


Pomoc uchodźcom z Ukrainy w zapewnieniu godnego pobytu i bezpieczeństwa w Polsce przez jednostki samorządu terytorialnego w regulacjach prawnych

Assistance to Refugees from Ukraine in Ensuring a Dignified Stay and Security in Poland by Local Government Units in Legal Regulations

IZABELA RYCERSKA

Dr, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Kielcach, e-mail: izaryc@onet.pl

 <https://orcid.org/0000-0002-1249-1199>

Streszczenie: Artykuł dotyczy regulacji prawnych ustanawiających zasady udzielania pomocy uchodźcom z Ukrainy, którzy napłynęli do Polski w związku z atakiem Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. Przedstawiono najważniejsze postanowienia ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w kontekście pomocy świadczonej na rzecz uchodźców z Ukrainy przez jednostki samorządu terytorialnego. Ukazano zmiany w samorządowych ustawach ustrojowych, podstawowe uprawnienia uchodźców, w tym zasady uzyskania numeru PESEL, procedury prawne działań pomocowych podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego również w relacjach z wojewodą, zasady udzielania wsparcia finansowego dla podmiotów pomagających uchodźcom z Ukrainy. Ponadto omówiono Fundusz Pomocy i reguły korzystania z niego, inne świadczenia socjalne typu jednorazowe świadczenie pieniężne w wysokości 300 zł na osobę. Zwrócono uwagę na pomoc psychologiczną i oświatowo-edukacyjną oraz na zmiany zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego. W zakończeniu wskazano zadania, które musi wykonać państwo polskie wraz z jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi, by skorzystać z obecności uchodźców z Ukrainy i właściwie spożytkować ich potencjał.

Słowa kluczowe: pomoc, Ukraińcy, samorzady, prawo

Abstract: The article concerns legal regulations establishing the rules for providing assistance to refugees from Ukraine who have entered Poland in connection with Russia's attack on Ukraine on February 24, 2022. The most important provisions of the Act of March 12, 2022 on assistance to Ukrainian citizens in connection with the armed conflict on the territory of this country are discussed in the context of assistance provided to Ukrainian refugees by local government units. Changes in local government constitutional acts, basic rights of refugees, including the rules for obtaining a PESEL number, legal procedures for assistance activities undertaken by local government units also in relations with the voivode, and rules for providing financial support to entities helping refugees from

Ukraine are shown. In addition, the Assistance Fund and the rules for using it, other social benefits such as a one-off cash benefit in the amount of PLN 300 per person are discussed. Attention was paid to psychological and educational assistance and to changes in the principles of financial management by local government units. In the end, the author draws attention to what tasks the Polish State must perform together with local government units and non-governmental organisations in order to take advantage of the presence of refugees from Ukraine and properly use their potential.

Keywords: assistance, Ukrainians, local governments, law

Atak Rosji na Ukrainę zwany operacją specjalną, a *de facto* rozpoczęcie wojny z tym państwem nastąpiło 24 lutego 2022 r. i w bezpośredni sposób wpłynęło na konieczność udzielenia pomocy dla – jak się z czasem okazało – wielomilionowej rzeszy uchodźców z Ukrainy, którzy w Polsce szukali dla siebie i swoich rodzin bezpiecznego schronienia. Natychmiastowe działania podjęli zwykli obywatele, którzy w mniej lub bardziej zorganizowany sposób pomagali przybywającym masowo Ukraińcom, dostarczając im żywność, ubrania, schronienie, zapewniając transport, często w oddalone od granicy miejsca nie tylko w Polsce, ale także w Europie. Tym, którzy postanowili zatrzymać się w Polsce, Polacy udostępniili swoje mieszkania i domy.

Działania pomocowe podjęły również władze jednostek samorządu terytorialnego, choć w poszczególnych gminach w różnym czasie, oraz organy państwa, uchwalając niezbędne regulacje prawne i przeznaczając środki finansowe na rzecz potrzebujących Ukraińców, przyjmujących ich Polaków oraz dla jednostek samorządu terytorialnego. Niniejszy artykuł pisany jest w czasie trwania wojny, a przyjęte rozwiązania systemowe uporządkowały już zasady przyjmowania, zatrudniania obywateli Ukrainy czy zapewnienia im wyżywienia i mieszkania. Dzisiaj jesteśmy świadkami tej wojny, wydarzenia niejako dzieją się na naszych oczach, ale za kilka lat prezentowany materiał będzie miał zupełnie inną wartość, kiedy – miejmy nadzieję – Ukraina odbuduje swoje zniszczone państwo. Dlatego warto postawić pytanie badawcze: czy przyjęte regulacje prawne umożliwiły i nadal umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego i innym podmiotom sprostać wyzwaniom związanym z pomocą uchodźcom z Ukrainy i możliwościami zorganizowania tej pomocy, która była i nadal jest udzielana w całym kraju?

