



# CMR Working Papers

135/193

**MARCIN GÓRSKI**

**WPŁYW SPECUSTAWY UKRAIŃSKIEJ NA SYTUACJĘ  
PRAWNĄ MIGRANTÓW PRZYMUSOWYCH Z UKRAINY NA  
POLSKIM RYNKU PRACY.**

**THE IMPACT OF THE UKRAINIAN SPECIAL LAW ON THE  
LEGAL SITUATION OF FORCED MIGRANTS FROM UKRAINE  
ON THE POLISH LABOUR MARKET**

**Marcin Górski** – Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki,  
[marcin.gorski@tga.com.pl](mailto:marcin.gorski@tga.com.pl) ORCID: 0000-0001-7658-5947

## **Abstrakt**

Artykuł, będący ekspertyzą wykonaną na zlecenie Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, dotyczy prawnych uwarunkowań, wynikających z tzw. specustawy ukraińskiej, dla podejmowania przez osoby objęte zakresem podmiotowym specustawy pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Obejmuje on również analizę dotyczącą sytuacji tych osób, które zostały objęte ochroną tymczasową na podstawie decyzji wykonawczej Rady UE, a nie znalazły się w zakresie *ratione personae* specustawy. Szczególną uwagę poświęcono sytuacji prawnej osób zatrudnionych w sektorze prac domowych oraz na podstawie *umowy o prace przy zbiorach* (tzw. pomocnicy rolników). W publikacji odniesiono się również do ukraińskich uregulowań prawnych dotyczących podejmowania pracy przez cudzoziemców w tym państwie.

**Słowa kluczowe:** ochrona tymczasowa, specustawa ukraińska, zatrudnienie

## **Abstract**

This paper, which is an expert opinion commissioned by the Migration Research Centre of the University of Warsaw, concerns the legal conditions resulting from the so-called of the Ukrainian Special Act, for persons covered by the scope of the Act to take up employment on the territory of the Republic of Poland. It includes as well an analysis of the situation of those persons who were granted temporary protection on the basis of an Implementing Decision of the EU Council, but were not covered *ratione personae* by the Act. Particular attention was paid to the legal situation of persons employed in the domestic work sector and on the basis of a *harvesting contract* (so-called farmers' assistants). In this paper, sreference was also made to the Ukrainian legal regulations concerning taking up employment by foreigners in Ukraine.

**Key word:** Temporary protection, Ukrainian Special Act, employment

## Spis treści

Wstęp .....	5
<b>1. Dyrektywa 2001/55 w sprawie tymczasowej ochrony i decyzja wykonawcza 2022/382.....</b>	<b>8</b>
<b>2. Specustawa a sytuacja uchodźczyń/-ów wojennych z Ukrainy na polskim rynku pracy. Kwestia zgodności specustawy z dyrektywą 2001/55/WE i decyzją wykonawczą Rady.....</b>	<b>10</b>
a. Zakres podmioty specustawy na tle prawa UE. Sytuacja bezpaństwowców i obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy są w stanie udowodnić, że przed dniem 24 lutego 2022 r. legalnie przebywali w Ukrainie na podstawie ważnego zezwolenia na pobyt stały.....	10
b. Pozostałe zagadnienia dotyczące art. 22 specustawy .....	13
<b>3. Szczegółowe uwagi dotyczące sektora prac domowych oraz pracy w rolnictwie .....</b>	<b>16</b>
a. Sytuacja osób zatrudnionych w sektorze prac domowych.....	16
b. Sytuacja osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracy przy zbiorach .....	18
<b>4. Uwagi dotyczące możliwości pracy w Ukrainie po 24 lutego 2022 r. ....</b>	<b>23</b>
<b>Podsumowanie .....</b>	<b>25</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>48</b>

## Wstęp<sup>1</sup>

Przed wejściem w życie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>2</sup> (dalej: „specustawa”) status obywateli Ukrainy w zakresie podejmowania przez nich pracy w Polsce był regulowany przez art. 87 i nast. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>3</sup> z jednoczesnym uwzględnieniem przepisów układu stowarzyszeniowego zawartego pomiędzy UE i Ukrainą<sup>4</sup>, w szczególności jego art. 17 zobowiązującego strony do zapewnienia niedyskryminującego traktowania pracowników będących obywatelami Ukrainy i zatrudnionym legalnie na terytorium państwa członkowskiego w zakresie warunków pracy, wynagrodzenia lub zwolnienia.

Współstosowanie tych przepisów oznaczało, co do zasady, że obywatel Ukrainy, który nie posiadał równocześnie obywatelstwa Unii Europejskiej, ani też innego statusu uprawniającego go *eo ipso* do podjęcia pracy w Rzeczypospolitej, musiał najpierw uzyskać zezwolenie na pracę (art. 87 ust. 1 pkt 12 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy), jednak z chwilą jego uzyskania był uprawniony do podjęcia pracy w Polsce na zasadach nie gorszych, niż mające zastosowanie do obywateli polskich.

Zezwolenia na pracę, zgodnie z tymi przepisami, udziela wojewoda (art. 88b ustawy o promocji zatrudnienia) na wniosek podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi (art. 88a ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia), pod warunkiem spełnienia wymagań dotyczących wysokości zatrudnienia oraz potwierdzenia przez starostę, że brak jest możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy, lub że rekrutacja organizowana dla pracodawcy przyniosła negatywny wynik (art. 88c ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia). Zezwolenie jest wydawane na czas określony, nie dłuższy niż 3 lata, i może być przedłużone (art. 88e ustawy o promocji zatrudnienia). W przypadku pracy sezonowej zezwolenie wydaje starosta (art. 88n ustawy o promocji zatrudnienia), przy czym w przypadku obywateli Ukrainy nie jest konieczne przedstawienie przez wnioskodawcę (podmiot powierzający pracę) staroście informacji starosty (*sic!*), o której mowa w art. 88c ust. 1 pkt 2

---

<sup>1</sup> Tekst prezentuje wyniki ekspertyzy, będącej częścią projektu pt. Dostęp do rynku pracy i strategii zatrudnienia w czasach kryzysu: kobiety uchodźczynie i migrantki z Ukrainy w Polsce i we Włoszech, finansowanego ze środków Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej, program Granty interwencyjne (2022-2023), realizowanego w Ośrodku Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego. Publikacja składa się z polskiej i angielskiej wersji językowej.

<sup>2</sup> Ustawa z 12 marca 2022 r., Dz. U. z 2023 r. poz. 103.

<sup>3</sup> Ustawa z 20 kwietnia 2004 r., Dz. U. z 2023 r. poz. 735.

<sup>4</sup> Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 21 marca 2014 r. oraz dnia 27 czerwca 2014 r., Dz. U. z 2017 r. poz. 1781.

ustawy o promocji zatrudnienia, czyli informacji o sytuacji na lokalnym rynku pracy lub negatywnym wyniku rekrutacji<sup>5</sup>.

Jednocześnie jednak, zgodnie z § 1 pkt 20 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę<sup>6</sup>, obowiązującym od 29.04.2015 r. do 31.12.2018 r., obywatele Ukrainy wykonujący pracę przez okres nieprzekraczający 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy, niezależnie od liczby podmiotów powierzających im wykonywanie pracy, byli zwolnieni z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę, jeżeli przed podjęciem pracy powiatowy urząd pracy, właściwy ze względu na miejsce pobytu stałego lub siedzibę podmiotu powierzającego wykonywanie pracy, zarejestrował pisemne oświadczenie tego podmiotu o zamiarze powierzenia wykonywania pracy danemu obywatelowi Ukrainy, a praca ta wykonywana była na podstawie pisemnej umowy na warunkach określonych w oświadczeniu.

Po uchyleniu opisanego powyżej wyjątku, do obywateli Ukrainy miały zastosowanie ogólne (tzn. stosowane bez względu na obywatelstwo cudzoziemca) zasady wynikające z powołanego wyżej rozporządzenia w jego aktualnym brzmieniu (czyli wyłączające obowiązek uzyskania zezwolenia m.in. w przypadku zawodów medycznych, studentów czy doktorantów polskich szkół wyższych itd.), a także wyłączenia obowiązku uzyskania przez wojewodę, przed wydaniem zezwolenia, informacji starosty właściwego ze względu na główne miejsce wykonywania pracy przez cudzoziemca o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy lub o negatywnym wyniku rekrutacji organizowanej dla pracodawcy (art. 88c ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, dotyczące obywateli Ukrainy podejmujących pracę pielęgnacyjno-opiekuńcze lub jako pomoc domowa na rzecz osób fizycznych w gospodarstwie domowym, jak również cudzoziemców (bez względu na ich obywatelstwo) podejmujących zatrudnienie w niektórych zawodach „deficytowych” (np. lekarze, pielęgniarki, murarze czy

---

<sup>5</sup> Zwolnienie z tego obowiązku wynika z art. 88o ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia w zw. z § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 8 grudnia 2017 r. w sprawie państw, do których obywatele stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (Dz. U. poz. 2349).

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz. U. poz. 588. Przepis § 2 tego rozporządzenia pozwalał kontynuować przez okres 12 miesięcy pracę osobom, które były zwolnione z uzyskania zezwolenia na podstawie przepisów dotychczasowych.

kierowcy), wynikające z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców<sup>7</sup>, jak również wyłączenia obowiązku przedstawienia informacji starosty określonej w art. 88c ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przy ubieganiu się o zezwolenie na pracę sezonową oraz możliwość wykonywania pracy bez zezwolenia na pracę na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wpisanego do ewidencji oświadczeń<sup>8</sup>.

Rzecz jasna, sytuacja prawna obywateli Ukrainy (a także niektórych innych osób, które były zmuszone opuścić Ukrainę po rosyjskiej agresji zbrojnej na to państwo) uległa radykalnej zmianie, gdy idzie o warunki podjęcia pracy w Rzeczypospolitej Polskiej. Wyjaśnieniu tych warunków poświęcono rozdziały pierwszy i drugi niniejszej ekspertyzy. W rozdziale trzecim omówiono natomiast aktualne prawne uwarunkowania podejmowania przez cudzoziemców pracy w Ukrainie.

---

<sup>7</sup> Rozporządzenie z 29 stycznia 2009 r., Dz. U. z 2019 r. poz. 154.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 8.12.2017 r. w sprawie państw, do których obywateli stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (Dz. U. poz. 2349 ze zm.).

## 1. Dyrektywa 2001/55 w sprawie tymczasowej ochrony i decyzja wykonawcza 2022/382

Zgodnie z art. 12 dyrektywy 2001/55<sup>9</sup>:

„Państwa Członkowskie udzielają, na okres nieprzekraczający okresu tymczasowej ochrony, **zezwolenia osobom korzystającym z tymczasowej ochrony na podejmowanie działalności na własny rachunek lub pracy najemnej<sup>10</sup>, z uwzględnieniem zasad obowiązujących w zawodach**, jak również na korzystanie z możliwości edukacyjnych dla osób dorosłych, kształcenie zawodowe i praktyczne zdobywanie umiejętności zawodowych. **Ze względu na określoną politykę na rynku pracy, Państwa Członkowskie mogą w tym względzie dawać pierwszeństwo obywatelom Unii Europejskiej oraz obywatelom państw związanych Porozumieniem o Europejskim Obszarze Gospodarczym**, a także legalnie przebywającym obywatelom państw trzecich otrzymującym zasiłki dla bezrobotnych. Stosuje się **ogólne prawa obowiązujące<sup>11</sup> w Państwach Członkowskich w odniesieniu do wynagrodzenia, dostępu do systemu zabezpieczenia społecznego dla pracowników najemnych i prowadzących działalność na własny rachunek oraz innych warunków pracy i zatrudnienia**”.

Zgodnie z art. 1 decyzji wykonawczej 2022/382<sup>12</sup> stwierdzono istnienie masowego napływu do Unii wysiedleńców, którzy musieli opuścić Ukrainę w wyniku konfliktu zbrojnego, zaś zgodnie z art. 2 ust. 1 tej decyzji zakresem ochrony tymczasowej objęto wysiedleńców, którzy musieli opuścić Ukrainę począwszy od dnia 24 lutego 2022 r. w następstwie inwazji wojskowej rozpoczętej w tym dniu przez rosyjskie siły zbrojne, będących **obywatelami Ukrainy zamieszkałymi w Ukrainie przed dniem 24 lutego 2022 r.**, jak również **bezpaństwowców lub obywateli państw trzecich** innych niż Ukraina, którzy przed dniem 24 lutego 2022 r. **korzystali z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej** w Ukrainie członków rodzin (w rozumieniu art. 2 ust. 4 decyzji wykonawczej) tychże obywateli ukraińskich i bezpaństwowców oraz obywateli państw trzecich. Ponadto, zgodnie z art. 2 ust.

---

<sup>9</sup> Dyrektywa Rady 2001/55/WE z 20 lipca 2001 r. w sprawie 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, Dz. Urz. UE z 2001 r. nr L 212, s. 12.

<sup>10</sup> Ang. *employed activities*, franc. *activité salariée*.

