

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) **projektu ustawy**

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej
Polskiej i niektórych innych ustaw.

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Proponowana ustawa ma na celu dostosowanie obowiązujących w Polsce przepisów dotyczących ochrony czasowej, ochrony międzynarodowej oraz biegu terminów na rozpatrzenie sprawy w sprawach związanych z legalizacją pobytu do wymogów wynikających z obowiązujących i wchodzących w życie regulacji unijnych, umów międzynarodowych oraz prawa krajowego.

Dziedzina, jakiej dotyczą proponowane regulacje jest w ostatnim czasie przedmiotem licznych zmian legislacyjnych oraz faktycznych, związanych z dynamiką konfliktu zbrojnego na Ukrainie, a także zmianami w interpretacji przepisów przez organy administracji publicznej (choćby w zakresie udzielania ochrony międzynarodowej obywatelom Ukrainy oraz zakresu faktycznego obowiązywania zawieszenia prawa do azylu na terytorium RP).

Bez wdrożenia rozwiązań objętych proponowaną ustawą prawo krajowe pozostanie w zasadniczej mierze sprzeczne z przepisami umów międzynarodowych, w tym prawem Unii Europejskiej, w szczególności po wejściu w życie niektórych rozporządzeń wchodzących w skład Paktu o Migracji i Azylu.

Proponowane rozwiązania dotyczą siedmiu zasadniczych kwestii:

- uchylenia przepisów o zawieszeniu prawa do składania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w związku z wejściem w życie rozporządzenia 2024/1359 które kompleksowo reguluje możliwe odpowiedzi na instrumentalizację prawa azylowego,
- rejestracji osób objętych ochroną czasową,
- skutku uzyskania odmownej decyzji o ochronie międzynarodowej przez osoby spełniające warunki objęcia ich ochroną czasową,
- dostępu do zakwaterowania dla osób objętych ochroną czasową,
- dostępu do opieki medycznej dla osób objętych ochroną czasową,
- dostępu do niektórych świadczeń z zakresu pomocy społecznej dla osób objętych ochroną czasową,
- zawieszenia biegu terminów spraw administracyjnych związanych z legalizacją pobytu.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

- **Tak**
- Nie

Rozważano rozwiązania alternatywne w zakresie:

1. terminu wejścia w życie projektowanej ustawy - jednakże zaproponowano termin jednego dnia od ogłoszenia, jako najwcześniejszy, ze względu na konieczność implementacji dyrektywy 2024/1348 oraz rozporządzeń 2024/1348 i 2024/1359;
2. rejestracji osób objętych ochroną czasową - poprzez całkowite zniesienie wymogu okazania ważnego dokumentu podróży. Mając na względzie dotychczasowe argumenty rządu w tym zakresie, dotyczące możliwych wyłudeń świadczeń w oparciu o różne dokumenty tożsamości, zdecydowano na zaproponowanie 6-miesięcznego terminu na okazanie ważnego dokumentu podróży;
3. dostępu do pomocy społecznej - poprzez zawężenie świadczeń wyłącznie do obecnie dostępnych dla osób objętych ochroną czasową. W uzasadnieniu ustawy wskazano jednak celowościowe argumenty przemawiające za przywróceniem dostępu do interwencji kryzysowej i zasiłku stałego.

W pozostałych przypadkach przyjęcie rozwiązań alternatywnych jest niemożliwe ze względu na jednoznaczne i jasne brzmienie aktów wyższego rzędu - tj. rozporządzeń 2024/1348 i 2024/1359 a także dyrektywy 2001/55/WE.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Projektowane rozwiązania są w pełni spójne systemowo i terminologicznie z obowiązującymi regulacjami.

Proponowana ustawa ma za zadanie przywrócić zgodność przepisów ustawowych z Konstytucją RP oraz przepisami prawa Unii Europejskiej, w tym rozporządzeniami 2024/1348 i 2024/1359 a także dyrektywą 2001/55/WE. Każde z proponowanych rozwiązań poszerza zakres wolności i praw osób których dotyczą.

Przyjęcie proponowanej ustawy powinno nastąpić niezwłocznie, ze względu na niezgodności pomiędzy prawem krajowym a wyżej wymienionymi przepisami Unii Europejskiej. Ze względu jednak na terminy rozpoczęcia obowiązywania konkretnych aktów prawa UE wskazano konkretną datę wejścia w życie proponowanej ustawy, także po to aby uzmysłowić potrzebę podjęcia niezwłocznych działań legislacyjnych w tym zakresie.