Podstawową metodę badawczą zastosowaną w niniejszym artykule stanowi analiza źródeł, przede wszystkim przyjętych aktów prawnych, regulujących kwestie pomocy uchodźcom z Ukrainy, zwłaszcza przez

jednostki samorządu terytorialnego. W przygotowaniu artykułu wykorzystano najważniejsze akty prawne oraz artykuły i materiały zamieszczane głównie na portalach internetowych, gdyż brakuje opracowań tej problematyki w czasopiśmie *stricte* naukowych. Artykuł stanowi próbę wypełnienia tej luki.

1. Zmiany ustaw ustrojowych i uprawnienia podstawowe dla uchodźców z Ukrainy

Podstawowym aktem prawnym regulującym status obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (RP) bezpośrednio z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa oraz obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu działań wojennych przybyli do Polski, jest ustawa z dnia 12 marca 2022 r o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Ustawa 2022/583). Ustawa ta obejmuje także małżonka obywatela Ukrainy, który nie posiada obywatelstwa ukraińskiego, jeśli dotarł on na terytorium RP bezpośrednio z obszaru Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa (Ustawa 2022/583: art. 1 ust. 2).

Oprócz uchwalenia ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy dokonano również szeregu zmian ustaw ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego, które dzięki nim otrzymały formalną możliwość udzielenia pomocy, także pomocy finansowej społeczności lokalnym i regionalnym innym państw. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wprowadzono następujący przepis: „Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej, społeczności lokalnym i regionalnym innym państw. Podstawą udzielania tej pomocy jest uchwała organu stanowiącego gminy, związku międzygminnego lub właściwego organu statutowego stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego” (Ustawa 1990/16/95: art. 10 ust. 3).

Analogiczne rozwiązania wprowadzono do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, poprzez dodanie do art. 7a ust. 2 – pomocy mogą udzielać powiaty, związki i stowarzyszenia powiatów (Ustawa

1998/91/578) oraz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Ustawa 1998/91/576; *Pomoc obywatelom Ukrainy 2022*), poprzez dodanie do art. 8a ust. 2 (pomocy mogą udzielać województwa). Podstawą udzielania tej pomocy jest uchwała organu stanowiącego powiatu, związku powiatów lub właściwego organu statutowego stowarzyszenia powiatów, a w przypadku województwa sejmiku województwa. Uregulowania te pozwalają na udzielanie bezpośredniej pomocy przez jednostki samorządu terytorialnego (również finansowej), zwłaszcza tzw. miastom i gminom partnerskim. Przesłanką do udzielenia pomocy jest, oprócz podjęcia uchwały w tej sprawie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, umieszczenie stosownych kwot w planowanych wydatkach budżetowych (*Pomoc obywatelom Ukrainy 2022*).

Podstawowym uprawnieniem umożliwiającym korzystanie z różnych świadczeń ustanowionych przez ustawodawcę jest nadanie obywatelom Ukrainy, których pobyt na terytorium RP uznano za legalny w oparciu o przepisy ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, numeru PESEL, o którym mowa w art. 15 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Ustawa 2010/217/1427). Wniosek w tej sprawie można złożyć w siedzibie każdego organu wykonawczego gminy. Ustawa zakłada również realizację tego zadania poza siedzibą urzędu gminy.

Zgodnie z ustawą do złożonego wniosku należy załączyć fotografię spełniającą warunki zawarte w art. 29 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Ustawa 2010/167/1131), a na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy organ wykonawczy gminy może umożliwić obywatelom Ukrainy, którzy legalnie przebywają na terytorium RP, bezpłatne wykonanie wymaganej fotografii. Powyższe zadanie jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej. Ponadto zgodnie z tą ustawą minister właściwy do spraw informatyzacji może dokonać zakupu sprzętu komputerowego oraz usług dla gmin niezbędnych do realizacji zadań związanych z nadawaniem numeru PESEL. Zakupiony sprzęt może być przekazany gminom nieodpłatnie (Ustawa 2022/583: art. 7).

Zgodnie z obowiązującą ustawą pomoc ta może być świadczona zarówno przez wojewodę, jak i inne organy administracji publicznej, jednostki podległe lub nadzorowane przez organy administracji publicznej, jednostki sektora finansów publicznych oraz inne organy władzy publicznej, w ramach posiadanych środków własnych, i może ona dotyczyć:

- a) zakwaterowania;
- b) zapewnienia całodziennego wyżywienia zbiorowego;

- c) zapewnienia transportu do miejsc zakwaterowania, wyżywienia, między tymi miejscami lub do ośrodków prowadzonych przez Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców lub do miejsc, w których obywatelom Ukrainy udzielana jest opieka medyczna;
- d) finansowania przejazdów środkami transportu publicznego oraz specjalistycznego transportu przeznaczonych dla osób z niepełnosprawnością do wyżej wymienionych miejsc lub pomiędzy nimi;
- e) zapewnienia środków czystości i higieny osobistej oraz innych produktów (Ustawa 2022/583: art. 12 ust. 1).

Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy przewiduje również pomoc dla obywateli Ukrainy, której mogą udzielać jednostki samorządu terytorialnego i ich związki lub związki metropolitalne – z własnej inicjatywy i w zakresie posiadanych środków. Zakres pomocy określa w uchwale organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego lub związku, a formy i tryb udzielania pomocy określa właściwy organ wykonawczy (Ustawa 2022/583: art. 12 ust. 4 i 5).

2. Procedury prawne działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego

Podjęcie uchwały przez organ stanowiący nie jest obowiązkiem tego organu, na co w sposób jednoznaczny wskazuje ustawodawca, stanowiąc, że pomoc jest udzielana z własnej inicjatywy i w ramach posiadanych środków. Podjęcie uchwały powoduje powstanie nowego zadania własnego dla jednostki samorządu terytorialnego albo związku, z tym że podmioty te same określają zakres tego zadania. W konsekwencji zadanie finansowane jest ze środków własnych. Podjęcie uchwały umożliwia jednocześnie jednostkom samorządu terytorialnego i ich związkom przyjmowanie darowizn od innych podmiotów, przeznaczonych na realizację ujętych w omawianej uchwale działań pomocowych dla obywateli Ukrainy, co przed wejściem w życie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy było przedmiotem wątpliwości (Cyrankiewicz-Gortyński 2022; *Pomoc obywatelom Ukrainy* 2022).

Również art. 98 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy umożliwia udzielenie pomocy, w tym finansowej. Artykuł ten stanowi, że w okresie od 24 lutego 2022 r. jednostki samorządu terytorialnego, związki

jednostki samorządu terytorialnego, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz związek metropolitalny mogą pomagać obywatelom Ukrainy i udzielać wsparcia społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw, w tym także przez wydatkowanie środków finansowych. Przepis ten można zastosować w sytuacji, w której – jak wspomniano – organy stanowiące podejmą uchwały o zakresie pomocy dla obywateli Ukrainy (Ustawa 2022/583: art. 12 ust. 4), określając zakres tej pomocy, natomiast formy i tryb jej udzielania określa właściwy organ wykonawczy danej jednostki lub związku (Ustawa 2022/583: art. 12 ust. 5). W tym przypadku do zamówień publicznych niezbędnych do zapewnienia pomocy objętej uchwałą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostki samorządu terytorialnego lub związku metropolitalnego nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Ustawa 2019/2019). Jednakże zamawiający musi wypełnić obowiązki informacyjne wskazane w art. 12 ust. 7 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, na podstawie którego wszystkie podmioty uprawnione do udzielania pomocy mają obowiązek w ciągu trzech miesięcy od końca miesiąca, w którym udzielono zamówienia, umieścić w Biuletynie Zamówień Publicznych informację o udzieleniu stosowanego zamówienia.

Wobec powyższego również wojewoda może realizować wyróżnione zadania w zakresie pomocy dla Ukraińców i dlatego ma prawo wydawać polecenia obowiązujące m.in. organy jednostek samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (Ustawa 2022/583: art. 12 ust. 10). Polecenia wojewody są wydawane w drodze decyzji administracyjnej i podlegają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia i nie wymagają uzasadnienia. Polecenia te mogą być uchylane i zmieniane, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony (Ustawa 2022/583: art. 12 ust. 11 i 12). W stosunku do jednostki samorządu terytorialnego zadania realizowane w wykonaniu poleceń wojewody mają status zadań z zakresu administracji rządowej (Ustawa 2022/583: art. 12 ust. 16). Z jednej strony regulacje, które dotyczą wymogów natychmiastowego ich wykonania z chwilą doręczenia lub ogłoszenia przy braku wymagań uzasadnienia, pozwalają na podejmowanie szybkich działań, ale z drugiej stwarzają brak narzędzi kontroli nad poleceniami nie do końca odpowiadającymi faktycznym potrzebom lub wręcz niezgodnymi z prawem.

Zadania nałożone w tej sferze na jednostki samorządu terytorialnego są realizowane przez nie jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Jeśli zatem zadania wskazane (na polecenie wojewody) są zadaniami tzw. zleconymi, to – jak wiadomo – samorząd powinien otrzymać na ten cel odpowiednie środki z budżetu centralnego. Należy jednak dodać, że takie centralne refinansowanie wydatków samorządowi w zasadzie dotyczy tylko sytuacji, w których to wojewoda inicjuje zadania (wydaje polecenia). Jednocześnie jednak ustawodawca umożliwił samorządom samodzielne (jako tzw. zadania własne) realizowanie zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy (Ustawa 2022/583: art. 12 ust. 4 i 5). Jednostka samorządu terytorialnego, związek jednostek samorządu terytorialnego lub związek metropolitalny z własnej inicjatywy i w zakresie posiadanych środków może zapewnić pomoc obywatelom Ukrainy, a zakres tej pomocy określa w uchwale organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostek samorządu terytorialnego lub związku metropolitalnego. Jednakże w sytuacji wykonywania zadań własnych, bez polecenia wojewody, ustawodawca nie przewidział gwarancji przekazania samorządom dodatkowych środków na refinansowanie wydatków. Pewnym rozwiązaniem może być zapis stanowiący o tym, że z budżetu państwa mogą być udzielane właściwym jednostkom samorządu terytorialnego dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Ustawa 2022/583: art. 113). W przypadku dofinansowania zadań własnych bieżących i inwestycyjnych kwota dotacji może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania (Muzyczka 2022).