<sup>11</sup> Ang. *general law in force*, franc. *le droit commun en vigueur*.

<sup>12</sup> Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony, Dz. Urz. UE z 2022 r. nr L 71, s. 1.



2 decyzji wykonawczej, państwa członkowskie są zobowiązane stosować ją albo odpowiednią ochronę przewidzianą w ich prawie krajowym w odniesieniu do **bezpaństwowców i obywateli państw trzecich** innych niż Ukraina, którzy są w stanie udowodnić, że przed dniem 24 lutego 2022 r. **legalnie przebywali w Ukrainie na podstawie ważnego zezwolenia na pobyt stały** wydanego zgodnie z prawem ukraińskim, i którzy nie są w stanie w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić do kraju lub regionu pochodzenia. Wreszcie, zgodnie z art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej, państwa członkowskie mogą – ale nie muszą – rozszerzyć tę ochronę na inne osoby, które legalnie przebywały w Ukrainie i którzy nie są w stanie bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić w do państwa lub regionu pochodzenia.

## **2. Specustawa a sytuacja uchodźczyń/-ów wojennych z Ukrainy na polskim rynku pracy. Kwestia zgodności specustawy z dyrektywą 2001/55/WE i decyzją wykonawczą Rady**

Zgodnie z art. 22 ust. 1 specustawy:

**„Obywatel Ukrainy jest uprawniony do wykonywania pracy** na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie pobytu zgodnego z obowiązującymi przepisami, w przypadku gdy:

1) jego **pobyt** na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za **legalny na podstawie art. 2 ust. 1<sup>13</sup>** lub

2) **jest obywatelem Ukrainy przebywającym legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej**

**- jeżeli podmiot powierzający wykonywanie pracy powiadomi 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, a praca jest powierzana w wymiarze czasu pracy nie niższym niż wskazany w powiadomieniu lub liczbie godzin nie mniejszej niż wskazana w powiadomieniu oraz za wynagrodzeniem nie niższym niż ustalone według stawki określonej w powiadomieniu, proporcjonalnie zwiększonym w przypadku podwyższenia wymiaru czasu pracy lub liczby godzin pracy”.**

**a. Zakres podmioty specustawy na tle prawa UE. Sytuacja bezpaństwowców i obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy są w stanie udowodnić, że przed dniem 24 lutego 2022 r. legalnie przebywali w Ukrainie na podstawie ważnego zezwolenia na pobyt stały**

Co istotne, zakresem podmiotowym art. 22 specustawy objęto nie tylko obywateli Ukrainy, którzy znaleźli się na terytorium RP po rosyjskiej agresji zbrojnej na to państwo, ale również i tych, którzy już zgodnie z prawem przebywali w Polsce, albo też znajdują się na jej terytorium

---

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 specustawy, jeżeli obywatel Ukrainy, o którym mowa w art. 1 ust. 1, przybył legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. do dnia określonego w przepisach wydanych na podstawie ust. 4 i deklaruje zamiar pozostania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jego pobyt na tym terytorium uznaje się za legalny do dnia 4 marca 2024 r.

legalnie w okresie obowiązywania specustawy<sup>14</sup>. Jednak już w tym miejscu należy też zauważyć, że art. 22 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 specustawy są **niezgodne z art. 2 ust. 2 decyzji wykonawczej 2022/382** w zw. art. 12 dyrektywy 2001/55, w zakresie, w jakim specustawa nie obejmuje ochroną tymczasową, w aspekcie możliwości podejmowania pracy najemnej, bezpieczeństwa i obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy są w stanie udowodnić, że przed dniem 24 lutego 2022 r. legalnie przebywali w Ukrainie na podstawie ważnego zezwolenia na pobyt stały wydane zgodnie z prawem ukraińskim, i którzy nie są w stanie w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić do kraju lub regionu pochodzenia. Niezgodność ta polega na niedopuszczalnym, na gruncie powołanych przepisów UE, zróżnicowaniu statusu osób objętych zakresem podmiotowym specustawy i pozostałych osób objętych na mocy prawa UE ochroną tymczasową, które polega na tym, że druga grupa osób jest poddana odrębnym i mniej korzystnym warunkom wynikającym z Rozdziału 3 w Dziale III ustawy z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>15</sup>, które polegają w szczególności na krótszym czasie objęcia ochroną czasową (art. 106 ust. 2 i 3 powołanej ustawy), możliwości odmowy udzielenia ochrony czasowej (art. 109 powołanej ustawy) oraz mniej korzystnych warunkach udzielania pomocy bytowej i medycznej (art. 112 powołanej ustawy). Z uwagi na spełnienie przez art. 2 ust. 2 decyzji wykonawczej 2022/382 w zw. art. 12 dyrektywy 2001/55 warunków bezpośredniej skuteczności<sup>16</sup>, a także upływ terminu transpozycji dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony, bezpieczeństwa i obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy są w stanie udowodnić, że przed dniem 24 lutego 2022 r. legalnie przebywali w Ukrainie na podstawie ważnego zezwolenia na pobyt stały wydane zgodnie z prawem ukraińskim, i którzy nie są w stanie w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić do państwa lub regionu pochodzenia, **są uprawnieni do podjęcia legalnej pracy (i legalnego pobytu) w Polsce**. Przepis art. 22 ust. 1 specustawy, odczytywany łącznie z jej art. 2 ust. 1, należy odczytywać, zgodnie z zasadą pośredniej skuteczności prawa UE (wykładni prawa krajowego zgodnej z celem i treścią prawa UE), jako

---

<sup>14</sup> Por. E. Kacprzak-Szymańska, *Komentarz do art. 22 specustawy* (w:) W. Klaus (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, Warszawa 2022, w nb. 3 do art. 22.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1504.

<sup>16</sup> Zob. G. Noll, M. Gunneflo, *Directive 2001/55 Temporary Protection Synthesis Report*, źródło: <https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/03/2001-55-Temporary-Protection-Synthesis.pdf>, wyświetlono 3.08.2023 r., s. 16.

obejmujący również podmioty wskazane w art. 2 ust. 2 decyzji wykonawczej Rady nr 2022/382, a pominięte w regulacji zakresu podmiotowego polskiego unormowania<sup>17</sup>.

Wynikający z art. 22 mechanizm „legalizujący” wykonywanie pracy przez obywateli Ukrainy na terytorium RP zakłada powiadomienie o podjęciu pracy *ex post*, a nie *ex ante*, czyli odwrotnie, niż wynika to z regulacji art. 87 i nast. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>18</sup>, nadto zaś uprawnienie do podjęcia pracy obywatel Ukrainy nabywa (zasadniczo – o czym szerzej za chwilę) *ex lege*, nie zaś *ex arbitrium*.

Za sprzeczną z deklarowanymi przez ustawodawcę celami należy uznać zmianę dokonaną nowelą z 8 czerwca 2022 r.<sup>19</sup> w treści art. 22 ust. 1 *in fine* specustawy, polegającą na dodaniu w części wspólnej ust. 1 fragmentu, z którego wynika, że warunkiem tego, iż „obywatel Ukrainy jest uprawniony do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie pobytu zgodnego z obowiązującymi przepisami” jest nie tylko dokonanie powiadomienia właściwego PUP o powierzeniu wykonywania pracy, ale też dodatkowo i to, że „praca jest powierzana w wymiarze czasu pracy nie niższym niż wskazany w powiadomieniu lub liczbie godzin nie mniejszej niż wskazana w powiadomieniu oraz za wynagrodzeniem nie niższym niż ustalone według stawki określonej w powiadomieniu, proporcjonalnie zwiększonym w przypadku podwyższenia wymiaru czasu pracy lub liczby godzin pracy”. Deklarowanym przez projektodawcę<sup>20</sup> noweli celem zmiany brzmienia przepisu miało być wzmoczenie ochrony obywateli Ukrainy, jako osób szczególnie narażonych na nadużycia ze strony pracodawców, przed skutkami nieuczciwości tych ostatnich. Cel wzniosły, ale wyszło jak zwykle. Oto bowiem rezultatem noweli jest pogłębienie stanu niezgodności części wspólnej art. 22 ust. 1 specustawy z art. 2 ust. 1 decyzji wykonawczej 2022/382 w zw. art. 12 dyrektywy 2001/55. Niezgodność ta towarzyszyła omawianemu unormowaniu specustawy *ab initio* i polegała na tym, że z dyrektywy (i decyzji wykonawczej) wynika uprawnienie obywateli Ukrainy *ex lege* do „zezwolenia osobom korzystającym z tymczasowej ochrony na podejmowanie działalności na własny rachunek lub pracy najemne”<sup>21</sup>. Tym samym, dokonane

---

<sup>17</sup> Zob. wyrok TS z 10.04.1984 r., 14/83 *Sabine von Colson i Elisabeth Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen*, pkt 26.

<sup>18</sup> Zob. A. Kanarek-Równicka, *Zatrudnianie obywateli Ukrainy na terytorium Polski po 24.02.2022 r.*, Paestra 2022, nr 5, s. 108.

<sup>19</sup> Ustawa z 8 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1383 ze zm.).

<sup>20</sup> Zob. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy..., Sejm RP IX kadencji, druk sejm. nr 2290, s. 3.

<sup>21</sup> Artykuł 12 dyrektywy 2001/55.

w części wspólnej art. 22 ust. 1 specustawy uzależnienie nabycia tego uprawnienia przez obywatela Ukrainy od czynności osoby trzeciej (podmiotu powierzającego), na którą obywatel ten nie ma zresztą wpływu, narusza bezwarunkowy charakter uprawnienia wynikającego z art. 12 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony. Nowelizacja czerwcowa specustawy stan tej niezgodności pogłębiła, dodając – sprzecznie z art. 12 dyrektywy 2001/55 – jeszcze jeden warunek nabycia uprawnienia, którego spełnienie znów jest zależne zasadniczo (biorąc pod uwagę immanentną faktyczną nierównowagę stron w stosunkach pracy) od podmiotu powierzającego.

Należy wobec tego podkreślić, że art. 12 dyrektywy 2001/55 (w połączeniu z art. 2 ust. 1 decyzji wykonawczej) spełnia warunki bezpośredniej skuteczności, bo jest jasny i precyzyjny, bezwarunkowy i zupełny, a zatem z samego tego przepisu wynika, po upływie terminu transpozycji, uprawnienie jednostki do domagania się zezwolenia na podjęcie pracy najemnej. W praktyce oznacza to, że **dopełnienie albo niedopełnienie przez podmiot powierzający warunków wynikających z części wspólnej art. 22 ust. 1 nie ma wpływu na legalność podjęcia pracy przez cudzoziemców wskazanych w treści przepisów prawa UE**. Zresztą, najwyraźniej świadomy tych konsekwencji, ustawodawca zdecydował w art. 22 ust. 5c specustawy, że „w przypadku gdy podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi nie dopełnił obowiązku powiadomienia o powierzeniu wykonywania pracy obywatelowi Ukrainy, o którym mowa w ust. 1, przepisu art. 120 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie stosuje się”. Przepis art. 120 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia stanowi z kolei, że „cudzoziemiec, który nielegalnie wykonuje pracę, podlega karze grzywny”. Oznacza to zatem, że **obywatel Ukrainy podejmujący pracę w RP w warunkach określonych w art. 22 ust. 1 specustawy, ale bez dopełnienia przez podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi obowiązków** wynikających z części wspólnej tego przepisu, wykonuje – wskutek derogowania sankcji adresowanej do niego jako pracownika w art. 120 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia – **legalnie prace**.

#### **b. Pozostałe zagadnienia dotyczące art. 22 specustawy**

Kontynuując uwagi dotyczące art. 22 specustawy zauważmy, że w ust. 1a i 1b ustawodawca odniósł się do sytuacji tych obywateli Ukrainy, którzy (ust. 1a) wykonują pracę w RP na podstawie art. 87 ustawy o promocji zatrudnienia, a także tych, którzy (ust. 1b) już przebywali w RP na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę<sup>22</sup>, a zarazem zostali objęci, zgodnie z

---

<sup>22</sup> Udzielonego zgodnie z art. 114 ustawy z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 2023 r. poz. 519.

art. 22 ust. 1 pkt 2 specustawy dyspozycją części wspólnej art. 22 ust. 1 specustawy. W pierwszym przypadku obywatele Ukrainy zostali zwolnieni z obowiązku powiadomienia wynikającego z części wspólnej art. 22 ust. 1 specustawy (bo skoro mają do nich zastosowanie art. 87 i nast. ustawy o promocji zatrudnienia, to znaczy, że podjęli zatrudnienie na podstawie zezwolenia na pracę), zaś w drugim przypadku wskazał, że jeśli obywatel Ukrainy uzyskał zezwolenie na pobyt czasowy i pracę z zastrzeżeniem obowiązku powiadomienia, to ma do niego zastosowanie część wspólna art. 22 ust. 1 specustawy w zakresie obowiązku powiadomienia.

