienie minimalnych standardów dotyczących temperatury, wentylacji czy nawet lokalizacji przestrzeni mieszkalnej, aby wykluczyć m.in. kwaterowanie osób w pomieszczeniach położonych poniżej poziomu gruntu. Po drugie, warte rozważenia jest objęcie procedurą opiniowania, o której mowa w analizowanym art. 12a ust. 2-5, wszystkie udostępniane cudzoziemcom obiekty, niezależnie od ich planowanej pojemności.

Art. 10 pkt 2 ustawy wprowadza zmianę w przepisach ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1108 ze zm.), polegającą na dodaniu do art. 110 tej ustawy ust. 9 dotyczącego utraty ważności zaświadczenia potwierdzającego fakt objęcia cudzoziemca ochroną czasową. W tym zakresie pewne wątpliwości budzi art. 110 ust. 9 pkt 1, zgodnie z którym takie zaświadczenie utraci ważność z dniem upływu okresu wskazanego w istniejącym już art. 110 ust. 6 ustawy. Regulacja ta wydaje się jednak być swoistym *superfluum* legislacyjnym. Przywołany art. 110 ust. 6 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony stanowi już, że zaświadczenie o objęciu ochroną czasową ważne jest do dnia, w którym upływa okres, na jaki udziela się ochrony czasowej zgodnie z decyzją Rady Unii Europejskiej, a w przypadku przedłużenia tego okresu na podstawie przepisów prawa Unii Europejskiej, okres ważności zaświadczenia ulega stosownemu przedłużeniu z mocy prawa. Nowa regulacja, proponowana w art. 110 ust. 9 pkt 1, wydaje się zatem zbędna.

Również propozycja zmiany art. 111 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, określonej w **art. 10 pkt 3** ustawy, poprzez wprowadzenie możliwości umieszczenia pouczenia cudzoziemca korzystającego z ochrony czasowej o trybie i zasadach postępowania związanego z ochroną czasową oraz o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach na stronie Urzędu do Spraw Cudzoziemców w postaci elektronicznej, budzi moje zaniepokojenie co do skuteczności takiej formy pouczenia. W mojej ocenie, wskazane byłoby przyjęcie w tym zakresie rozwiązań analogicznych do wprowadzonych w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013

r. o cudzoziemcach (Dz. U z 2021 r. poz. 2354, t.j. ze zm.). Przepis ten dopuszcza możliwość realizacji obowiązku organu w zakresie pouczenia cudzoziemca poprzez wysłanie mu pouczenia pisemnego utrwalonego w postaci elektronicznej na wskazany przez cudzoziemca adres poczty elektronicznej lub poprzez wskazanie adresu strony internetowej, na której znajduje się takie pouczenie, ale jednocześnie **wymaga** przy tym, **aby cudzoziemiec wyraził pisemną zgodę na to, aby zostać pouczonym w jednej z takich form.**

Poważne zastrzeżenia budzi również **art. 1 pkt 44 ustawy**, wprowadzający do ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy art. 100c, który dotyczy zawieszenia i nierozpoczynania w okresie do dnia 31 grudnia 2022 r. biegu terminów na załatwienie spraw w przedmiocie udzielenia, zmiany lub cofnięcia cudzoziemcom poszczególnych zezwoleń pobytowych. Przepis ten praktycznie pozbawia strony takich postępowań prawa do skutecznego skorzystania z instytucji ponaglenia na przewlekłość lub bezczynność organu, które to prawo wynika z art. 37 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U z 2021 r. poz. 735 ze zm.). W okresie po wejściu w życie nowelizacji i przed 31 grudnia 2022 r., cudzoziemiec zostanie pozbawiony jedyne instrumentu, jaki mu przysługuje, by zdyscyplinować organ do skutecznego działania. Zwracam uwagę, że terminy związane z biegiem postępowania zostaną zawieszane na ponad osiem miesięcy. W tym czasie organy nie będą zobowiązane do terminowego załatwiania ww. spraw. Dla przykładu: cudzoziemiec, który złoży wniosek o zezwolenie na pobyt czasowy w kwietniu 2022 r. (po wejściu w życie ustawy), musi liczyć się z tym, że jego sprawa może zostać załatwiona dopiero w lutym 2023 r. W tym czasie będzie on pozbawiony możliwości wpływu na tok i szybkość postępowania, w tym wniesienia skargi do sądu administracyjnego w późniejszym etapie w celu spowodowania pożądanego działania po stronie organu, a w dalszej kolejności również ewentualnego zasądzenia odszkodowania i wymierzenia organowi grzywny z tytułu przewlekłości bądź bezczynności.