Ustawodawca zezwala również na zlecenie zadań na rzecz organizacji pozarządowych, jeśli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostki samorządu terytorialnego lub związku metropolitalnego podejmie uchwałę w sprawie zakresu pomocy udzielanej na rzecz obywateli Ukrainy. Zadania pomocowe mogą być również zlecane na rzecz organizacji pozarządowych i zrównanych z nimi podmiotów na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Ustawa 2003/96/873). W art. 12 ust. 8 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy ustawodawca zniósł w takim przypadku obowiązek ogłoszenia otwartego konkursu ofert, nakazując jednocześnie stosowanie odpowiednio przepisów

ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych art. 43¹, 47², 151³ i 221 ust. 1-3⁴ (Ustawa 2009/157/1240).

Sposoby rozliczania i kontroli wykonywania zleconego zadania publicznego określa w drodze zarządzenia lub uchwały organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostki samorządu terytorialnego lub związku metropolitalnego, który musi uwzględnić zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Ponadto warto zauważyć, że w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy zniesiony został obowiązek organizowania konkursów w celu powierzenia realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego (Ustawa 2022/583: art. 12 ust. 9). Dotyczy to sytuacji, w której organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostek samorządu terytorialnego lub związku metropolitalnego podjął uchwałę w sprawie zakresu pomocy dla obywateli Ukrainy (*Pomoc obywatelom Ukrainy 2022*).

¹ Art. 43 daje prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych ogółowi podmiotów.

² Art. 47 stanowi wymóg, aby podmiot, który wnioskuje o przyznanie środków publicznych na realizację danego zadania, przedstawił ofertę wykonania zadania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, z gwarancją wykonania zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy.

³ Art. 151 pozwala dysponentowi części budżetowej zlecenie organizacji pozarządowej na realizację swoich zadań na podstawie zawartej z tą organizacją umowy, oraz pozwala przyznać jednocześnie dotację celową na realizację tych zadań. W umowie zawartej z organizacją pozarządową powinien znaleźć się: szczegółowy opis zadania, w tym cel przyznania dotacji, termin jego wykonania; wysokość udzielonej dotacji i tryb płatności; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; tryb kontroli wykonywania zadania; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; a także termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania, a w przypadku zadania realizowanego za granicą – 30 dni od określonego w umowie dnia jego wykonania.

⁴ Art. 221 ust. 1-3 stanowi, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z danym podmiotem. Umowa powinna określać: szczegółowy opis zadania, wraz z celem, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania; wysokość dotacji i tryb płatności; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; tryb kontroli wykonywania zadania; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji.

3. Wsparcie finansowe dla pomagających

Kolejne świadczenia dotyczą wypłaty środków finansowych dla podmiotów zapewniających zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy. Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w art. 13 stanowi, że każdemu podmiotowi, szczególnie osobie fizycznej prowadzącej gospodarstwo domowe, która zapewni zakwaterowanie i wyżywienie obywatelowi Ukrainy, może być przyznane na jego wniosek świadczenie pieniężne z tego powodu nie dłużej niż za okres 120 dni (Rozporządzenie 2022/1336)⁵, z możliwością przedłużenia tego okresu w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Maksymalną wysokość świadczenia przysługującego z tego tytułu oraz zasady przyznawania świadczenia i przedłużania jego wypłaty określiła Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 15 marca 2022 r. Wysokość tego świadczenia ustalono na kwotę 40 zł za osobę dziennie i może ona być podwyższona przez wojewodę w następujących przypadkach:

- a) zapewniania zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy przed dniem wejścia w życie ustawy;
- b) gdy podmiotem zapewniającym zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy jest jednostka organizacyjna, osoba prawna albo przedsiębiorca.

Ustawa jasno stanowi, że świadczenie 40 zł przysługuje za udzielenie schronienia obywatelowi Ukrainy, ale z następującymi obwarowaniami:

1. Muszą to być obywatele Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Polski w związku z działaniami wojennymi w Ukrainie.
2. Posiadający Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną przybyli do Polski w związku z działaniami wojennymi.
3. Nieposiadający obywatelstwa ukraińskiego małżonkowie obywateli Ukrainy, o ile przybyli do Polski w związku z działaniami wojennymi (Klyta 2022).

Z powyższych przepisów m.in. wynika, że nie ma możliwości wypłaty świadczenia tym osobom, które dają zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy, którzy przyjechali do Polski przed wybuchem wojny w celach zarobkowych. Zatem nie można dostać świadczenia dla obywateli Ukrainy, którzy uciekli z kraju przed wojną do swoich rodzin, które to rodziny już wcześniej przebywały w Polsce (Klyta 2022).