W przypadku gdyby obywatel Ukrainy nie znalazł pracy od razu po przyjeździe do Polski, może on, zgodnie z art. 22 ust. 6 specustawy, zarejestrować się oraz zostać uznany jako **osoba bezrobotna albo poszukująca pracy**, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 albo 22 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Nie ma przy tym znaczenia dla statusu osoby bezrobotnej to, czy osiągnęła ona wiek uprawniający do nabycia uprawnień emerytalnych (60 lat w przypadku kobiet i 65 w przypadku mężczyzn).

Szczęśliwie natomiast minister właściwy ds. pracy dotychczas nie skorzystał z delegacji wynikającej z art. 22 ust. 7 specustawy (upoważnienie do określenia w drodze rozporządzenia *numerus clausus* obywateli Ukrainy, którym można powierzyć pracę w danym podmiocie, w proporcji do wszystkich osób w nim zatrudnionych). Zróżnicowanie traktowania, przewidziane w tym przepisie, mogłoby niestety, co do zasady, być uznane za dopuszczalne w świetle art. 12 dyrektywy 2001/55, zgodnie z którym „ze względu na określoną politykę na rynku pracy, Państwa Członkowskie mogą w tym względzie dawać pierwszeństwo obywatelom Unii Europejskiej oraz obywatelom państw związanych Porozumieniem o Europejskim Obszarze Gospodarczym, a także legalnie przebywającym obywatelom państw trzecich otrzymującym zasiłki dla bezrobotnych”. Osobną kwestią pozostawałaby, w razie skorzystania z tego upoważnienia ustawowego, zgodność ewentualnego rozporządzenia z polską Konstytucją, a ściślej z jej art. 32 ust. 2 w zw. z art. 37 ust. 2 i art. 65 ust. 1, odczytywanych z uwzględnieniem preambuły Konstytucji. W ujęciu konstytucyjnym, ewentualne unormowanie zróżnicowania traktowania w dostępie do zatrudnienia, w tym w odniesieniu do cudzoziemców, musiałoby bowiem mieć formę ustawy, a także nie naruszać zakazu dyskryminacji i zasady proporcjonalności *sensu stricto*<sup>23</sup>. Wydaje się, że o ile ewentualne rozporządzenie mogłoby być

---

<sup>23</sup> Por. wyrok TK z 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04.

zasadniczo zgodne z art. 12 dyrektywy 2001/55, o tyle nie wydaje się, aby mogło być ono zgodne z polską Konstytucją już choćby tylko z uwagi na wprowadzenie go rozporządzeniem.

Na zakończenie tej części rozważań trzeba też zauważyć, że zgodnie z art. 42 specustawy, uległy przedłużeniu **okresy legalnego pobytu** obywateli Ukrainy, których ostatni dzień przypadał w okresie od 24 lutego 2022 r.

### 3. Szczegółowe uwagi dotyczące sektora prac domowych oraz pracy w rolnictwie

#### a. Sytuacja osób zatrudnionych w sektorze prac domowych

Do obywateli Ukrainy zatrudnionych w sektorze prac domowych mają zastosowanie omówione wyżej reguły wynikające z art. 22 specustawy. Nie ma przepisu specustawy, który dotyczyłby tego sektora w sposób szczególny. Tymczasem realia społeczne wskazują na potrzebę szczególnych rozwiązań w tym zakresie.

Jak wskazuje analiza przygotowana w NBP (pisownia oryginalna):

„Pomiędzy migrantami, którzy przybyli do Polski przed wybuchem pełnoskalowej wojny oraz uchodźcami, utrzymują się duże różnice w strukturze demograficznej, w sytuacji na rynku pracy oraz planach pozostawania w Polsce. Dorośli uchodźcy w Polsce to **znacznie częściej kobiety (80% wobec 54% wśród migrantów przedwojennych)**. Wśród wszystkich migrantów z Ukrainy dominują osoby z wyższym wykształceniem. Zauważalnie spadł wśród uchodźców w stosunku do początku wojny udział osób powyżej 60 roku życia. Z drugiej strony migrantów sprzed wojny cechowała **znacznie lepsza znajomość j. polskiego oraz częstsze zatrudnienie (94% badanych wobec 65% wśród uchodźców)**. Migranci przedwojenni znacznie częściej deklarowali także, że chcą zostać w Polsce na stałe (55% wobec 19% wśród uchodźców)” oraz „W ciągu dziewięciu miesięcy od wybuchu wojny znacząco poprawiła się integracja uchodźców z Ukrainy na polskim rynku pracy oraz ich samodzielność ekonomiczna. Wciąż jednak ok. 20% z nich to osoby żyjące w Polsce *z dnia na dzień*”<sup>24</sup>.

Z kolei w raporcie KPP Lewiatan podniesiono, że:

„Zatrudnianie cudzoziemców, w tym obywateli Ukrainy, stanowi **duże wyzwanie dla firm z sektora MŚP**, które nie mają wyspecjalizowanych działów prawnych i działów HR. Równocześnie wejście na polski rynek pracy dla przybyłych obywateli Ukrainy (**w większości są to kobiety z dziećmi**) wiąże się z koniecznością **pokonania wielu barier** (psychologicznej, językowej, organizacji opieki nad dzieckiem, znajomości lokalnego rynku pracy), aby ostatecznie podjąć satysfakcjonującą pracę – taką, która będzie zbliżona do posiadanych kompetencji, dająca możliwości rozwoju zawodowego oraz uzyskania dochodów

---

<sup>24</sup> I. Chmielewska-Kalińska, B. Dudek, P. Strzelecki, *Sytuacja życiowa i ekonomiczna migrantów z Ukrainy w Polsce – wpływ pandemii i wojny na charakter migracji w Polsce. Raport z badania ankietowego*, Departament Statystyki NBP, Warszawa 2023 r., s. 4.



zapewniających możliwość utrzymania się w Polsce. [...] Potrzebne jest **kompleksowe i zindywidualizowane wsparcie aktywizacyjne**, analogiczne do wsparcia dedykowanego dla osób długotrwale bezrobotnych, celem którego będzie **jak najszybsze pokonanie barier przez osoby przybyłe z Ukrainy i podjęcie przez nie legalnego zatrudnienia** odpowiadającego ich możliwościom, realnym kwalifikacjom i potrzebom<sup>25</sup>.

Sektor prac domowych, któremu poświęcono ten podrozdział ekspertyzy, charakteryzuje się znacznym odsetkiem świadczących pracę kobiet, jak również tym, że pracodawcami są najczęściej osoby fizyczne nie prowadzące działalności gospodarczej, a pracownicy najczęściej nie są objęci ubezpieczeniem społecznym<sup>26</sup>.

Zaznaczmy, że odnosząc się do „prac domowych” mamy tu na myśli prace, o których mowa w art. 1 lit. a) Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 189 dotyczącej godnej pracy dla osób pracujących w gospodarstwie domowym z 2011 r., zgodnie z którym mamy chodzi o „pracę wykonywaną w gospodarstwie domowym lub gospodarstwach domowych albo na ich rzecz”, zaś pojęcie „pracownika domowego” (skądinąd także zdefiniowane w art. 1 lit. b) Konwencji MOP nr 189 jako każda osoba wykonująca pracę domową w ramach stosunku pracy) rozumiemy potocznie, jako osobę wykonującą pracę domową, niezależnie od tego, czy źródłem stosunku zatrudnienia jest umowa o pracę, czy też, a także niezależnie od tego, czy dana osoba świadczy pracę dorywczo lub sporadycznie i nie zawodowo, czy też przeciwnie.

Podstawowe problemy dotyczące pracowników domowych (podkreślmy – w powyższym rozumieniu) polegają na tym, że zwykle nie są oni zatrudnieni w sposób sformalizowany, a także są narażeni, w przypadku obywateli Ukrainy, na dyskryminację wielokrotną, będąc jednocześnie (najczęściej) kobietami, cudzoziemcami, a także osobami o niewystarczających dochodach.

Ustawodawca nie dostrzegł tych realiów społecznych oraz zagrożeń i potrzeb. Nie wprowadził żadnego przepisu w specustawie, choćby na wzór omówionych poniżej ułatwień odnoszących się do pomocników rolników (zob. rozdz. 3.2. ekspertyzy *infra*), który pozwoliłby na ułatwione zatrudnienie pracowników i pracownic domowych. Pragnąc sformalizować stosunek zatrudnienia z pracownikiem domowym, pracodawca będący osobą fizyczną musiałby spełnić

---

<sup>25</sup> KPP Lewiatan (bez wskazania imion i nazwisk autorów/ek), *Model aktywizacji zawodowej obywateli Ukrainy*, Warszawa 2023 r., s. 4, źródło: <https://lewiatan.org/raporty-2/>, wyświetlono 4.08.2023 r.

<sup>26</sup> Por. A. Rudela-Ruszel, *Zatrudnianie pracowników domowych w Polsce – stan obecny i perspektywy zmian*, Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej 2018 r., nr 1, s. 78.

wszystkie wymagania stawiane pracodawcom, w tym m.in. dotyczące odprowadzania składek ubezpieczeniowych czy naliczania i odprowadzania podatku dochodowego. Dodatkowo, w przypadku obywateli Ukrainy, o których mowa w art. 22 specustawy, byłby też zobowiązany do (z uwzględnieniem zastrzeżeń, o których mowa w rozdz. 2.1. ekspertyzy *supra*) do powiadomienia właściwego powiatowego urzędu pracy (przy czym treść powiadomienia musiałaby obejmować elementy treściowe wskazane w art. 22 ust. 3 specustawy, w tym m.in. „symbol PKD oraz opis wykonywanej działalności związanej z pracą obywatela Ukrainy” – co mogłoby nastęrczać dużych trudności pracodawcom niebędącym przedsiębiorcami).

Reasumując należy podkreślić, że świadomy przecież realiów społecznych i znacznej liczby obywateli (a zwłaszcza obywaterek) Ukrainy świadczących pracę *de facto* w sektorze prac domowych, ustawodawca powinien rozważyć wprowadzenie ułatwień dla pracodawców niebędących przedsiębiorcami i zatrudniających obywateli Ukrainy w tym sektorze, a obejmujących m.in. uproszczone zasady powiadamiania PUP, a także odprowadzania składek i zaliczek na podatek dochodowy (w tym m.in. zwolnienie pracodawcy z obowiązku odprowadzania zaliczek do pewnej rocznej kwoty wypłaconego pracownikowi wynagrodzenia).

#### **b. Sytuacja osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracy przy zbiorach**

Tytułem wstępu podkreślmy, że do obywateli Ukrainy zatrudnionych w rolnictwie mają zastosowanie przede wszystkim zasady już wyżej omówione, wynikające z art. 22 specustawy. Jednak dodatkowo, w art. 40 specustawy w szczególny sposób uregulowano sytuację obywateli Ukrainy podejmujących zatrudnienie w charakterze tzw. **pomocników rolników**.

Instytucja pomocnika rolnika została wprowadzona jako element relatywnie nowej, przyjętej w 2018 r., regulacji pozakodeksowego typu nazwanej umową prawa cywilnego, jaką jest umowa o pomocy przy zbiorach. Umowa ta jest unormowana w art. 91a – 91f ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (dalej: „**u.s.r.**”)<sup>27</sup>.

Celem wprowadzenia do systemu polskiego prawa instytucji umowy o pomocy przy zbiorach było „uregulowanie kwestii związanych z zabezpieczeniem społecznym pomocników rolnika przy zbiorach w gospodarstwie rolnym”, jak również konstatacja, że „argumentem przemawiającym za przygotowaniem regulacji w zakresie umowy o pomocy przy zbiorach jest nagminne stosowanie przy pracach w rolnictwie umów o dzieło, które nie przystają do

---

<sup>27</sup> Ustawa z 20 grudnia 1990 r., Dz. U. z 2023 r. poz. 208.

charakteru pracy osób zatrudnionych przy zbiorach i nie są one oskładkowane”<sup>28</sup>. Upraszczając nieco te ezopowe wywody należy wskazać wprost, że beneficjenci regulacji w osobach rolników notorycznie zawierali z osobami zatrudnianymi do pomocy przy zbiorach umowy o dzieło po to, żeby odprowadzić mniejsze składki. Inaczej więc niż w przypadku wykładowców czy artystów-wykonawców ustawodawca postanowił nie walczyć z wiatrakami, tylko obniżyć ciężar oskładkowania poprzez wprowadzenie składek ryczałtowych. Wybór ustawodawcy był dość oczywisty, biorąc pod uwagę doświadczenia ostatnich lat, a mianowicie podyktowany chęcią wybiórczego ulżenia elektoratowi rządzącej większości.