Przyjęcie powyższych przepisów jest także dalszym krokiem mającym na celu przywrócenie praworządności, poprzez umożliwienie osobom których dotyczy proponowana ustawa korzystania z praw które zostały ujęte wprost w aktach nadrzędnych.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Projektowana ustawa dotyka przede wszystkim beneficjentów ochrony czasowej (ok. 900.000 osób) a także osób które ubiegają się o ochronę międzynarodową w Polsce (ponad 11.200 osób rocznie).

Proponowane rozwiązania przywrócą podstawowe prawa osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, do jakich należy złożenie wniosku o udzielenie tej ochrony. Poprawia one także sytuację bytową osób należących do grup wrażliwych spośród beneficjentów ochrony czasowej (osób starszych, samotnych rodziców, osób w trudnej sytuacji życiowej, osób doświadczających przemocy domowej), poprzez zapewnienie im realnego dostępu do pomocy społecznej, opieki medycznej oraz zakwaterowania.

Dodatkowo wpłyną one na zmniejszenie napięć społecznych związanych z wieloletnim okresem oczekiwania na decyzje pobytowe, zmniejszą skalę bezdomności wśród cudzoziemców w Polsce, a także odciążą Urząd do Spraw Cudzoziemców poprzez zmniejszenie liczby wniosków obywateli Ukrainy o ochronę międzynarodową, którzy obecnie są zmuszeni wnioskować o nią z powodu braku dostępu do zakwaterowania, opieki medycznej, braku ważnych dokumentów podróży.

Jednocześnie proponowane rozwiązania pozwolą odbudować zaufanie obywateli do organów państwa, poprzez przywrócenie rozwiązań ustawowych zgodnych z Konstytucją RP oraz prawem międzynarodowym.

Proponowane rozwiązania przyczynią się także do zmniejszenia nielegalnych praktyk związanych z przemytem osób przez granicę polsko-białoruską (poprzez ponowne umożliwienie legalizacji pobytu w Polsce przez ochronę międzynarodową), ryzykiem

handlu ludźmi, wyzysku pracowniczego i nielegalnej pracy (poprzez zabezpieczenie sytuacji cudzoziemców którzy oczekują latami na decyzje w przedmiocie zezwoleń na pobyt czasowy lub zezwoleń na pracę).

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Ustawa poprawi sytuację gospodarczą w Polsce, w tym w szczególności sytuację małych i średnich przedsiębiorców, poprzez przywrócenie możliwości korzystania przez cudzoziemców z instytucji ponagleń i skarg na przewlekłość i beczynność organów w zakresie legalizacji pobytu, co przełoży się na przyspieszenie rozpoznawania spraw przez Wojewodów i Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

To przyspieszenie przyczyni się do stabilizacji i poprawy sytuacji pobytowej cudzoziemców, których obecnie przedsiębiorcy obawiają się zatrudniać, ze względu na długie okresy oczekiwania na zezwolenia na pracę i pobyt, a także często niejasną sytuację pobytową na skutek opieszałości organów państwa.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Proponowane rozwiązania mogą zwiększyć obciążenie budżetu państwa w zakresie dotyczącym interwencji kryzysowej, zasiłków stałych, zakwaterowania oraz opieki medycznej. Wskazać jednak należy, że obciążenie to może zostać pokryte ze środków wpłacanych do budżetu przez obywateli Ukrainy przebywających w Polsce. Wpływy do budżetu pochodzące z tego źródła przewyższają wielokrotnie wydatki, które także będą dotyczyły tej grupy społecznej. Dodatkowo warto nadmienić, że w przeszłości wydatki te były już ponoszone ze środków publicznych przez okres kilku lat, w związku z czym rząd powinien dysponować dokładnymi wyliczeniami w tym zakresie.

W uzasadnieniu projektowanej ustawy wskazano dwa raporty pochodzące odpowiednio od Deloitte oraz Banku Gospodarstwa Krajowego, potwierdzające znaczne wpływy do budżetu państwa ze strony obywateli Ukrainy, którymi można zrównoważyć spodziewane wydatki w tym zakresie.

Potencjalnie proponowana ustawa doprowadzi do zwiększenia wpływów do budżetu państwa ze względu na ograniczenie zjawiska pracy nierejestrowanej, handlu ludźmi, bezdomności wśród cudzoziemców.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W uzasadnieniu projektowanej ustawy wskazano dwa raporty pochodzące odpowiednio od Deloitte oraz Banku Gospodarstwa Krajowego, potwierdzające znaczne wpływy do budżetu państwa ze strony obywateli Ukrainy, którymi można zrównoważyć spodziewane wydatki w tym zakresie.