⁵ Do 24 czerwca 2022 r. było to 60 dni (zob. Rozporządzenie 2022/605). Aktualnie obowiązującą liczbę 120 dni ustanowiło Rozporządzenie (2022/1336).

Jak zostało zasygnalizowane, świadczenie 40 zł dziennie na zakwaterowanie i wyżywienie uchodźców wojennych może być przyznane na 120 dni i przedłużone w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Zgodę na takie przedłużenie wydaje wojewoda, a może ono dotyczyć indywidualnych spraw lub grupy podmiotów zapewniających wyżywienie i zakwaterowanie Ukraińcom na obszarze województwa. W indywidualnych przypadkach okres wypłaty świadczenia może zostać wydłużony na czas określony, na starannie uzasadniony wniosek podmiotu zapewniającego wyżywienie i zakwaterowanie obywatelom Ukrainy. Wniosek rozpatruje wojewoda, ale składa się go w urzędzie gminy lub siedzibie gminnej osobie prawnej. W przypadku grupy podmiotów okres wypłaty świadczenia może zostać przedłużony przez wojewodę z urzędu, a zgoda ta jest publikowana na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej wojewody i zawiera termin przedłużenia wypłaty świadczenia, a także określenie grupy podmiotów oraz uzasadnienie (Klyta 2022).

Jedna z kancelarii prawniczych po dokonaniu analizy przepisu „szczególnie uzasadnione przypadki” wyjaśniła, że taka sytuacja ma miejsce, gdy np. dany podmiot zapewnił zakwaterowanie rodzinie z ośmiorgiem dzieci, a dzieci trafiły do placówek oświatowych w określonej miejscowości. W tym przypadku formalistyczne trzymanie się okresu 120 dni spowoduje konieczność zmiany miejsca zamieszkania oraz szukanie nowych szkół i przedszkoli dla dzieci. Analogiczna sytuacja dotyczy ewentualności podwyższenia kwoty 40 zł decyzją wojewody w dwóch przypadkach. Pierwszym jest zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy przed wejściem w życie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Drugim, jeżeli danej pomocy udziela jednostka organizacyjna, osoba prawna albo przedsiębiorca (Klyta 2022). Kancelaria prawnicza zwraca uwagę, że wprowadzone przepisy pozostawiają wojewodzie bardzo szeroki zakres decyzji. Równocześnie rozporządzenie w sprawie wysokości świadczeń nie określa, w jakiej procedurze należy zwrócić się do wojewody o zwiększenie kwoty, co powinno zostać doprecyzowane poprzez zmianę przepisów wskazanego aktu wykonawczego (Klyta 2022).

Jak wspomniano, świadczenie jest przyznawane na podstawie wniosku za okres faktycznego zapewniania zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy, nie dłużej niż za okres 120 dni i jest wypłacane z dołu. Wniosek jest rozpatrywany w terminie miesiąca od dnia jego złożenia w urzędzie gminy. Gmina może uwarunkować przyznanie lub wypłatę świadczenia sprawdzeniem warunków wyżywienia i zakwaterowania. Weryfikację

przeprowadzają upoważnieni pracownicy urzędu gminy. Warto zauważyć, iż świadczenie nie przysługuje, jeśli warunki zakwaterowania i wyżywienia zagrażają życiu lub zdrowiu ludzi lub gdy wniosek zawierał nieprawdziwe informacje (*Pomoc obywatelom Ukrainy 2022*).

Przepis ustawy stanowiący, że wypłaty środków finansowych przysługują podmiotom zapewniającym zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy, daje możliwość zwrotu kosztów poniesionych na rzecz obywateli Ukrainy nie tylko osobom fizycznym, ale i innym podmiotom gospodarczym, np. hotelarzom, właścicielom ośrodków wypoczynkowych, restauracji, barów, które takiej pomocy udzieliły.

4. Fundusz Pomocy

W celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie, szczególnie obywatelom Ukrainy dotkniętym konfliktem zbrojnym na terytorium ich państwa, w tym zadań realizowanych w granicach, jak i poza RP utworzono Fundusz Pomocy w Banku Gospodarstwa Krajowego. Wypłaty ze środków Funduszu są realizowane na podstawie dyspozycji wypłaty składanej do Banku przez Prezesa Rady Ministrów. Beneficjentami środków z Funduszu mogą być także jednostki samorządu terytorialnego, które gromadzą środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczają je na wydatki w ramach planu finansowego tego rachunku. Fundusz ma podstawy normatywne w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy, gdzie postanawia się, że w Banku Gospodarstwa Krajowego tworzy się Fundusz Pomocy (Ustawa 2022/583: art. 14 ust. 1). Środki, którymi rozporządza Fundusz, pochodzą z różnych źródeł, głównie krajowych, które ustawodawca wymienił w art. 14 ust. 5 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy (Ustawa 2022/583). Są to m.in. wpłaty środków pieniężnych jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5–8 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Ustawa 2009/157/1240), z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych oraz art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, ze środków, które za zgodą Komisji Europejskiej mogą zostać przeznaczone na wsparcie wykonania zadań, np. środki z wpłat z budżetu państwa czy środki z wpływów ze skarbowych papierów

wartościowych; ze środków z wyemitowanych obligacji z innych przychodów, w tym darowizn; czy ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (Muzyczka 2022).