Zgodnie z art. 91a u.s.r., przez umowę o pomocy przy zbiorach pomocnik rolnika zobowiązuje się do świadczenia pomocy przy zbiorach produktów rolnych należących do sektora, o którym mowa w art. 1 ust. 2 lit. f (chmiel), i (owoce i warzywa) oraz n (tytoń) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013<sup>29</sup>, a także pozostałych ziół i roślin zielarskich, zwanych dalej "chmielem, owocami, warzywami, tytoniem, ziołami i roślinami zielarskimi", w określonym miejscu w gospodarstwie rolnika i przez określony czas, a rolnik do zapłaty umówionego wynagrodzenia za świadczoną pomoc. Pomoc obejmuje zbieranie wskazanych płodów rolnych, usuwanie zbędnych części roślin oraz klasyfikowanie lub sortowanie zerwanych lub zebranych płodów rolnych, jak również wykonywanie innych czynności mających na celu ich przygotowanie do transportu, przechowywania lub sprzedaży lub związanych z pielęgnowaniem i poprawą jakości plonów. Zgodnie z art. 91a ust. 4 u.s.r. wykonywanie wskazanych czynności na podstawie umowy o pomocy przy zbiorach nie stanowi zatrudnienia w rozumieniu Kodeksu pracy. Zgodnie z art. 91c ust. 1 u.s.r., łączny czas świadczenia pomocy przy zbiorach na podstawie umów o pomocy przy zbiorach zawartych przez jednego pomocnika rolnika nie może przekroczyć 180 dni w roku kalendarzowym. Oznacza to, że jeśli praca jest świadczona na przełomie lat, to łączny czas świadczenia pracy w każdym nich nie może przekroczyć 180 dni, a łącznie w tych dwóch latach 360 dni<sup>30</sup>. Zgodnie z art. 91c ust. 2 u.s.r. umowa może być rozwiązana przez każdą ze stron w każdym czasie, przy czym ulega ona rozwiązaniu z upływem dnia, w którym została wypowiedziana, chyba że strony w umowie postanowiły inaczej, a zgodnie z art. 91e u.s.r. świadczenie pomocnika rolnika

---

<sup>28</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy z 13 marca 2018 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw, druk Sejmu RP VIII kadencji nr 2334.

<sup>29</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz. Urz. UE L 347 z 2013 r., s. 671, z późn. zm.).

<sup>30</sup> W ten sposób I. Florczak, *Pobyt i zatrudnienie cudzoziemców w Polsce. Rozwiązania wynikające z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy*, Warszawa 2022, w rozdz. VI.

ma charakter osobisty. Zgodnie z art. 7 ust. 1a u.s.r. pomocnicy rolników podlegają z mocy ustawy ubezpieczeniu wypadkowemu<sup>31</sup>, chorobowemu i macierzyńskiemu, zaś na mocy art. 37 ust. 1a u.s.r. pomocnika rolnika zgłasza się do ubezpieczenia w ciągu 7 dni od dnia zawarcia umowy o pomocy przy zbiorach, o której mowa w art. 91a, lecz nie później niż przed upływem okresu, na który została zawarta ta umowa. Składkę (art. 40 ust. 3 u.s.r.) opłaca rolnik. Ponadto, zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. ba) ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>32</sup> pomocnicy rolników podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu.

Do umowy o pomocy przy zbiorach ma zastosowanie art. 22 specustawy<sup>33</sup>, zatem aktualne są w tym przypadku uwagi poczynione w rozdz. 1 i 2 ekspertyzy.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 specustawy, w przypadku obywatela Ukrainy przebywającego na terytorium RP, którego pobyt jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 specustawy, łączny czas świadczenia pomocy przy zbiorach na podstawie umów o pomocy przy zbiorach, o którym mowa w art. 91c ust. 1 u.s.r., ulega przedłużeniu z mocy prawa na okres tego pobytu (czyli, w obecnym stanie prawnym, do 4 marca 2024 r.<sup>34</sup>). Oznacza to, że **obywatel Ukrainy świadczący pomoc przy zbiorach może świadczyć ją niezależnie od upływu okresu 180 dni w roku kalendarzowym, który wynika z art. 91c ust. 1 u.s.r.** Ponadto, zgodnie z art. 40 ust. 2 specustawy, obywatel Ukrainy może w tym okresie świadczyć pomoc przy wykonywaniu wszystkich czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej w rozumieniu przepisów u.s.r. Oznacza to, że obywatel Ukrainy może świadczyć czynności uznawane w oparciu o art. 40 ust. 2 u.s.r. za świadczenie pomocy przy zbiorach, ale obejmujące w rzeczywistości wszelkie czynności wchodzące w zakres działalności albo choćby tylko „związane z” prowadzeniem działalności określonej w art. 6 pkt 3 u.s.r., czyli działalności w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej.

---

<sup>31</sup> Jak zauważa J. Ronowicz, „w przypadku pomocnika rolnika nieco inaczej zdefiniowano pojęcie wypadku przy pracy rolniczej. Zgodnie z art. 11 ust. 1a UbSpołRoIU jest to nagle zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, które nastąpiło podczas wykonywania przez pomocnika rolnika czynności określonych w umowie o pomocy przy zbiorach” (J. Ronowicz, *Komentarz do art. 40 specustawy*, P. Drembkowski (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy. Komentarz z wzorami dotyczącymi pobytu, dostępu do rynku pracy, świadczeń społecznych, edukacji i opieki zdrowotnej*, Warszawa 2022, w nb. 3 do art. 40 specustawy.

<sup>32</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2004 r., Dz. U. z 2022 r. poz. 2561.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ex*: art. 2 ust. 1 specustawy.

Należy zgodzić się z wyrażonym w komentarystyce poglądem, że „ponieważ czas świadczenia pomocy przy zbiorach przez nie został przez art. 40 [specustawy] ograniczony w danym roku kalendarzowym, to zbędne wydaje się składanie przez obywatela Ukrainy oświadczenia o liczbie dni w danym roku kalendarzowym, przez jakie świadczył pomoc przy zbiorach, w trybie art. 91b ust. 1 [u.s.r.]”<sup>35</sup>. Podzielając to stanowisko należy zauważyć, że funkcją obowiązku składania oświadczenia, o którym mowa w art. 91b ust. 2 u.s.r., jest zapewnienie nieprzekroczenia liczby dni, o której mowa w art. 91c ust. 1 u.s.r., a skoro w przypadku pomocnika rolnika będącego obywatelem Ukrainy to ograniczenie liczby dni nie ma zastosowania (art. 40 ust. 1 specustawy *in fine*), to składanie oświadczenia, o którym mowa w art. 91b ust. 2 u.s.r. należy uznać za wyłączone na podstawie funkcjonalnej wykładni przepisu.

Za nieaktualne należy natomiast uznać natomiast wątpliwości zgłaszane w odniesieniu do tego, jakie wymagania powinien spełnić obywatel Ukrainy w celu zawarcia umowy o świadczenie pomocy przy zbiorach, a w szczególności co do tego, czy powinien on uzyskać zezwolenie na pobyt czasowy<sup>36</sup>. Wątpliwości te zostały, jak się wydaje, usunięte przez nowelizację specustawy z 13 stycznia 2023 r.<sup>37</sup>, mocą której (art. 1 pkt 18) uchylono art. 38 i 39 specustawy<sup>38</sup>.

Wątpliwości interpretacyjne może nasuwać użycie przez ustawodawcę w treści art. 40 ust. 2 specustawy zwrotu „czynności związane z prowadzeniem działalności rolniczej”. Gdyby bowiem ustawodawca chciał ograniczyć zastosowanie omawianej tu konstrukcji tylko do czynności „wchodzących w zakres” prowadzenia działalności rolniczej, to z pewnością by to wyraził. Ponieważ jednak zdecydował się *verba legis* na ujęcie dalece szersze, tj. obejmujące nie tylko czynności wchodzące w zakres tej działalności, ale też dodatkowo i te, które są tylko z nią „związane”, to należy opowiedzieć się za poglądem, że w ramach umowy o pomocy przy zbiorach, która została zawarta z obywatelem Ukrainy, i która temporalnie obejmuje okres wskazany w art. 91c ust. 1 u.s.r. oraz dodatkowo okres wynikający z art. 40 ust. 1 specustawy (czyli okres pobytu obywatela Ukrainy uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 specustawy, a zatem okres udzielenia ochrony tymczasowej), **mogą być świadczone nie tylko czynności określone w art. 91a ust. 2 u.s.r., ale również wszelkie inne czynności**

---

<sup>35</sup> J. Ronowicz, *Komentarz do art. 40 specustawy*, *op. cit.*, w nb. 4 do art. 40 specustawy.

<sup>36</sup> *Ibidem*, *in fine*.

<sup>37</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 185.

<sup>38</sup> Zob. szczegółowo uzasadnienie rządowego projektu (z 6 grudnia 2022 r.) ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw, druk Sejmu RP IX kadencji nr 2845, s. 19-20.

**wykazujące związek z prowadzeniem działalności w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej, w tym także czynności nie stanowiące *per se* immanentnych składników prowadzenia tejże działalności** (a zatem takie jak np. prowadzenie rozliczeń księgowych czy kadrowo-płacowych albo dostarczenie usług informatycznych, remontowych czy konserwacyjnych, pod warunkiem, że będą one związane z prowadzeniem działalności rolniczej w rozumieniu art. 6 pkt 3 u.s.r.).

Końcowo należy jeszcze zaznaczyć, że nie ma oczywiście przeszkód prawnych, aby z osobą zatrudnioną w charakterze pomocnika rolnika zawrzeć umowę o pracę, jednak nie należy się spodziewać popularności tego rozwiązania z uwagi na koszty, jakie ponosi pracodawca w przypadku jego zastosowania<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> W ten sposób E. Kacprzak-Szymańska, *Komentarz do art. 40 specustawy* (w:) W. Klaus (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy*, *op. cit.*, nb 1 do art. 40 specustawy.

#### 4. Uwagi dotyczące możliwości pracy w Ukrainie po 24 lutego 2022 r.

Zgodnie ze, wspomnianym już, art. 17 Układu stowarzyszeniowego<sup>40</sup>, obywatele państw członkowskich UE zatrudnieni legalnie w Ukrainie są objęci klauzulą zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na pochodzenie. Jednak podjęcie pracy w Ukrainie wymaga uzyskania zezwolenia.

Zgodnie z art. 1 pkt 8 ukraińskiej ustawy o zatrudnieniu ludności (dalej: „**uuzl**”)<sup>41</sup> pracownikiem zagranicznym jest cudzoziemiec lub bezpaństwowiec, który wykonuje pracę na podstawie umowy o pracę z pracodawcą ukraińskim zgodnie z ustawodawstwem Ukrainy. W art. 3 ust. 4 uuzl (zmienionym po rosyjskiej agresji ustawą z 28 lipca 2022 r.) dokonano rozróżnienia dokonano rozróżnienia sytuacji cudzoziemców i bezpaństwowców, którzy mają stały pobyt w Ukrainie (albo też są uchodźcami, udzielono im azylu, ochrony uzupełniającej albo tymczasowej bądź pozwolenia na imigrację – ukr. дозвіл на імміграцію) oraz tych, którzy przybyli na Ukrainę w celu podjęcia pracy na czas określony (ukr. прибули в Україну для працевлаштування на визначений строк). O ile cudzoziemcy i bezpaństwowcy należący do pierwszej grupy są poddani tym samym regułom, co obywatele Ukrainy, o tyle ci drudzy „są zatrudniani przez pracodawców na podstawie zezwolenia na zatrudnianie cudzoziemców i bezpaństwowców, wydane zgodnie z procedurą określoną w niniejszej ustawie, o ile przepisy ustaw lub umów międzynarodowych Ukrainy, których wiążąca zgoda została udzielona przez Radę Najwyższą Ukrainy, nie stanowią inaczej”.

W przypadku drugiej spośród wspomnianych kategorii pracowników zagranicznych, zgodnie z art. 42 ust. 1 uuzl, do podjęcia pracy przez cudzoziemca w Ukrainie niezbędne jest zatem zezwolenie wydane podmiotowi zatrudniającemu przez terytorialne organy centralnego organu wykonawczego realizującego politykę państwa w dziedzinie zatrudnienia ludności i migracji zarobkowej (odpowiednik polskiego powiatowego urzędu pracy)<sup>42</sup>. Z obowiązku tego są

---

<sup>40</sup> Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, op. cit.

<sup>41</sup> Закон України Про зайнятість населення (Pol. *Ustawa Ukrainy o zatrudnieniu ludności*), Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 24, ст.243, Документ 5067-VI, чинний, поточна редакція — Редакція від 29.04.2023, підстава - 2622-IX, źródło: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text>, wyświetlono 4.08.2023 r.

<sup>42</sup> W przypadku dla obywateli Federacji Rosyjskiej, Republiki Białoruś oraz innych państw uznanych za zagrażające suwerenności państwowej, integralności terytorialnej i demokratycznemu ustrojowi konstytucyjnemu oraz innym interesom narodowym Ukrainy, wydawanie i przedłużanie ważności zezwoleń na pracę odbywa się w porozumieniu z regionalnymi organami Służby Bezpieczeństwa Ukrainy.

zwolnieni pracownicy zagraniczni wykonujące niektóre typy zawodów bądź zatrudnieni w szczególnych przypadkach wskazanych w ustawie, np. pracownicy służb ratunkowych i ratowniczych do wykonywania pilnych prac, czy też pracownicy mediów zagranicznych akredytowani do pracy w Ukrainie)<sup>43</sup>.

