



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 13 lutego 2024 r.

**Opinia do 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 51)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Opiniowana ustawa przewiduje przedłużenie okresu obowiązywania szczególnych rozwiązań prawnych przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103, z późn. zm.), zwanej dalej również „ustawą o pomocy obywatelom Ukrainy”.

W art. 1 pkt 1 nowelizacja przewiduje przedłużenie do dnia 30 czerwca 2024 r.:

- 1) okresu, w którym pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Ukrainy, którzy przybyli na to terytorium w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy, jest uznawany za legalny;
- 2) okresu, w którym organ gminy może upoważnić pracowników administracji publicznej lub jednostek organizacyjnych danej gminy, zgłoszonych przez ich pracodawców jako wolontariuszy, do wykonywania czynności umożliwiających uzyskanie numeru PESEL przez obywateli Ukrainy;
- 3) okresu, w którym dopuszcza się tymczasowe wykorzystanie na potrzeby zamieszkania zbiorowego obywateli Ukrainy, oddanego do użytkowania obiektu budowlanego, który nie spełnia wymagań przepisów techniczno-budowlanych, przeciwpożarowych oraz higieniczno-sanitarnych;
- 4) okresu ważności wydanych lub udzielonych obywatelom Ukrainy:

- a) wiz krajowych,
  - b) zezwoleń na pobyt czasowy,
  - c) kart pobytu,
  - d) polskich dokumentów tożsamości cudzoziemca,
  - e) dokumentów „zgoda na pobyt tolerowany”;
- 5) terminu do opuszczenia przez obywatela Ukrainy terytorium Rzeczypospolitej oraz terminu dobrowolnego powrotu obywatela Ukrainy;
- 6) okresu, w którym uznaje się za legalny pobyt obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:
- a) na podstawie wize Schengen wydanej przez organ polski,
  - b) na podstawie wize wydanej przez inne państwo obszaru Schengen,
  - c) na podstawie dokumentu, o którym mowa w art. 1 ust. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiającego jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich, wydanego przez właściwy organ innego państwa obszaru Schengen, albo innego dokumentu pobytowego wydanego przez organ tego państwa, uprawniającego do podróży po terytorium innych państw tego obszaru,
  - d) w ramach ruchu bezwizowego;
- 7) okresu niestosowania przepisów dotyczących wymaganego dochodu (art. 142 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach) w postępowaniach w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej przez obywatela Ukrainy, jeżeli o udzielenie tego zezwolenia ubiega się obywatel Ukrainy, który wykonuje działalność gospodarczą na podstawie wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej;
- 8) okresu, w którym udziela się obywatelowi Ukrainy zezwolenia na pobyt czasowy na okres roku, w przypadku gdy nie spełnia on wymogów udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na deklarowany cel pobytu lub okoliczności, które są podstawą ubiegania się o to zezwolenie, nie uzasadniają jego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres dłuższy niż 3 miesiące lub wobec obywatela Ukrainy zachodzą okoliczności uzasadniające odmowę udzielenia mu zezwolenia na pobyt czasowy inne niż określone w art. 100 ust. 1 pkt 2–5 lub art. 165 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach;

- 9) okresu, w którym można nie wszczynać – w przypadkach, o których mowa w art. 302 ust. 1 pkt 1–8 i 10–16 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach – postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu wobec obywatela Ukrainy, a wszczęte postępowanie w tej sprawie umorzyć, jeżeli przemawia za tym ważny interes tego obywatela;
- 10) okresu, w którym bieg terminów na załatwienie spraw dotyczących udzielenia cudzoziemcowi: zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej albo cofnięcia zezwoleń w tym zakresie, a także zmiany: zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji – nie rozpoczyna się, a rozpoczęty termin ulega zawieszeniu na ten okres.