Środki Funduszu (Ustawa 2022/583: art. 14 ust. 6) mogą być przeznaczone na realizację różnych celów, w tym na: finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań; wykup i wypłatę odsetek od obligacji (Ustawa 2022/583: art. 16 ust. 3), a także pokrycie kosztów ich emisji; zwrot Bankowi Gospodarstwa Krajowego środków, wraz z wynagrodzeniem w wysokości ustalonej z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych; zwrot wydatków lub kosztów poniesionych na realizację zadań; udzielanie pożyczek. Państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego gromadzą środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczają na wydatki, w ramach planu finansowego tego rachunku. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu oraz zarząd województwa dysponują środkami oraz opracowują plan finansowy dla rachunku (Muzyczka 2022).

Wsparcie z Funduszu Pomocy jest dochodem budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a plan finansowy wydzielonego rachunku nie stanowi elementu uchwały budżetowej. Wstępnie można założyć, że dofinansowanie ze środków Funduszu powinno dotyczyć tych jednostek samorządu terytorialnego, w których została podjęta uchwała o zakresie pomocy dla obywateli Ukrainy zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Po zakończeniu roku budżetowego organy wykonawcze jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o wykonaniu planu finansowego rachunku (Ustawa 2022/583: art. 14 ust. 19).

5. Inne świadczenia socjalne

W analizowanej ustawie o pomocy przewidziano również możliwość uzyskania przez obywateli Ukrainy, którzy przebywają na terenie Polski legalnie i którzy zostali wpisani do rejestru PESEL, jednorazowego świadczenia pieniężnego w wysokości 300 zł na osobę. Może ono być przeznaczone na utrzymanie, zwłaszcza na pokrycie wydatków na żywność, odzież, obuwie, środki higieny osobistej oraz opłaty mieszkaniowe. Świadczenie to jest wypłacane

przez gminę, a organem odpowiedzialnym za jego realizację jest wójt, burmistrz, prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce pobytu danej osoby (z możliwością upoważnienia innych osób, np. pracownika urzędu lub kierownika ośrodka pomocy społecznej). Wniosek o wypłatę jednorazowego świadczenia pieniężnego składa uprawniona osoba, jej przedstawiciel ustawowy, opiekun tymczasowy albo osoba sprawująca faktyczną opiekę nad dzieckiem. Przyznanie przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta jednorazowego świadczenia pieniężnego nie wymaga wydania decyzji. Natomiast wydania decyzji wymaga odmowa przyznania takiego świadczenia. Wypłata jednorazowego świadczenia pieniężnego jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, wykonywanym przez gminy, dlatego to świadczenie pieniężne i koszty jego obsługi są finansowane z budżetu państwa. Koszty obsługi wynoszą 2% kwoty przeznaczanej na wypłatę jednorazowego świadczenia (*Pomoc obywatelom Ukrainy 2022*).

Niezależnie od powyższego świadczenia przepisy ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy przewidują, że obywatelowi Ukrainy przebywającemu legalnie na terytorium RP i wpisanemu do rejestru PESEL mogą być przyznawane świadczenia pieniężne i niepieniężne, na podstawie i w trybie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Ustawa 2004/64/593: art. 33). Ukraińiec, który chciałby ubiegać się o świadczenia z pomocy społecznej, musi złożyć oświadczenie o sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej oraz majątkowej. W postępowaniu o przyznanie świadczeń nie przeprowadza się rodzinnego wywiadu środowiskowego, chyba że powstaną wątpliwości, co do treści tego oświadczenia. Udzielanie świadczeń ma miejsce w gminie miejsca pobytu osoby starającej się o te świadczenia (*Pomoc obywatelom Ukrainy 2022*).

Ponadto w zakresie świadczeń socjalnych warto również zauważyć, że obywatelowi Ukrainy przebywającemu legalnie na terytorium Polski przysługuje prawo do świadczeń rodzinnych, o których mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Ustawa 2003/228/2255), na zasadach i w trybie tych przepisów, z wyłączeniem warunku posiadania karty pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”. Wymieniona regulacja nawiązuje zatem do ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, która m.in. stanowi, że świadczenia rodzinne i koszty ich obsługi, składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne są finansowane w formie dotacji celowej z budżetu państwa (*Pomoc obywatelom Ukrainy 2022*).