Wykaz dokumentów, które należy złożyć wraz z wnioskiem o wydane zezwolenia na pracę, określa art. 42<sup>2</sup> uuzl. Złożenie wniosku może nastąpić osobiście albo elektronicznie i podlega ono opłacie w wysokości 6.400 hrywien<sup>44</sup>, której wysokość jest zmienna i zależna od okresu, na który ma opiewać zezwolenie oraz aktualnej wysokości tzw. minimum egzystencji (płacy minimalnej, ukr. прожиткові мінімуми)<sup>45</sup>. Zgodnie z art. 42<sup>3</sup> ust. 1 pkt 5 uuzl, zezwolenie jest wydawane na czas obowiązywania umowy o pracę (której odpis projektu, poświadczony za zgodność z oryginałem, załącza się do wniosku zgodnie z art. 42<sup>2</sup> ust. 1 pkt 4 uuzl), jednak nie dłuższy niż 2 lata (o ile nie zachodzi któryś ze szczególnych przypadków wymienionych w art. 42<sup>3</sup> ust. 1 pkt 1-4, a także o ile pracodawca nie wskaże krótszego okresu we wniosku – zob. art. 42<sup>3</sup> ust. 3 uuzl). Zgodnie z art. 42<sup>6</sup> uuzl, termin, w którym organ rozpatruje wniosek o wydanie zezwolenia, wynosi 7 dni roboczych w przypadku wniosku o wydanie zezwolenia i 3 dni robocze w przypadku wniosku o jego przedłużenie. Na mocy art. 42<sup>9</sup> ust. 7 uuzl, od decyzji odmownej przysługuje odwołanie do centralnego organu wykonawczego realizujący politykę państwa w zakresie zatrudnienia ludności i migracji zarobkowej, które należy wnieść w terminie nie dłuższym niż 15 dni kalendarzowych po jej ogłoszeniu i powiadomieniu pracodawcy za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Warto może podkreślić w tym miejscu, że termin na zaskarżenie decyzji odmownej jest, odwrotnie niż w polskim przypadku, dłuższy niż termin przewidziany na jej wydanie.

---

<sup>43</sup> Zob. art. 42 ust. 6 uuzl.

<sup>44</sup> Podano za oficjalną stroną internetową Miasta Kijowa zawierającą dane o udzielaniu zezwoleń na pracę: [https://kyivcity.gov.ua/for\\_foreigners/work\\_permit/Issuance\\_of\\_foreigners\\_and\\_stateless\\_persons\\_employment\\_permit\\_in\\_Ukraine/](https://kyivcity.gov.ua/for_foreigners/work_permit/Issuance_of_foreigners_and_stateless_persons_employment_permit_in_Ukraine/), wyświetlono 4.08.2023 r.

<sup>45</sup> Zob. art. 42<sup>4</sup> ust. 1 uuzl.



## Podsumowanie

- Ø Przepisy polskiej specustawy, pomimo dosyć szerokiego ujęcia uprawnień obywateli Ukrainy przybyłych do Polski w związku z rosyjską agresją zbrojną na to państwo, bez wątplenia wykraczających niekiedy ponad wymagania minimalne, wynikające z prawa UE, wykazują w analizowanym tutaj zakresie istotne niezgodności z przepisami dyrektywy o tymczasowej ochronie (2001/55) i decyzji wykonawczej Rady (2022/382). Niezgodności te polegają na niedopuszczalnym, na gruncie prawa UE, zróżnicowaniu statusu osób objętych zakresem *ratione personae* specustawy i tych, których dotyczą przepisy art. 106 i nast. ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
- Ø Szczególne zastrzeżenia wzbudza ograniczony zakres podmioty art. 22 specustawy (w zw. z jej art. 2 ust. 1). Przepisy te, zgodnie z zasadą pośredniego skutku prawa UE, muszą być odczytywane jako obejmujące swym zakresem podmiotowym również inne, niż obywatele Ukrainy osoby wskazane w art. 2 decyzji wykonawczej Rady nr 2022/382.
- Ø Należy podkreślić, że przepisy dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony w połączeniu z przepisami decyzji wykonawczej Rady spełniają warunki niezbędne dla ich bezpośredniego skutku i stosowalności. Jest to zresztą przypadek wyjątkowy, oceniając rzecz na tle całokształtu regulacji imigracyjno-azyłowej UE.
- Ø Regulację art. 22 specustawy, wbrew jej literalnemu brzmieniu, należy interpretować (zgodnie z zasadą pośredniego skutku prawa UE) jako nie wiążącą uprawnień nabytych *ex lege* przez obywateli Ukrainy w odniesieniu do podejmowania pracy w Polsce z dopełnieniem przez pracodawcę obowiązków, o których mowa w części wspólnej art. 22 ust. 1 specustawy.
- Ø Specustawa nie reguluje za pomocą przepisów szczególnych wyjątkowej sytuacji pracowników domowych (*largo sensu*), narażonych na dyskryminację wielokrotną.
- Ø Specustawa reguluje w szczególny sposób sytuację osób zatrudnionych jako pomocnicy rolników (w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniach społecznych rolników), jednak unormowania te wzbudzają pewne wątpliwości interpretacyjne.
- Ø Podjęcie przez cudzoziemców pracy w Ukrainie jest regulowane przez przepisy ustawy o zatrudnieniu ludności. Analiza tych przepisów wskazuje, że procedura uzyskania

zezwolenia na pracę przez pracownika zagranicznego w Ukrainie wydaje się stosunkowo przejrzysta i sprawna.

## English version

### Introduction<sup>46</sup>

Prior to the entry into force of the Act on Assistance to Citizens of Ukraine in Connection with the Armed Conflict on the Territory of that State<sup>47</sup> (hereinafter: "**specustawa**"), the status of Ukrainian citizens with regard to their taking up employment in Poland was regulated by Articles 87 et seq. of the Act on Promotion of Employment and Labour Market Institutions<sup>48</sup> while taking into account the provisions of the Association Agreement concluded between the EU and Ukraine<sup>49</sup>, in particular its Article 17 obliging the parties to ensure non-discriminatory treatment of workers who are Ukrainian citizens and legally employed on the territory of a Member State with regard to working conditions, remuneration or dismissal.

The co-application of these provisions meant, in principle, that a citizen of Ukraine who did not at the same time hold citizenship of the European Union or any other status entitling him *eo ipso* to take up employment in the Republic of Poland, had to first obtain a work permit (Article 87(1)(12) of the Act on Promotion of Employment and Labour Market Institutions), but once this was obtained, he or she was entitled to take up employment in Poland under conditions no worse than those applicable to Polish citizens.

Pursuant to these provisions, work permits are granted by a Voivode (art. 88b of the Act on Promotion of Employment) at the request of an entity entrusting work to a foreigner (art. 88a sec. 1 of the Act on Promotion of Employment), on condition that the requirements concerning the amount of employment are fulfilled and a "starosta" (head of a district self-government) confirms that it is impossible for the employer to fulfil its staffing needs based on the registers of unemployed and jobseekers or that the recruitment organised for the employer had a negative result (art. 88c sec. 1 of the Act on Promotion of Employment). The permit is issued for a specified period of time, not longer than 3 years, and may be extended (art. 88e of the Employment Promotion Act). In the case of seasonal work, the permit is issued by a starosta (art. 88n of the Act on Promotion of Employment); however, in the case of Ukrainian citizens,

---

<sup>46</sup> The text presents the results of an expert opinion as part of the project entitled Access to the labour market and employment strategies in times of crisis: refugee and migrant women from Ukraine in Poland and Italy, funded by the National Academic Exchange Agency, Intervention Grants programme (2022-2023), carried out at the Centre for Migration Research, University of Warsaw.

<sup>47</sup> Act of 12 March 2022, Journal of Laws 2023, item 103.

<sup>48</sup> Act of 20 April 2004, Journal of Laws 2023, item 735.

<sup>49</sup> Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, done in Brussels on 21 March 2014 and 27 June 2014, OJ 2017, item 1781.

it is not necessary for an applicant (an entity commissioning work) to present a starosta's (*sic!*) information to a starosta, as specified in art. 88c.1.2 of the Act on Promotion of Employment, i.e. information about the situation in the local labour market or a negative result of recruitment<sup>50</sup>.

At the same time, however, according to § 1 point 20 of the Regulation of the Minister of Labour and Social Policy on cases in which entrusting work to a foreigner on the territory of the Republic of Poland is permissible without the need to obtain a work permit<sup>51</sup>, in force from 29.04.2015 to 31.12.2018, citizens of Ukraine performing work for a period not exceeding 6 months within the consecutive 12 months, regardless of the number of entities entrusting them with work, were exempt from the obligation to obtain a work permit if, prior to taking up employment, the district labour office, competent for the place of permanent residence or the seat of the entity entrusting work, registered a written statement of this entity on the intention to entrust work to a given citizen of Ukraine, and this work was performed on the basis of a written contract under the conditions specified in the statement.

After the abovementioned exception was repealed, the general (i.e. applicable regardless of the foreigner's nationality) rules resulting from the abovementioned regulation in its current wording (i.e. excluding the obligation to obtain a permit in the case of, inter alia, medical professions, students or doctoral students at Polish higher education institutions, etc.) applied to citizens of Ukraine.), as well as exclusion of the obligation for a Voivod, prior to issuing a permit, to obtain information from a starosta competent for the main place of work of a foreigner on the lack of possibility to satisfy the employer's personnel needs based on the registers of unemployed and jobseekers or on a negative result of a recruitment process organised for the employer (art. 88c sec. 1(2) of the Act on Promotion of Employment and Labour Market Institutions, concerning Ukrainian nationals taking up nursing and care work or as domestic help for individuals in a household, as well as foreigners (regardless of their nationality) taking up employment in certain "deficit" professions (e.g. doctors, nurses, bricklayers or drivers), resulting from the Ordinance of the Minister of Labour and Social Policy on defining cases in

---

<sup>50</sup> The exemption from this obligation results from Article 88o(2) of the Employment Promotion Act in conjunction with § 2(6) of the Ordinance of the Minister of the Family, Labour and Social Policy of 8 December 2017 on countries to whose nationals certain provisions concerning the seasonal work permit and provisions concerning the declaration on entrusting work to a foreigner apply (Journal of Laws, item 2349).

<sup>51</sup> Ordinance of the Minister of Labour and Social Policy of 1 April 2015 on cases in which entrusting work to a foreigner on the territory of the Republic of Poland is permissible without the need to obtain a work permit, Journal of Laws, item 588. The provision of § 2 of this Ordinance allowed persons who were exempted from obtaining a permit under the previous provisions to continue working for a period of 12 months.

which work permits for foreigners are issued regardless of the detailed conditions for issuing work permits for foreigners<sup>52</sup> , as well as the exclusion of the obligation to present the information of a starosta specified in Art. 88c.1.2 of the Act on promotion of employment and labour market institutions when applying for a seasonal work permit and the possibility to perform work without a work permit on the basis of a declaration on commissioning work to a foreigner entered into the register of declarations<sup>53</sup> .

Obviously, the legal situation of Ukrainian citizens (as well as some other persons who were forced to leave Ukraine after the Russian armed aggression against the country) has changed radically when it comes to the conditions for taking up employment in the Republic of Poland. Chapters one and two of this expert report are devoted to explaining these conditions. Chapter three, on the other hand, discusses the current legal conditions for foreigners to take up employment in Ukraine.

---

<sup>52</sup> Ordinance of 29 January 2009, Journal of Laws 2019, item 154.

<sup>53</sup> Ordinance of the Minister of the Family, Labour and Social Policy of 8.12.2017 on countries to whose nationals certain provisions concerning the seasonal work permit and provisions concerning the statement on entrusting work to a foreigner apply (Journal of Laws, item 2349, as amended).

## 1. Directive 2001/55 on temporary protection and implementing decision 2022/382

According to Article 12 of Directive 2001/55<sup>54</sup> :

"The **Member States shall authorise**, for a period not exceeding the period of temporary protection, **persons enjoying temporary protection to engage in self-employment or paid employment<sup>55</sup>** , **taking into account the rules applicable to the professions**, as well as to take advantage of educational opportunities for adults, vocational training and the practical acquisition of vocational skills. For reasons of **specific labour market policies**, **Member States may give preference in this regard to citizens of the European Union and nationals of States bound by the Agreement on the European Economic Area**, as well as to legally resident third-country nationals in receipt of unemployment benefits. The **general rights in force<sup>56</sup> in the Member States with regard to remuneration, access to social security schemes for employed and self-employed persons and other working and employment conditions shall** apply."