Nie sposób też nie zauważyć, że omawiany **przepis nie odnosi się bezpośrednio do spraw związanych z migracjami wojennymi z Ukrainy i dotyczy wszystkich cudzoziemców, nie tylko tych, wobec których zastosowanie znajdują przepisy nowelizowanej ustawy.** O ile zrozumiałe jest, że niektóre organy administracji mają obecnie znacząco więcej pracy, to jednak reakcją państwa na tę sytuację nie powinno być niezałatwianie spraw cudzoziemców przez osiem miesięcy.

Należy przy tym podkreślić, że **problem przewlekłości postępowań administracyjnych prowadzonych przez wojewodów w sprawach legalizujących pobyt cudzoziemców** był wielokrotnie podnoszony przez Rzecznika Praw Obywatelskich i wciąż, pomimo licznych interwencji i wdrażania przez wojewodów nowych rozwiązań, sytuacja

nie uległa poprawie. W dalszym ciągu cudzoziemcy oczekują na zezwolenie pobytowe **nawet kilkanaście miesięcy**. Dla przykładu, z informacji, które Rzecznik otrzymał w 2021 r. z Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego wynika, że średni czas trwania postępowania w przedmiocie udzielenia przez Wojewodę Dolnośląskiego zezwolenia pobytowego wynosił **około 397 dni**. Przyczyn przewlekłości postępowań legalizacyjnych cudzoziemców i braku realizacji podstawowych gwarancji procesowych należy dopatrywać się w wieloletnim niedofinansowaniu właściwych organów, a przez to braku możliwości zorganizowania obsługi gwarantującej załatwianie spraw w sposób respektujący prawo do dobrej administracji. Zasadna byłaby zatem próba rozwiązania problemu przewlekłości poprzez wzmocnienie kadrowe i finansowe urzędów odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań legalizacyjnych, a **nie poprzez pozbawienie cudzoziemców możliwości zareagowania we właściwym trybie w przypadku braku realizacji przez organ nałożonych na niego obowiązków**, co niewątpliwie rzutuje negatywnie na sytuację cudzoziemca i możliwość korzystania z różnych praw powiązanych z uregulowanym statusem pobytowym, jak chociażby dostęp do edukacji, prawo do pracy czy prowadzenia działalności gospodarczej, korzystania ze świadczeń socjalnych itd.

Mając na względzie podstawową zasadę dobra dziecka, chciałbym także poddać pod rozagę słuszność regulacji określonej w **art. 1 pkt 21** ustawy, na mocy którego do art. 27 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy dodaje się ustęp 2b, umożliwiający tymczasowe powierzenie przez sąd opiekuńczy pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka wobec dziecka z Ukrainy niespokrewnionemu obywatelowi RP, który nie ma skończonych szkoleń wymaganych do pełnienia takiej funkcji. W mojej ocenie jest to **zmiana niekorzystna i potencjalnie niebezpieczna z punktu widzenia ochrony praw dziecka**. Nawet bowiem zawodowe rodziny zastępcze mogą mieć problem z właściwym wykonywaniem swych funkcji wobec dziecka, które mogło przeżyć traumę wojenną, stracić rodziców bądź być rozdzielonym z rodzicami o niewiadomym losie, doświadczać stresu pourazowego, a które dodatkowo oddzielone jest od opiekunów-obywateli RP barierą językową. W tej sytuacji umieszczanie takiego dziecka lub dzieci (bowiem może chodzić o rodzeństwa bądź grupy dzieci) u niedoświadczonego, nieszkolonego opiekuna w formie rodziny zastępczej czy rodzinnego domu dziecka, czyli w trybie pieczy całodobowej i pełnowymiarowej, rodzi wyjątkowo duże ryzyko niewłaściwych zachowań i groźnych, zwłaszcza dla dziecka, konsekwencji. Intencje tej propozycji są niewątpliwie słuszne, bowiem według uzasadnienia projektu ma ona na celu „szybsze zapewnienie dzieciom opieki w ramach rodzinnej pieczy zastępczej, która powinna być formą preferowaną oraz zagwarantowanie przynajmniej najmłodszym dzieciom ukraińskim opieki w ramach pieczy rodzinnej”. Niemniej jednak zagrożenia wynikające z projektowanego uregulowania zdają się nie być proporcjonalne do spodziewanych korzyści.