6. Pomoc psychologiczna i oświatowo-edukacyjna

Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy zawiera również regulacje dotyczące dotacji dla gmin na pokrycie wydatków w zakresie pomocy psychologicznej (Ustawa 2022/583: art. 32). Zgodnie z tymi regulacjami obywatelowi Ukrainy przebywającemu legalnie na terytorium Polski może być zapewniona bezpłatna pomoc psychologiczna. Pomoc ta pozostaje w gestii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta gminy, w której przebywa obywatel Ukrainy. Zapewnienie pomocy psychologicznej jest zadaniem zleconym gminy z zakresu administracji rządowej, finansowanie następuje w formie dotacji celowej z budżetu państwa (Muzyczka 2022).

Kolejna pomoc dla obywateli Ukrainy dotyczy wsparcia z budżetu państwa dodatkowych zadań oświatowych. Ustawodawca przewidział, że w 2022 r. jednostki samorządu terytorialnego otrzymają wsparcie w wykonaniu dodatkowych zadań oświatowych, związanych z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi i uczniami będącymi obywatelami Ukrainy, którzy przebywają na terytorium Polski legalnie i przybyli tu w związku z działaniami wojennymi w Ukrainie. Dlatego założono, że rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej może ulec zwiększeniu o środki pochodzące z budżetu państwa. Poza tym jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymać środki ze wspomnianego Funduszu Pomocy (Ustawa 2022/583: art. 50).

Z obowiązującej regulacji wynika, że ustawodawca stara się zapewnić środki finansowe na zwiększone wydatki samorządów, związane z wykonaniem zadań oświatowych wobec dzieci/uczniów będących obywatelami Ukrainy. Jednakże warto zauważyć, iż sposób sformułowania przepisów stwarza władzy centralnej jedynie fakultatywną możliwość wspierania samorządów. Świadczy o tym użycie sformułowań: „może ulec zwiększeniu” i „mogą otrzymać środki”. Zatem przepisy te nie gwarantują samorządom dodatkowych środków, a jedynie zapowiadają taką możliwość (Muzyczka 2022).

Artykuł 109 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy (Ustawa 2022/583) reguluje kwestie szybszego przekazania samorządom rat części oświatowej, wyrównawczej, równoważącej i regionalnej – subwencji ogólnej, z czego wynika, iż w 2022 r. raty części oświatowej, wyrównawczej, równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej mogą być przekazywane wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego we wcześniejszych terminach niż określone w art. 34 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa 2022/583). Terminy (podstawowe) z obowiązującego przepisu są

następujące: minister właściwy do spraw finansów publicznych przekazuje właściwym jednostkom samorządu terytorialnego część oświatową subwencji ogólnej, w 12 ratach miesięcznych, w terminie do 25 dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty wynagrodzeń, z tym że rata za marzec wynosi $\frac{2}{13}$ ogólnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej; część wyrównawczą i rozwojową subwencji ogólnej, w 12 ratach miesięcznych – w terminie do 15 dnia każdego miesiąca; część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej, w 12 ratach miesięcznych – w terminie do 25 dnia każdego miesiąca.

Powyższe regulacje, podobnie jak art. 50 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy (Ustawa 2022/583), nie nakładają obowiązku na władzę centralną do wcześniejszego przekazywania samorządom wspomnianych rat części oświatowej subwencji ogólnej. Jest to zależne od decyzji, w tym przypadku ministra właściwego do spraw finansów publicznych. W tej sytuacji najbliższe miesiące pokażą w praktyce, na ile przepis ten umożliwi faktyczne (szybsze) wsparcie samorządów (Muzyczka 2022).

W związku z realizacją wspomnianych dodatkowych zadań oświatowych ustawa przewiduje również możliwość tworzenia innych miejsc prowadzenia zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, które są podporządkowane szkołom lub przedszkolom, a które mogą być utworzone zgodnie z przepisami art. 51 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy (Ustawa 2022/583). Nadto obowiązująca ustawa pozwala na zorganizowanie dzieciom i uczniom z Ukrainy bezpłatnego transportu do miejsca, w którym zapewniana jest im kształcenie, wychowanie i opiekę (Ustawa 2022/583: art. 52). W przypadku zorganizowania transportu jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek w czasie przewozu zapewnić opiekę dzieciom, które korzystają z wychowania przedszkolnego, oraz uczniom, którzy mają zapewnione kształcenie, wychowanie i opiekę w szkole podstawowej (*Pomoc obywatelom Ukrainy* 2022).

Dnia 11 kwietnia 2022 r. Ministerstwo Edukacji i Nauki (MEiN) opublikowało znowelizowane rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy (Rozporządzenie 2022/645). Zawiera ono regulacje ułatwiające proces edukacji dzieci i młodzieży z Ukrainy. W rozporządzeniu ujęto kwestie dotyczące m.in. klasyfikacji uczniów uczęszczających do oddziałów przygotowawczych, obowiązku podziału na grupy danego oddziału w szkole w zależności od liczebności uczniów czy możliwości tworzenia oddziałów przygotowawczych w szkołach sportowych

oraz szkołach mistrzostwa sportowego. Znowelizowane przepisy obejmują też organizację dodatkowych zajęć lekcyjnych z języka polskiego, zasad bezpieczeństwa dla innych miejsc, w których będą prowadzone zajęcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze, możliwości działania oddziału przedszkolnego ze zwiększoną liczbą do ukończenia przez dzieci wychowania przedszkolnego oraz przedłużenia możliwości funkcjonowania oddziału klas I-III szkół podstawowych ze zwiększoną liczbą uczniów w ciągu całego etapu edukacyjnego.