Pursuant to Article 1 of Implementing Decision 2022/382<sup>57</sup> , the existence of a mass influx of displaced persons who had to leave Ukraine as a result of the armed conflict was established, and pursuant to Article 2(1) of that Decision, the scope of temporary protection covered displaced persons who had to leave Ukraine as of 24 February 2022 as a result of the military invasion launched by the Russian armed forces on that date, who were Ukrainian **citizens** residing in Ukraine before 24 February 2022, as well as **stateless persons or nationals of third countries** other than Ukraine who, before 24 February 2022, **enjoyed international protection or equivalent national protection** in Ukraine of family members (within the meaning of Article 2(4) of the Implementing Decision) of such Ukrainian nationals and stateless persons and nationals of third countries. Furthermore, according to Article 2(2) of the Implementing Decision, Member States are obliged to apply it, or the equivalent protection provided under

---

<sup>54</sup> Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, OJ 2001 L 212, p. 12.

<sup>55</sup> Ang. *employed activities*, franc. *activité salariée*.

<sup>56</sup> Ang. *general law in force*, franc. *le droit commun en vigueur*.

<sup>57</sup> Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 determining the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC and giving rise to temporary protection, OJ 2022, No. L 71, p. 1.

their national law, to **stateless persons and nationals of third countries** other than Ukraine who can prove that, before 24 February 2022, they **were lawfully residing in Ukraine on the basis of a valid permanent residence permit** issued in accordance with Ukrainian law, and who are unable to return to their country or region of origin in safe and durable conditions. Finally, according to Article 2(3) of the Implementing Decision, Member States may – but are not required to – extend this protection to other persons who have resided legally in Ukraine and who are unable to return in safe and durable conditions to their country or region of origin.

## **2. The specustawa and the situation of war refugees from Ukraine on the Polish labour market. The question of compliance of the special law with Directive 2001/55/EC and the Council Implementing Decision**

In accordance with Article 22(1) of the spec:

**"A citizen of Ukraine shall be entitled to work in the territory of the Republic of Poland during the period of stay in accordance with the applicable legislation if:**

**1) his/her stay on the territory of the Republic of Poland is deemed legal pursuant to Article 2(1)<sup>58</sup> or**

**2) is a citizen of Ukraine legally residing in the territory of the Republic of Poland**

**- if the entity entrusting the performance of work notifies, within 14 days of the day on which the Ukrainian citizen starts working, the district labour office competent for the seat or place of residence of the entity of the entrustment of work to that citizen, and the work is entrusted with a working time of not less than that indicated in the notification or with a number of hours of work not less than that indicated in the notification and with remuneration not less than that determined at the rate specified in the notification, proportionally increased in the event of an increase in the working time or number of hours of work".**

**a. The *ratione personae* scope of the specustawa against the background of EU law. Situation of stateless persons and citizens of third countries other than Ukraine who are able to prove that before 24 February 2022 they were legally residing in Ukraine on the basis of a valid permanent residence permit**

Significantly, the personal scope of Article 22 of the specustawa covers not only Ukrainian citizens who found themselves on the territory of the Republic of Poland after the Russian armed aggression against this country, but also those who have already lawfully resided in Poland or will legally find themselves on its territory during the term of the specustawa<sup>59</sup>. However, it should also be noted already at this point that Article 22(1) in conjunction with Article 2(1) of the specustaw **is incompatible with Article 2(2) of Implementing Decision**

---

<sup>58</sup> Pursuant to Article 2(1) of the Specustaw, if a citizen of Ukraine referred to in Article 1(1) has arrived legally on the territory of the Republic of Poland between 24 February 2022 and the date specified in the provisions issued on the basis of paragraph 4 and declares his/her intention to stay on the territory of the Republic of Poland, his/her stay on the territory of the Republic of Poland shall be deemed legal until 4 March 2024.

<sup>59</sup> Cf. E. Kacprzak-Szymańska, *Commentary to Article 22 of the specustawy* (in:) W. Klaus (ed.), *Law on Assistance to Citizens of Ukraine in Connection with Armed Conflict on the Territory of Ukraine*, Warsaw 2022, at n. 3 to Article 22.



2022/382 in conjunction with Article 12 of Directive 2001/55, insofar as the specustawa does not extend temporary protection, in terms of the possibility to take up employment, to stateless persons and nationals of third countries other than Ukraine who are able to prove that before 24 February 2022 they were legally residing in Ukraine on the basis of a valid permanent residence permit issued in accordance with Ukrainian law, and who are unable to return to their country or region of origin in safe and sustainable conditions. This incompatibility consists in the unacceptable, in view of the cited EU provisions, differentiation of the status of persons covered by the scope of subject matter of the special law and other persons covered by temporary protection under EU law, which consists in the fact that the second group of persons is subject to separate and less favourable conditions resulting from Chapter 3 in Chapter III of the Act of 13.06.2003 on Granting Protection to Aliens on the Territory of the Republic of Poland<sup>60</sup>, which consist, in particular, in a shorter period of temporary protection (art. 106, sec. 2 and 3 of the aforementioned Act), the possibility of refusing to grant temporary protection (art. 109 of the aforementioned Act) and less favourable conditions of providing subsistence and medical assistance (art. 112 of the aforementioned Act). In view of the fulfilment by Article 2(2) of Implementing Decision 2022/382 in conjunction with Article 12 of Directive 2001/55 of the conditions for direct effect<sup>61</sup>, as well as the expiry of the deadline for transposition of the Temporary Protection Directive, stateless persons and nationals of third countries other than Ukraine who are able to prove that, prior to 24 February 2022 were legally residing in Ukraine on the basis of a valid permanent residence permit issued in accordance with Ukrainian law, and who are unable to return to their country or region of origin in safe and durable conditions, **are entitled to take up legal work (and legal residence) in Poland**. The provision of Article 22(1) of the specustaw, read together with its Article 2(1), should be read, in accordance with the principle of indirect effect of EU law (interpretation of national law consistent with the aim and content of EU law), as including also the entities indicated in Article 2(2) of Council Implementing Decision No 2022/382 and omitted from the regulation of the personal scope of the Polish legislation<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Journal of Laws 2023, item 1504.

<sup>61</sup> See G. Noll, M. Gunneflo, *Directive 2001/55 Temporary Protection Synthesis Report*, source: <https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/03/2001-55-Temporary-Protection-Synthesis.pdf>, displayed 3.08.2023, p. 16.

<sup>62</sup> See judgment of the CJ of 10.04.1984, 14/83 *Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen*, paragraph 26.

The mechanism resulting from Article 22 "legalising" the performance of work by Ukrainian citizens in the territory of the Republic of Poland assumes notification of taking up employment *ex post*, and not *ex ante*, i.e. the opposite of what results from the regulations of Article 87 et seq. of the Act on promotion of employment and labour market institutions<sup>63</sup>, moreover, the right to take up employment is acquired by the Ukrainian citizen (in principle - more on this in a moment) *ex lege*, and not *ex arbitrium*.

The change made by the amendment of 8 June 2022<sup>64</sup> in the wording of Article 22(1) *in fine* of the specustawa, consisting in adding in the common part of para. 1 fragment, from which it follows that the condition that "a citizen of Ukraine is entitled to perform work in the territory of the Republic of Poland during the period of stay in accordance with the legislation in force" is not only the notification of the competent PUP on the entrustment of work, but also additionally that "work is entrusted in the dimension of working time not lower than that indicated in the notification or the number of hours not lower than that indicated in the notification and for remuneration not lower than that determined according to the rate specified in the notification, proportionally increased in the event of an increase in the dimension of working time or the number of working hours". The declared aim of the amendment to the wording of the provision, declared by the drafters of<sup>65</sup> the amendment, was to strengthen the protection of Ukrainian citizens, as persons particularly vulnerable to abuse by employers, against the consequences of the latter's dishonesty. The aim was lofty, but it turned out to be business as usual. The result of the amendment is the deepening of the state of incompatibility of the common part of Article 22(1) of the special law with Article 2(1) of Implementing Decision 2022/382 in conjunction with Article 12 of Directive 2001/55. This incompatibility accompanied the discussed provision of the special law *ab initio* and consisted in the fact that the Directive (and the Implementing Decision) entitles Ukrainian citizens *ex lege* to "allow persons enjoying temporary protection to engage in self-employment or paid employment"<sup>66</sup>. Thus, making the acquisition of this entitlement by a Ukrainian citizen in the common part of Article 22(1) of the specustat conditional on an act of a third party (the entrusting entity), over which the citizen moreover has no influence, violates the unconditional nature of the entitlement

---

<sup>63</sup> See A. Kanarek-Równicka, *Employment of Ukrainian nationals on the territory of Poland after 24.02.2022*, *Palestra* 2022, no. 5, p. 108.

<sup>64</sup> Law of 8 June 2022 amending the Law on Assistance to Citizens of Ukraine in Connection with the Armed Conflict on the Territory of Ukraine and Certain Other Laws (Journal of Laws, item 1383, as amended).

<sup>65</sup> See the Explanatory Memorandum to the Government's Draft Law on Amendments to the Law on Assistance to Citizens of Ukraine..., Sejm of the Republic of Poland, Ninth Legislature, Sejm. print. no. 2290, p. 3.

<sup>66</sup> Article 12 of Directive 2001/55.

under Article 12 of the Temporary Protection Directive. The June amendment of the special law deepened this incompatibility by adding - contrary to Article 12 of Directive 2001/55 - another condition for the acquisition of the entitlement, the fulfilment of which again depends in principle (given the immanent factual imbalance of the parties in the employment relationship) on the assigning entity.

It should therefore be emphasised that Article 12 of Directive 2001/55 (in conjunction with Article 2(1) of the Implementing Decision) satisfies the conditions of direct effect, as it is clear and precise, unconditional and complete, and therefore the entitlement of an individual to claim an authorisation to take up employment follows from this provision alone, after the transposition deadline has expired. In practice, this means that **the entrusting entity's fulfilment or non-fulfilment of the conditions under the common part of Article 22(1) does not affect the legality of the taking up of employment by foreign nationals identified in the body of EU law**. Anyway, apparently aware of these consequences, the legislator decided in Article 22, paragraph 5c of the Specustaw that "in case the entity entrusting work to a foreigner has not fulfilled the obligation to notify of entrusting work to a citizen of Ukraine, referred to in paragraph 1, the provision of Article 120, paragraph 2 of the Act of 20 April 2004 on employment promotion and labour market institutions is not applied". In turn, the provision of Article 120(2) of the Employment Promotion Act stipulates that "a foreigner who illegally performs work is liable to a fine". This means, therefore, that **a citizen of Ukraine taking up employment in the Republic of Poland in the conditions specified in Article 22, paragraph 1 of the Act, but without the entity commissioning work to a foreigner fulfilling the obligations resulting from the common part of this provision, performs - due to the derogation of the sanction addressed to him/her as an employee in Article 120, paragraph 2 of the Act on Promotion of Employment - **legal work**.**

#### **b. Other issues relating to Article 22 of the specustawa**

Continuing the comments on Article 22 of the specustawa, let us note that in sec. 1a and 1b, the legislator referred to the situation of those Ukrainian citizens who (sec. 1a) perform work in the Republic of Poland on the basis of Article 87 of the Employment Promotion Act, as well as those who (sec. 1b) already stayed in the Republic of Poland on the basis of a temporary residence and work permit<sup>67</sup>, and at the same time were covered, pursuant to Article 22, sec.

---

<sup>67</sup> Granted in accordance with Article 114 of the Act of 12 December 2013 on foreigners, Journal of Laws 2023, item 519.

1, item 2 of the *specustawa*, by the disposition of the common part of Article 22, sec. 1 of the *specustawa*. In the first case, the citizens of Ukraine were exempted from the notification obligation under the common part of Article 22(1) of the *specustawa* (because since Article 87 et seq. of the Employment Promotion Act applies to them, it means that they took up employment on the basis of a work permit), while in the second case, it indicated that if a citizen of Ukraine obtained a temporary residence and work permit subject to the notification obligation, the common part of Article 22(1) of the *specustawa* with regard to the notification obligation applies to him/her.

In the event that a citizen of Ukraine does not find a job immediately upon arrival in Poland, he/she may, pursuant to Article 22(6) of the *specustawa*, register and be recognised as **an unemployed person or a person seeking work**, referred to in Article 2(1)(2) or (22) of the Act of 20 April 2004 on employment promotion and labour market institutions. It is irrelevant for the status of an unemployed person whether he or she has reached the age entitling him or her to acquire pension rights (60 for women and 65 for men).

It is fortunate, however, that the Minister responsible for labour has so far not made use of the delegation under Article 22(7) of the *specustawa* (authorisation to determine by regulation the *numerus clausus of* Ukrainian nationals who may be entrusted with work in a given entity in proportion to all persons employed therein). The differential treatment provided for in this provision could, unfortunately, in principle, be considered acceptable in the light of Article 12 of Directive 2001/55, according to which "for reasons of specific labour market policies, Member States may give preference in this respect to citizens of the European Union and nationals of States bound by the Agreement on the European Economic Area, as well as to legally resident third-country nationals in receipt of unemployment benefits". A separate issue would remain, if this statutory authorisation is used, the compatibility of a possible regulation with the Polish Constitution, and more specifically with its Article 32(2) in conjunction with Articles 37(2) and 65(1), read in the light of the preamble to the Constitution. Indeed, in constitutional terms, a possible normalization of differential treatment in access to employment, including with regard to foreigners, would have to take the form of a law, as well as not violate the prohibition of discrimination and the principle of proportionality *sensu stricto*<sup>68</sup>. It seems that while a possible regulation could be in principle compatible with Article 12 of Directive

---

<sup>68</sup> Cf. judgment of the TK of 22 February 2005, ref. K 10/04.