Pragnę także zgłosić uwagi do niektórych przepisów ustawy dotyczących **przetwarzania danych osobowych**. W **art. 1 pkt 3** ustawy przewiduje się m.in. zmianę w art. 3 ust. 4 pkt 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy poprzez dodanie lit. j, czyli przepisu na mocy którego zakres przetwarzanych danych w rejestrze prowadzonym przez Komendanta Głównego Straży Granicznej ma zostać poszerzony o unikalny numer ewidencyjny nadany przez organ ukraiński, o ile występuje. W rejestrze ma być także przetwarzany numer PESEL, o ile został nadany. Należy zaznaczyć, że w trakcie trwania pandemii COVID-19 w celu uzyskania informacji o zaszczepionych studentach, pracownikach naukowych oraz doktorantach organy władzy publicznej zestawily ze sobą dwa rejestry. O ile zatem intencją projektodawcy było **zestawianie danych** przetwarzanych w tym rejestrze z innymi rejestrami, np. z udostępnionymi władzom polskim rejestrami ukraińskimi, o tyle podejmowanie takich działań należy uznać za **niedopuszczalne**.

Ustawa – w **art. 1 pkt 5**, poprzez dodanie w art. 6 ust. 7 pkt 2 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy lit. g-j – rozszerza katalog podmiotów, którym minister właściwy do spraw informatyzacji udostępnia dane z rejestru obywateli Ukrainy, którym nadano numer PESEL. Należy zaznaczyć, iż zgodnie z art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1 ze zm.) dane przetwarzane mają być zgodnie z prawem, rzetelnie, a także w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą (zasada zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości – lit. a). Mają być one zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami (zasada ograniczenia celu – lit. b). Ponadto dane mają być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane (zasada minimalizacji danych – lit. c). Należy zauważyć, że dane udostępnione tak szerokiemu katalogowi podmiotów przetwarzane mogą być, po ich udostępnieniu, w celach innych niż pierwotnie założono. Ponadto, mając na uwadze strukturę przepisów ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, można **podać w wątpliwość przejrzystość sposobu przetwarzania danych obywateli Ukrainy**.

Na zakończenie chciałbym jeszcze wskazać na przepis określony w **art. 1 pkt 41** ustawy, który przewiduje dodanie do art. 96 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy ustępu 5 i 6. Zgodnie z art. 96 ust. 5 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, Senat albo rada naukowa mogą dokonać zmiany w zasadach rekrutacji, o których mowa w art. 200 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r.

poz. 574; dalej jako: „p.s.w.n.”)¹ i w programie kształcenia, o którym mowa w art. 201 ust. 3 tej ustawy², określonych dla kształcenia rozpoczętego w 2021 r. i dla kształcenia rozpoczynającego się w 2022 r., oraz udostępnić te zmiany bez zachowania terminu, o którym mowa w art. 200 ust. 3 tej ustawy. Niniejsza zmiana pozwala na dokonanie zmian w zasadach rekrutacji do szkoły doktorskiej i w programie kształcenia bez konieczności udostępnienia tychże zmian nie później niż 5 miesięcy przed rozpoczęciem rekrutacji. Zgodnie z uzasadnieniem ustawy, ma ona na celu „dodanie rozwiązań umożliwiających wprowadzenie szczególnych zasad organizacji i funkcjonowania podmiotów prowadzących szkoły doktorskie w związku z konfliktem zbrojnym w Ukrainie. Rozwiązania umożliwią podmiotom prowadzącym szkoły doktorskie podejmowanie decyzji w kontekście kształcenia obywateli Ukrainy, którzy w wyniku działań wojennych na jej terytorium byli zmuszeni opuścić ten kraj albo przerwać proces kształcenia w Rzeczypospolitej Polskiej”³. Wydaje się, że proponowana regulacja nie realizuje wskazanego w uzasadnieniu celu, ponieważ **możliwość zmiany zasad rekrutacji i programu kształcenia została ujęta zbyt szeroko**. Przy obecnym brzmieniu przepisu, uczelnia mogłaby dokonywać owych zmian bez względu na to, czy miałyby one uzasadnienie w konieczności umożliwienia podjęcia bądź kontynuowania kształcenia przez doktorantów będących obywatelami Ukrainy.