Ostatecznie wypada wskazać, że projektowane rozwiązania muszą zostać przyjęte w celu zapewnienia zgodności prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

- **Nie**

Tak, ponieważ:

- określa plan przyznania lub zmiany pomocy państwa (art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej);
- zawiera przepisy techniczne (dyrektywa (UE) 1535/2015);
- dotyczy dziedziny podlegającej kompetencji Europejskiego Banku Centralnego (art. 127 ust. 4 tiret drugie TfUE);
- ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców (dyrektywa 2006/123/WE);
- dotyczy innych niż wymienione wyżej dziedzin objętych procedurą notyfikacyjną.

Nie dotyczy.

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- Nie
- Tak

Zgodnie z art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu uzasadnienie projektu ustawy określającej zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej powinno odpowiadać wymogom określonym w art. 66 ust. 2 i art. 68 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236 i 1222). Niniejsze pytanie odnosi się do wymogu określonego w pierwszym z ww. przepisów ustawowych. Art. 66 ust. 1 Prawa przedsiębiorców stanowi, że przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego określającego zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej dokonuje się: 1) analizy możliwości osiągnięcia celu tego aktu normatywnego za pomocą innych środków; 2) oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, w tym oceny wpływu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców oraz analizy zgodności projektowanych regulacji z przepisami ustawy. Z kolei w art. 66 ust. 2 Prawa przedsiębiorców nakazuje się przedstawienie wyników powyższych analiz i ocen w uzasadnieniu do projektu aktu normatywnego lub, jak w niniejszej sytuacji, w ocenie skutków regulacji, stanowiącej odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego.

Jeśli projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, proszę podać wyniki analiz i ocen, o których mowa w art. 66 ust. 1 Prawa przedsiębiorców.

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- Nie
- Tak

Niniejsze pytanie odnosi się do wymogu określonego w art. 68 Prawa przedsiębiorców. Przepis ten stanowi, iż w przypadku stwierdzenia wpływu projektu aktu normatywnego na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, przy opracowaniu projektu aktu normatywnego dąży się do proporcjonalnego ograniczania obowiązków administracyjnych wobec tych przedsiębiorców albo uzasadnia brak możliwości zastosowania takich ograniczeń.

Jeśli projekt ustawy wpływa na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, proszę wyjaśnić, czy w przepisach projektu dąży się do proporcjonalnego ograniczania obowiązków administracyjnych wobec tych przedsiębiorców, a jeśli nie, proszę uzasadnić, dlaczego brak jest możliwości zastosowania takich ograniczeń.

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r.

o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

- ☐ Nie
- ☐ Tak

Zgodnie z art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu uzasadnienie projektu ustawy zawierającej przepisy regulacyjne lub przepisy określające wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 334), powinno odpowiadać wymogom określonym w art. 50f ust. 1 tej ustawy. Przywołany przepis ustawy stanowi, iż powody uznania projektowanych przepisów regulacyjnych lub projektowanych wymogów dotyczących świadczenia usług transgranicznych za zgodne z zasadami proporcjonalności, uzasadnionego i niedyskryminującego charakteru przedstawia się w sposób szczegółowy, umożliwiający weryfikację zgodności tych przepisów lub wymogów z wymienionymi zasadami, w uzasadnieniu projektu aktu prawnego, w tym aktu normatywnego, zawierającego te przepisy lub wymogi albo w załączniku do oceny skutków regulacji, stanowiącej odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego. Zgodność z zasadą proporcjonalności i zasadą uzasadnionego charakteru potwierdzają w szczególności wzięte pod uwagę dane jakościowe, a w miarę możliwości także dane ilościowe.

Opis ww. zasad, a także kryteriów oceny ich spełnienia przez projektowane przepisy, zawarto w następujących przepisach ww. ustawy: art. 50b (zasada proporcjonalności), art. 50c (zasada uzasadnionego charakteru), art. 50d (zasada niedyskryminującego charakteru).

Jeśli projekt zawiera przepisy regulacyjne lub przepisy określające wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ww. ustawy, proszę szczegółowo (w tym podając wzięte pod uwagę dane jakościowe, a w miarę możliwości także dane ilościowe) przedstawić uzasadnienie uznania projektowanych przepisów za zgodne z zasadami proporcjonalności, uzasadnionego i niedyskryminującego charakteru.