2001/55, it does not seem that it could be compatible with the Polish Constitution already if only because of its introduction by a regulation.

To conclude this part of the discussion, it should also be noted that, in accordance with Article 42 of the specustat, the **periods of legal residence of** Ukrainian nationals, the last day of which was from 24 February 2022, were extended.

### 3. Specific comments on the domestic work sector and agricultural labour

#### a. Situation of persons employed in the domestic work sector

The rules discussed above under Article 22 of the specustat apply to Ukrainian nationals employed in the domestic work sector. There is no provision of the specustat that applies specifically to this sector. Meanwhile, social realities point to the need for specific solutions in this regard.

As the analysis prepared at the NBP indicates (original spelling):

"Large differences persist between migrants who arrived in Poland before the outbreak of full-scale war and refugees in demographic structure, labour market situation and plans to stay in Poland. Adult refugees in Poland are **much more often women** (80% against 54% among pre-war migrants). Among all Ukrainian migrants, people with higher education predominate. There has been a noticeable decline among refugees compared to the beginning of the war in the share of persons over 60 years of age. On the other hand, pre-war migrants were characterised by **significantly better knowledge of the Polish language** and **more frequent employment** (94% of respondents compared to 65% among refugees). Pre-war migrants were also much more likely to declare that they wanted to stay in Poland permanently (55% vs. 19% among refugees)" and "In the nine months since the outbreak of the war, the integration of Ukrainian refugees into the Polish labour market and their economic independence has significantly improved. Still, about 20% of them are living in Poland *from day to day*"<sup>69</sup>.

In turn, the KPP Lewiatan report raised that:

"The employment of foreigners, including Ukrainian nationals, is **a major challenge for companies in the SME sector** that do not have specialised legal and HR departments. At the same time, entering the Polish labour market for the incoming Ukrainian nationals (**mostly women with children**) is associated with the need to **overcome many barriers** (psychological, language, childcare organisation, knowledge of the local labour market) in order to finally take up a satisfactory job - one that will be approximate to one's competences, providing opportunities for professional development and earning an income ensuring the possibility of making a living in Poland. [...] **Comprehensive and individualised activation support is**

---

<sup>69</sup> I. Chmielewska-Kalińska, B. Dudek, P. Strzelecki, *Sytuacja życiowa i ekonomiczna migrantów z Ukrainy w Polsce - wpływ pandemii i wojny na charakter migracji w Polsce. Survey report*, Department of Statistics of the National Bank of Poland, Warsaw 2023, p. 4.

needed, analogous to the support dedicated to the long-term unemployed, the aim of which will be to **overcome barriers as quickly as possible for people arriving from Ukraine and for them to take up legal employment** corresponding to their capabilities, real qualifications and needs"<sup>70</sup> .

The domestic work sector, to which this subsection of the expert report is devoted, is characterised by a high proportion of women workers, as well as the fact that the employers are most often individuals who are not self-employed and the workers are most often not covered by social security<sup>71</sup> .

Let us point out that when referring to "domestic work" we are referring to the work referred to in Article 1(a) of ILO Convention No. 189 concerning Decent Work for Domestic Workers, 2011, according to which we are referring to "work performed in or for the benefit of the household or households", while the term "domestic worker" (incidentally also defined in Article 1(b) of ILO Convention No. 189 as any person performing domestic work within the framework of an employment relationship) is understood colloquially to mean a person performing domestic work, regardless of whether the source of the employment relationship is an employment contract or, and regardless of whether the person in question performs work on a casual or occasional basis and not on a professional basis or vice versa.

The main problems concerning domestic workers (let us emphasise - in the above sense) are that they are usually not employed in a formalised manner and are exposed, in the case of Ukrainian nationals, to multiple discrimination, being at the same time (most often) women, foreigners, and people with insufficient income.

The legislator has failed to recognise these social realities and the risks and needs. It has not introduced any provision in the spec law, even if only along the lines of the facilitation measures discussed below in relation to farmers' helpers (see chapter 3.2. of the *infra* expert report), which would allow for the facilitated employment of domestic workers and domestic workers. In wishing to formalise the employment relationship with a domestic worker, an employer who is an individual would have to comply with all requirements for employers, including, inter alia, the payment of insurance contributions or the calculation and payment of income tax. In

---

<sup>70</sup> KPP Lewiatan (without naming the author(s)), *Model of professional activation of Ukrainian citizens TYTUŁY POWINNY CHYBA POZOSTAĆ W JĘZYKU ORYGINALNYM – PO CO TŁUMACZENIE?*, Warsaw 2023, p. 4, source: <https://lewiatan.org/raporty-2/>, displayed 4.08.2023.

<sup>71</sup> Cf. A. Rudela-Ruszel, *Employment of domestic workers in Poland - current state and prospects for change*, *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej* 2018, no. 1, p. 78.

addition, in the case of Ukrainian nationals referred to in Article 22 of the specust, it would also be obliged (taking into account the reservations referred to in Chapter 2.1. of the Expert Report *supra*) to notify the competent district labour office (whereby the content of the notification would have to include the content elements indicated in Article 22(3) of the specust, including, inter alia, "the PKD symbol and the description of the performed activity related to the work of the Ukrainian national". - which could pose great difficulties for employers who are not entrepreneurs).

In conclusion, it should be emphasised that, after all, being aware of the social reality and of the significant number of Ukrainian nationals (and especially female nationals) providing *de facto work* in the domestic work sector, the legislator should consider the introduction of facilitations for non-business employers employing Ukrainian nationals in this sector, including, inter alia, simplified rules for notifying the PUP, as well as for the payment of contributions and advance payments for income tax (including, inter alia, exemption of the employer from the obligation to pay advance payments up to a certain annual amount of the salary paid to the employee).

#### **b. Situation of persons employed under a harvesting contract**

By way of introduction, let us emphasise that the rules already discussed above, arising from Article 22 of the specustat, apply primarily to Ukrainian citizens employed in agriculture. However, in addition, Article 40 of the specustat specifically regulates the situation of Ukrainian citizens taking up employment as so-called **farmers' assistants**.

The institution of a farmer's helper was introduced as part of a relatively new regulation of an extra-Code type of named civil law contract, the harvest assistance contract, adopted in 2018. This contract is standardised in Articles 91a - 91f of the Act on Social Insurance of Farmers (hereinafter: "**u.s.r.**")<sup>72</sup> .

The purpose of introducing the institution of a contract for harvesting assistance into the Polish legal system was to "regulate the issues related to social security of farmer's helpers at harvesting in an agricultural holding", as well as the statement that "the argument in favour of preparing a regulation on the contract for harvesting assistance is the widespread use of contracts for specific work in agriculture, which do not correspond to the nature of work of

---

<sup>72</sup> Act of 20 December 1990, Journal of Laws 2023, item 208.



persons employed at harvesting and are not subject to contributions"<sup>73</sup> . Simplifying this Aesopian argument a bit, it should be pointed out directly that the beneficiaries of the regulation in the form of farmers notoriously concluded contracts of specific work with persons employed to help with harvesting in order to pay lower contributions. Therefore, unlike in the case of lecturers or performers, the legislator decided not to fight windmills, but to reduce the burden of contributions by introducing lump-sum contributions. The legislator's choice was quite obvious, given the experience of recent years, namely dictated by the desire to selectively appease the electorate of the ruling majority.

According to Article 91a of the A.s.r, by a harvest assistance contract, the farmer's helper undertakes to provide assistance with the harvesting of agricultural products belonging to the sector referred to in Article 1(2) lit. f (hops), i (fruit and vegetables) and n (tobacco) of Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council<sup>74</sup> , as well as other herbs and herbaceous plants, hereinafter referred to as "hops, fruit, vegetables, tobacco, herbs and herbaceous plants", at a specified place on the farmer's holding and for a specified period of time, and the farmer to pay the agreed remuneration for the assistance provided. The assistance includes the harvesting of the indicated crops, the removal of redundant plant parts and the grading or sorting of the picked or harvested crops, as well as the performance of other activities aimed at preparing them for transport, storage or sale or those related to the care and improvement of the quality of the crop. Pursuant to Article 91a(4) of the A.s.r., performance of the indicated activities on the basis of a harvest assistance contract does not constitute employment within the meaning of the Labour Code. Pursuant to Article 91c, paragraph 1, of the A.s.r., the total time of rendering harvest assistance under harvest assistance contracts concluded by one farmer helper may not exceed 180 days in a calendar year. This means that if the work is provided at the turn of the year, the total time of providing work in each of them may not exceed 180 days, and the total in these two years may not exceed 360 days<sup>75</sup> . Pursuant to Article 91c(2) of the a.s.r., the contract may be terminated by either party at any time, with the contract being terminated at the end of the day on which it was terminated, unless otherwise

---

<sup>73</sup> Explanatory Memorandum to the Government Bill of 13 March 2018 amending the Act on Social Insurance of Farmers and certain other acts, Sejm of the Eighth Chamber of the Polish Parliament (Sejm) print no. 2334.

<sup>74</sup> Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007 (Official Journal of the EU L 347 of 2013, p. 671, as amended).

<sup>75</sup> In this way I. Florczak, *Pobyt i zatrudnienie cudzoziemców w Polsce. Solutions resulting from the Act on assistance to citizens of Ukraine*, Warsaw 2022, in chap. VI.

provided by the parties in the contract, and pursuant to Article 91e of the a.s.r., the performance of the farmer helper is personal. Pursuant to Article 7(1a) of the a.s.r., farmer's helpers are subject by law to accident insurance<sup>76</sup>, sickness and maternity insurance, and pursuant to Article 37(1a) of the a.s.r., a farmer's helper shall be declared for insurance within 7 days from the date of conclusion of the harvest assistance contract referred to in Article 91a, but no later than before the expiry of the period for which the contract was concluded. The premium (Article 40(3) u.s.r.) is paid by the farmer. In addition, pursuant to Article 66(1)(1)(ba) of the Act on health care services financed from public funds<sup>77</sup> farmers' helpers are subject to compulsory health insurance.

Article 22 of the specust Law applies to the harvest assistance contract<sup>78</sup>, so the comments made in chapters 1 and 2 of the expert report are valid in this case.

Pursuant to Article 40(1) of the specustawa, in the case of a Ukrainian citizen residing in the territory of the Republic of Poland, whose stay is recognised as legal pursuant to Article 2(1) of the specustawa, the total duration of the provision of harvesting assistance under the harvesting assistance contracts referred to in Article 91c(1) of the a.s.r. shall be extended by operation of law for the duration of that stay (i.e., in the current legal state, until 4 March 2024<sup>79</sup>). This means that **a citizen of Ukraine providing harvest assistance may provide it regardless of the expiry of the period of 180 days in a calendar year, which results from Article 91c (1) of the a.s.r..** In addition, according to Article 40(2) of the specust, a citizen of Ukraine may provide assistance during this period in the performance of all activities related to the performance of agricultural activities within the meaning of the a.s.r.. This means that a citizen of Ukraine may provide activities considered under Article 40(2) of the a.s.r. as provision of harvesting assistance, but which in fact include all activities falling within the scope of the activity or even only "related to" the conduct of the activity defined in Article 6(3)

---

<sup>76</sup> As J. Ronowicz notes, 'in the case of a farmer's helper, the concept of an agricultural work accident is defined slightly differently. Pursuant to Article 11(1a) of the UbSpołRoIU, it is a sudden event caused by an external cause that occurred during the performance by a farmer's helper of activities specified in the contract for assistance at harvesting" (J. Ronowicz, *Commentary to Article 40 of the specustawa*, P. Drembkowski (ed.), *Act on Assistance to Citizens of Ukraine. Commentary with models on residence, access to the labour market, social benefits, education and health care*, Warsaw 2022, at n. 3 to Article 40 of the specustawa.

<sup>77</sup> Act of 27 August 2004, Journal of Laws 2022, item 2561.

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> *Ex:* Article 2(1) of the spec.

of the a.s.r., i.e. the activity of plant or animal production, including horticulture, fruit growing, beekeeping and fish production.

It is necessary to agree with the view expressed in the commentary that "since the duration of the provision of harvest assistance by them has not been limited by Article 40 [of the special law] in a given calendar year, it seems superfluous for a citizen of Ukraine to submit a declaration on the number of days in a given calendar year for which he provided harvest assistance, pursuant to Article 91b (1) [u.s.r.]"<sup>80</sup>. Agreeing with this position, it should be noted that the function of the obligation to submit the declaration referred to in Article 91b(2) of the a.s.r. is to ensure that the number of days referred to in Article 91c(1) of the a.s.r. is not exceeded, and since in the case of an agricultural helper who is a Ukrainian citizen this limitation on the number of days does not apply (Article 40(1) of the specusthe *in fine*), the submission of the declaration referred to in Article 91b(2) of the a.s.r. should be regarded as excluded on the basis of a functional interpretation of the provision.