Należy przy tym zauważyć, że przewidziane w art. 200 ust. 3 p.s.w.n. rozwiązanie miało na celu z jednej strony umożliwienie kandydatom dokonanie świadomego wyboru szkoły doktorskiej, do której chcą aplikować, a z drugiej umożliwienie podjęcia działań służących spełnieniu wymagań przyjęcia do szkoły⁴. Mając więc na uwadze gwarancyjny charakter tejże regulacji, rozwiązania wykluczające konieczność uprzedniego opublikowania zasad rekrutacji i programu kształcenia w odpowiednim terminie winny mieć charakter proporcjonalny i adekwatny do realizacji zamierzonego celu. Wobec tego omawiany **przepis powinien zostać doprecyzowany** w taki sposób, by możliwość dokonania zmian w zasadach rekrutacji i programie kształcenia bez zachowania terminu wynikającego z art. 200 ust. 3 p.s.w.n. była powiązana wprost z określonym w uzasadnieniu ustawy celem.

Ponadto, w mojej ocenie, rozważenia wymaga uwzględnienie – zarówno w art. 96 ust. 5, jak i w ust. 6 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy – okoliczności, że wprowadzenie stosownych zmian w uczelni może mieć na celu nie tylko umożliwienie obywatelom Ukrainy kształcenia w Polsce, ale także umożliwienie tego kształcenia

¹ Tj. w zasadach rekrutacji do szkoły doktorskiej.

² Tj. w programie kształcenia, na podstawie którego odbywa się kształcenie w szkole doktorskiej.

³ Zob. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/D01E3E7FD76D2705C125881B0072F445/%24File/2147.pdf>, [dostęp: 11.04.2022 r.].

⁴ Jak wskazuje się jednak w literaturze przedmiotu, wskazany w ustawie *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* termin daje osobie ubiegającej się o przyjęcie do szkoły doktorskiej stosunkowo ograniczone możliwości na przedsięwzięcie tego rodzaju działań (I. Florczak [w:] *Komentarz do wybranych przepisów ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* [w:] W. Baran (red.), *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 200, LEX/el.).

obywatelom innych państw, w tym obywatelom Polski, którzy dotychczas kształcili się na ukraińskich uczelniach.

Dodatkowo chciałbym wskazać, że wspomniane uwagi pozostają aktualne także w odniesieniu do art. 96 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, w którym również nie powiązано dopuszczalności dokonania zmian w uchwale rekrutacyjnej z koniecznością umożliwienia kontynuowania studiów osobom, które musiały opuścić Ukrainę po 24 lutego br. w związku z rosyjską inwazją.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627, ze zm.), zwracam się do Pana Marszałka z uprzejmą prośbą o rozważenie w toku rozpatrywania przez Senat ustawy przedstawionych w niniejszym piśmie uwag. Liczę, że stanowisko spotka się z zainteresowaniem Wysokiej Izby i będzie pomocne.

Jednocześnie pozwolę sobie zauważyć, że wiele zagadnień, które podniosłem w przekazanym Panu Marszałkowi stanowisku z dnia 10 marca 2022 r., po uchwaleniu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy⁵, nadal wymaga interwencji ustawodawcy. Ufam, że wkrótce uwzględnione zostaną także inne zgłaszane postulaty.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

1. Wicemarszałek Senatu – Pan Bogdan Borusewicz
2. Wicemarszałek Senatu – Pan Michał Kamiński
3. Wicemarszałek Senatu – Pani Gabriela Morawska-Stanecka
4. Wicemarszałek Senatu – Pan Marek Pęk

⁵ Por. wystąpienie RPO do Marszałka Senatu z 10 marca 2022 r., <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-03/Wyst%C4%85pienie%20RPO%20do%20Marsza%C5%82ka%20Senatu%20RP%2010.03.2022.pdf> [dostęp: 8.04.2022].

5. Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji – Pan Aleksander Pociąg