Ustawa przewiduje także (w art. 1 pkt 2) przedłużenie do 28 miesięcy tj. o 3 miesiące w stosunku do regulacji obecnie obowiązującej okresu, w którym:

- 1) obywatelowi Ukrainy, który uzyskał kwalifikacje lekarza lub lekarza dentystry poza terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, można udzielić zgody na wykonywanie zawodu lekarza albo zgody na wykonywanie zawodu lekarza dentystry oraz przyznać warunkowe prawo wykonywania tych zawodów;
- 2) obywatelowi Ukrainy, który uzyskał kwalifikacje pielęgniarki lub położnej poza terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, można udzielić zgody na wykonywanie zawodu pielęgniarki albo położnej oraz przyznać warunkowe prawo wykonywania tych zawodów;
- 3) minister właściwy do spraw zdrowia może nadać numer odpowiadający numerowi prawa wykonywania zawodu na wniosek lekarza albo lekarza dentystry, jeżeli lekarz ten uzyskał zaświadczenie o wpisie do rejestru lekarzy tymczasowo i okazjonalnie wykonujących zawód i zgłosił zamiar udzielania świadczeń zdrowotnych obywatelom Ukrainy.

Przepisy art. 2–4 wprowadzają zmiany w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2647, z późn. zm.) oraz ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2805), których celem jest przedłużenie na kolejny rok (tj. na 2024 r.) korzystnych rozwiązań podatkowych w związku z ustawą o pomocy obywatelom Ukrainy. Preferencje podatkowe polegają m. in. na:

- 1) możliwości odliczenia darowizn przekazanych w 2024 r. na cele związane z przeciwdziałaniem skutkom działań wojennych w Ukrainie;
- 2) niezaliczaniu do przychodów wartości darowizn oraz nieodpłatnych świadczeń otrzymanych w 2024 r. w związku z przeciwdziałaniem skutkom działań wojennych w Ukrainie;
- 3) zwolnieniu z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych pomocy humanitarnej otrzymanej w 2024 r. przez obywateli Ukrainy, którzy w związku z toczącymi się działaniami wojennymi przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) przedłużeniu możliwości wykazania statusu rezydencji podatkowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez podatnika będącego obywatelem Ukrainy w uproszczony sposób tj. na podstawie pisemnego oświadczenia osoby fizycznej o posiadaniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej centrum interesów osobistych lub gospodarczych (ośrodka interesów życiowych).

Nowelizacja ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu w dniu 6 lutego 2024 r. jako przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 188).

Pierwsze czytanie odbyło się na 5. posiedzeniu Sejmu w dniu 7 lutego br. po czym projekt ustawy został skierowany do dalszych prac w Komisji Finansów Publicznych.

Komisja Finansów Publicznych, po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w tym samym dniu, wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 196).

Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się na tym samym posiedzeniu Sejmu w dniu 8 lutego br. W toku prac sejmowych wpłynął wniosek o odrzucenie projektu ustawy oraz 12 poprawek zmierzających do uchylecia części przepisów ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy m.in. przepisów przyznających obywatelom Ukrainy prawo do świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego, rodzinnego kapitału opiekuńczego, świadczenia dobry start oraz dofinansowania obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, świadczeń z pomocy społecznej oraz świadczeń opieki zdrowotnej, a także prawo do jednorazowego świadczenia pieniężnego (druk sejmowy nr 196-A).

Zgłoszone wnioski legislacyjne nie uzyskały poparcia komisji oraz większości posłów podczas trzeciego czytania. Sejm uchwalił ustawę na 5. posiedzeniu w dniu 9 lutego 2024 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 414 posłów, 15 posłów było przeciw, 1 poseł wstrzymał się od głosu.

### III. Uwagi szczegółowe

Należy zwrócić należy wagę na termin wejścia ustawy w życie w powiązaniu z treścią przepisów podlegających nowelizacji. Przepis art. 5 stanowi, iż ustawa wejdzie w życie **z dniem następującym po dniu ogłoszenia**, jednakże z treści nowelizowanych przepisów wynika konieczność ich wejścia w życie w terminach innych niż wskazany w tym przepisie.