On the other hand, the doubts raised with regard to what requirements should be met by a Ukrainian citizen in order to conclude a contract for the provision of harvesting assistance and, in particular, whether he or she should obtain a temporary residence permit<sup>81</sup> should be considered outdated. These doubts seem to have been removed by the amendment of the specust law of 13 January 2023<sup>82</sup>, by which (Article 1(18)) Articles 38 and 39 of the specust law were repealed<sup>83</sup>.

Interpretation doubts may be raised by the legislator's use of the phrase "activities related to the conduct of agricultural activity" in the text of Article 40(2) of the specustawa. If the legislator had wished to limit the application of the construction discussed here only to activities "falling within the scope" of conducting agricultural activity, he would certainly have expressed it. However, since he decided *verba legis* on a much broader approach, i.e. including not only the activities falling within the scope of this activity, but additionally also those which are only "related" to it, one should support the view that within the framework of the contract on harvest assistance, which was concluded with a Ukrainian citizen and which temporally covers the

---

<sup>80</sup> J. Ronowicz, *Commentary to Article 40 of the specustawa*, *op. cit.*, at n. 4 to Article 40 of the specustawa.

<sup>81</sup> *Ibid*, *in fine*.

<sup>82</sup> OJ 2023, item 185.

<sup>83</sup> See in detail the Explanatory Memorandum to the Government's draft (of 6 December 2022) of the Law on Amendments to the Law on Assistance to Citizens of Ukraine in Connection with the Armed Conflict on the Territory of Ukraine and Certain Other Laws, Polish Sejm of the Ninth Legislature print no. 2845, pp. 19-20.

period indicated in Art. 91c(1) of the A.s.r. and additionally the period arising from Article 40(1) of the Specust Law (i.e. the period of stay of the Ukrainian national considered legal under Article 2(1) of the Specust Law and therefore the period of temporary protection), **not only the activities specified in Article 91a(2) of the A.s.r. may be provided, but also any other activity demonstrating a connection with conducting activity in the field of plant or animal production, including horticultural, fruit-growing, beekeeping and fish production, including also activities not constituting *per se* immanent components of conducting such activity** (thus, such as, for example, conducting accounting or personnel and payroll accounts or providing IT, repair or maintenance services, provided that they are connected with conducting agricultural activity within the meaning of Article 6(3) of the A.s.r.).

As a final note, it should also be noted that there is, of course, no legal obstacle to concluding an employment contract with a person employed as a farm helper, but the popularity of this solution should not be expected due to the costs incurred by the employer if it is applied<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Thus, E. Kacprzak-Szymańska, *Commentary to Article 40 of the specustawa* (in: W. Klaus (ed.), *Law on Assistance to Citizens of Ukraine*, *op. cit.*, nb 1 to Article 40 of the specustawa).

#### 4. Comments Off on Opportunities to work in Ukraine after 24 February 2022

According to, already mentioned, Article 17 of the Association Agreement<sup>85</sup>, citizens of EU Member States legally employed in Ukraine are covered by a clause prohibiting discrimination in employment on the basis of origin. However, taking up employment in Ukraine requires a permit.

According to Article 1(8) of the Ukrainian Law on Employment of the Population (hereinafter: "**uuzl**")<sup>86</sup>, a foreign worker is a foreigner or a stateless person who performs work on the basis of an employment contract with a Ukrainian employer in accordance with Ukrainian legislation. Article 3(4) of the AUC (amended after the Russian aggression by the law of 28 July 2022) distinguishes between the situation of foreign nationals and stateless persons who have permanent residence in Ukraine (or are refugees, or have been granted asylum, subsidiary or temporary protection or permission to immigrate - ukr. дозвіл на імміграцію) and those who have come to Ukraine to take up temporary employment (ukr. прибули в Україну для працевлаштування на визначений строк). While foreigners and stateless persons belonging to the first group are subject to the same rules as citizens of Ukraine, the latter "shall be employed by employers on the basis of a permit for the employment of foreigners and stateless persons, issued in accordance with the procedure set out in this Law, unless otherwise provided by the provisions of laws or international agreements of Ukraine, the binding consent of which has been granted by the Verkhovna Rada of Ukraine."

Thus, in the case of the second mentioned category of foreign workers, according to Article 42(1) of the AUC, in order for a foreigner to take up employment in Ukraine, it is necessary to obtain a permit issued to the employing entity by the territorial bodies of the central executive body implementing the state policy in the field of employment of the population and labour migration (the equivalent of the Polish district labour office)<sup>87</sup>. Foreign employees working in certain types of professions or employed in special cases indicated by the law, such as

---

<sup>85</sup> Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Ukraine, op. cit.

<sup>86</sup> Закон України Про зайнятість населення (Pol. *Law of Ukraine on Employment of the Population*), Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 24, ст.243, Документ 5067-VI, чинний, поточна редакція - Редакція від 29.04.2023, підстава - 2622-IX, source: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text>, viewed 4.08.2023.

<sup>87</sup> In the case of for citizens of the Russian Federation, the Republic of Belarus and other countries deemed to be a threat to state sovereignty, territorial integrity and the democratic constitutional system and other national interests of Ukraine, the issuance and renewal of work permits shall be carried out in consultation with the regional bodies of the Security Service of Ukraine.

emergency and rescue service employees for urgent work or foreign media employees accredited to work in Ukraine)<sup>88</sup> are exempted from this obligation.

The list of documents that must be submitted with the application for a work permit is set out in Article 42<sup>2</sup> of the uuzl. The application may be submitted in person or electronically and is subject to a fee of 6,400 hryvnias<sup>89</sup>, the amount of which is variable and depends on the period for which the permit is to be valid and the current amount of the so-called minimum subsistence (minimum wage, прожиткові мінімуми)<sup>90</sup>. Pursuant to Article 42<sup>3</sup> (1)(5) of the AUC, the permit shall be issued for the duration of the employment contract (a certified copy of the draft of which shall be attached to the application in accordance with Article 42<sup>2</sup> (1)(4) of the AUC). 1(4) of the AUC), but not longer than 2 years (unless one of the special cases listed in Article 42<sup>3</sup> (1)(1)-(4) applies, and unless the employer indicates a shorter period in the application - see Article 42<sup>3</sup> (3) of the AUC). Pursuant to Article 42<sup>6</sup> of the AUC, the time limit within which the authority shall consider an application for a permit is 7 working days in the case of an application for a permit and 3 working days in the case of an application for an extension. Pursuant to Article 42<sup>9</sup> (7) of the AUC, a refusal decision may be appealed to the central executive body implementing the state policy on employment of the population and labour migration, which must be lodged within no more than 15 calendar days after its announcement and notification to the employer by means of electronic communication. It is perhaps worth emphasising at this point that the time limit for appealing against a refusal decision is, inversely to the Polish case, longer than the time limit for its issuance.

---

<sup>88</sup> See Article 42(6) of the AIA.

<sup>89</sup> Cited after the official website of the City of Kyiv containing data on the granting of work permits: [https://kyivcity.gov.ua/for\\_foreigners/work\\_permit/Issuance\\_of\\_foreigners\\_and\\_stateless\\_persons\\_employment\\_permit\\_in\\_Ukraine/](https://kyivcity.gov.ua/for_foreigners/work_permit/Issuance_of_foreigners_and_stateless_persons_employment_permit_in_Ukraine/), displayed 4.08.2023.

<sup>90</sup> See Article 42<sup>4</sup> (1) uuzl.

## Summary

- Ø The provisions of the Polish special law, despite its rather broad coverage of the rights of Ukrainian citizens who came to Poland in connection with the Russian armed aggression against that country, undoubtedly going beyond the minimum requirements under EU law at times, show, in the scope analysed here, significant incompatibilities with the provisions of the Temporary Protection Directive (2001/55) and the Council Implementing Decision (2022/382). These incompatibilities consist in the unacceptable, under EU law, differentiation of the status of persons covered by the *ratione personae of the specustawa* and those covered by the provisions of Article 106 et seq. of the Act on granting protection to foreigners within the territory of the Republic of Poland.
- Ø Of particular concern is the limited scope of the subjects of Article 22 of the specustat (in conjunction with Article 2(1) thereof). These provisions, in accordance with the principle of indirect effect of EU law, must be read as also covering persons other than Ukrainian nationals identified in Article 2 of Council Implementing Decision No 2022/382.
- Ø It should be emphasised that the provisions of the Temporary Protection Directive, in conjunction with the provisions of the Council Implementing Decision, fulfil the conditions necessary for their direct effect and applicability. This is, moreover, an exceptional case, judging against the background of the overall EU immigration and asylum regulation.
- Ø The regulation of Article 22 of the specustawa, contrary to its literal wording, should be interpreted (in accordance with the principle of indirect effect of EU law) as not binding the rights acquired *ex lege* by Ukrainian nationals with regard to taking up employment in Poland with the fulfilment by the employer of the obligations referred to in the common part of Article 22(1) of the specustawa.
- Ø The Specustat does not regulate by means of special provisions the unique situation of domestic workers (*largo sensu*) exposed to multiple discrimination.
- Ø The specustawa specifically regulates the situation of persons employed as farmers' helpers (within the meaning of the provisions on farmers' social insurance), but these norms raise some questions of interpretation. The taking up of work by foreigners in Ukraine is regulated by the provisions of the Law on Employment of the Population.

An analysis of these provisions indicates that the procedure for obtaining a work permit for a foreign worker in Ukraine appears to be relatively transparent and efficient.



## Bibliografia:

Chmielewska-Kalińska, I. Dudek, B. and Strzelecki, P. (2023). *Sytuacja życiowa i ekonomiczna migrantów z Ukrainy w Polsce – wpływ pandemii i wojny na charakter migracji w Polsce. Raport z badania ankietowego*, Departament Statystyki NBP, Warszawa.

Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony, Dz. Urz. UE z 2022 r. nr L 71.

Dyrektywa Rady 2001/55/WE z 20 lipca 2001 r. w sprawie 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, Dz. Urz. UE z 2001 r. nr L 212.

Florczak, I. (2022). *Pobyt i zatrudnienie cudzoziemców w Polsce. Rozwiązania wynikające z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy*, Warszawa.

Kacprzak-Szymańska, E. (2022). *Komentarz do art. 22 specustawy*, (w:) W. Klaus (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, Warszawa: Wolters Kluwer.

Kanarek-Równicka, A. (2022). Zatrudnianie obywateli Ukrainy na terytorium Polski po 24.02.2022 r., *Palestra*, nr 5, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/5-2022/artikul/zatrudnianie-obywateli-ukrainy-na-terytorium-polski-po-24.02.2022-r>

KPP Lewiatan (bez wskazania imion i nazwisk autorów/ek), *Model aktywizacji zawodowej obywateli Ukrainy*, Warszawa 2023 r., s. 4, źródło: <https://lewiatan.org/raporty-2/>, wyświetlono 4.08.2023 r.

Noll, G. and Gunneflo, M. (2015). *Directive 2001/55 Temporary Protection Synthesis Report*, <https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/03/2001-55-Temporary-Protection-Synthesis.pdf>

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 czerwca 2023 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1504).

Rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 8 grudnia 2017 r. w sprawie państw, do których obywatele stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (Dz. U. poz. 2349)

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz. U. poz. 588.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, Dz. U. z 2019 r. poz. 154.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz. Urz. UE L 347 z 2013 r., s. 671, z późn. zm.).

Ronowicz, J. (2022). *Komentarz do art. 40 specustawy*, P. Drebnkowski (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy. Komentarz z wzorami dotyczącymi pobytu, dostępu do rynku pracy, świadczeń społecznych, edukacji i opieki zdrowotnej*, Warszawa.

Rudela-Ruszel, A. (2018). *Zatrudnianie pracowników domowych w Polsce – stan obecny i perspektywy zmian*, *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*, 25(1): 77–94.

Ustawa z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103).

Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 735).

Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 21 marca 2014 r. oraz dnia 27 czerwca 2014 r., Dz. U. z 2017 r. poz. 1781.

Ustawa z 8 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1383 ze zm.).

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy..., Sejm RP IX kadencji, druk sejm. nr 2290, s. 3.

Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 2023 r. poz. 519.

Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. z 2023 r. poz. 208.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy z 13 marca 2018 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw, druk Sejmu RP VIII kadencji nr 2334.

Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. z 2022 r. poz. 2561.

Ustawa 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. z 2023 r. poz. 185).

Uzasadnienie rządowego projektu (z 6 grudnia 2022 r.) ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw, druk Sejmu RP IX kadencji nr 2845, s. 19-20.

Wyrok TS z 10.04.1984 r., 14/83 *Sabine von Colson i Elisabeth Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen*.

Wyrok TK z 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04, OTK-A 2005/2/17

Закон України Про зайнятість населення (Pol. *Ustawa Ukrainy o zatrudnieniu ludności*), Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 24, ст.243, Документ 5067-VI, чинний, поточна редакція — Редакція від 29.04.2023, підстава - 2622-IX, źródło: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text>.