Preferencje podatkowe na rok 2024, które w następstwie noweli będą przewidziane w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 2) oraz w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych (art. 3) wejdą *de facto* w życie **z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2024 r.** Wynika to z treści dodawanych do ustaw podatkowych przepisów. Podkreślić należy, że niepolecane (ze względu na brak komunikatywności) jest takie formułowanie ustawy, aby moc wsteczna jej przepisów wynikała z ich treści (patrz: S. Wronkowska i M. Zieliński w: *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2021, str. 124), stąd też termin wejścia w życie przepisów podatkowych z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2024 r. **powinien także znaleźć odzwierciedlenie w treści art. 5, nie zaś wynikać wyłącznie z treści przepisów merytorycznych.** Zauważyć należy, iż zalecana technika legislacyjna została zastosowana, w zakresie analogicznych przepisów podatkowych, w ustawie z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 185).

Zmiany wprowadzane w art. 1 pkt 1 prowadzące do przedłużenia obowiązywania szczególnych rozwiązań prawnych, które wygasną po dniu 4 marca 2024 r. – ze względu na konieczność zagwarantowania ciągłości uprawnień wynikających ze zmienianych przepisów oraz zastosowania prawidłowej techniki legislacyjnej (zmieniać można tylko przepisy obowiązujące w dniu wejścia w życie przepisu zmieniającego, zaś nadawanie nowej treści przepisowi, który wcześniej utracił moc, jest niedopuszczalne) – powinny wejść w życie **najpóźniej w dniu 5 marca 2024 r.** co wiązałoby się z koniecznością **wskazania tej daty wprost w przepisie o wejściu ustawy w życie.** Jednakże dokonanie zmiany polegającej na

wskazaniu jako terminu wejścia w życie omawianych zmian dnia 5 marca 2024. r **będzie skutkować skróceniem czasu, który zgodnie z Konstytucją przysługuje Prezydentowi na podpisanie ustawy.**

Zgodnie z art. 122 ust. 2 Konstytucji Prezydent ma 21 dni na podjęcie decyzji w sprawie ustawy – podpisanie ustawy albo odmowę jej podpisania. Kompetencja określona w tym przepisie jest jedną z zasadniczych prerogatyw Prezydenta i jednym z narzędzi równoważenia władzy ustawodawczej i wykonawczej. W sytuacji, gdy dzień wejścia w życie ustawy nie uwzględnia zagwarantowanego Prezydentowi w Konstytucji terminu na podjęcie decyzji w przedmiocie ustawy, stanowi to naruszenie obowiązujących norm dotyczących procesu legislacyjnego i ograniczenie możliwości wykonywania przez Prezydenta jego prerogatywy wskazanej w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przedłożenie Prezydentowi do podpisu ustawy, która ingeruje w konstytucyjny termin na podjęcie przez głowę państwa decyzji w przedmiocie tego aktu, stanowi naruszenie art. 122 ust. 2 Konstytucji (por. wyrok z dnia 24 lipca 2013 r. Kp 1/13 oraz wyrok z dnia 17 lipca 2019 r. sygn. akt Kp 2/18).

Uwzględniając kalendarz prac parlamentarnych nad opiniowaną ustawą (ustawa zostanie rozpatrzona przez Senat na posiedzeniu w dniu 15 lutego br., a przyjęcie ewentualnych poprawek spowoduje konieczność ich rozpatrzenia przez Sejm) oraz konieczność zapewnienia Prezydentowi konstytucyjnego 21-dniowego terminu na rozpatrzenie ustawy, istnieje prawdopodobieństwo, iż wejście w życie art. 1 pkt 1 nastąpi po dniu 5 marca br. co spowoduje: w zakresie skutków prawnych – wygaśnięcie uprawnień wynikających z nowelizowanych przepisów, zaś w zakresie skutków legislacyjnych – bezprzedmiotowość nowelizacji w tym zakresie. Jednocześnie zmiana treści art. 5 polegająca na wskazaniu daty 5 marca 2024 r. jako terminu wejścia w życie zmian wprowadzanych w art. 1 pkt 1, w świetle orzecznictwa TK, byłaby uznana za niekonstytucyjną.

Niestety na obecnym etapie prac parlamentarnych nie ma możliwości przygotowania poprawki, która wyeliminowałaby **wszystkie zastrzeżenia** wskazane powyżej.

*Renata Bronowska*

*Główny legislator*