Warto zwrócić uwagę na przepisy, które stwarzają możliwości zatrudnienia osoby niebędącej nauczycielem, która posiada przygotowanie uznane przez dyrektora placówki za odpowiednie do realizacji określonych zadań w publicznych placówkach oświatowo-wychowawczych oraz publicznych placówkach zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w czasie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania w celu realizacji zajęć dla dzieci i młodzieży.

Zgodnie z komunikatem MEiN jednostki samorządu terytorialnego miały otrzymać wsparcie w realizacji dodatkowych zadań związanych z kształceniem, wychowaniem oraz opieką nad dziećmi i uczniami z Ukrainy w postaci środków pochodzących z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej, przekazane w ratach miesięcznych. To dodatkowe wsparcie finansowe może być przeznaczone także na wykonanie zadań, które do tej pory nie były finansowane z subwencji oświatowej, takich jak dowożenie uczniów oraz wychowanie przedszkolne dzieci w wieku 2,5–5 lat (*Ułatwienia w procesie edukacji dzieci i młodzieży z Ukrainy 2022*).

Jak podało Ministerstwo Finansów w komunikacie z dnia 15 kwietnia 2022 r. jednostki samorządu terytorialnego otrzymały dodatkowe środki w łącznej wysokości 63,15 mln zł. Przekazane środki pochodzą z Funduszu Pomocy w celu wsparcia wykonania dodatkowych zadań oświatowych na rzecz dzieci i uczniów będącymi obywatelami Ukrainy (*Samorzady dostały dodatkowe pieniądze na pomoc Ukraińcom 2022*).

7. Zmiana zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego

W celu optymalizacji wykonania zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego

państwa ustawodawca przyjął nowe regulacje w odniesieniu do przepisów dotyczących gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Zmiany w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego dotyczą:

1. Zniesienia 50% limitu kosztów działalności dla wysokości dotacji, udzielanych z budżetu na rzecz zakładów budżetowych, które realizują powyższe zadania.
2. Zmian w sposobie ustalania relacji określonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych (Ustawa 2009/157/1240). Artykuł 110 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy (Ustawa 2022/583) ustala nową relację, na podstawie której planowane wydatki bieżące zmniejsza się o planowane wydatki bieżące ponoszone w celu wykonania zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie są one finansowane środkami publicznymi otrzymanymi przez jednostkę na ten cel. Ocena spełnienia zasady określonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych następuje przy uwzględnieniu zrealizowanych wydatków bieżących zmniejszonych o wykonane wydatki bieżące poniesione w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie były one finansowane środkami publicznymi otrzymanymi przez jednostkę na ten cel.
3. Zmian w sposobie ustalania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych (Ustawa 2009/157/1240). Ustalając bowiem relację spłaty zobowiązań na 2023 r. i lata kolejne, wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlegają pomniejszeniu o wydatki bieżące poniesione w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie są one finansowane środkami publicznymi otrzymanymi przez jednostkę na ten cel (Ustawa 2022/583: art. 110 ust. 3).
4. Nowych kompetencji dla organów wykonawczych jednostki samorządu terytorialnego. Aby wykonać zadania związane z pomocą obywatelom Ukrainy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa do: zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym przeniesienia wydatków między działami klasyfikacji budżetowej; dokonywania czynności

- o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 2 i 3⁶ ustawy o finansach publicznych. Poza tym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić organ wykonawczy do dokonywania zmian w wieloletniej prognozie finansowej oraz w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych przez jednostkę, jeśli zmiana ta nie pogorszy wyniku budżetu tej jednostki (Ustawa 2022/583: art. 111).
5. Uchylenia stosowania – odnośnie do udzielenia z budżetu państwa dotacji dla jednostki samorządu terytorialnego na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych dotyczących pomocy Ukrainie, w szczególności obywatelom Ukrainy, których dotknął konflikt zbrojny na terytorium Ukrainy (Ustawa 2003/203/1966: art. 42 ust. 3; Ustawa 2009/157/1240: art. 128 ust. 2). Obowiązujące regulacje ograniczają wysokość otrzymywanych przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji (Ustawa 2022/583: art. 20 pkt 6; *Pomoc obywatelom Ukrainy 2022*).

Należy zauważyć, że wsparcie z budżetu centralnego dla samorządów, przede wszystkim gmin, powinno zapewnić rzeczywistą realizację zadań dla potrzebujących obywateli Ukrainy. Dla samorządów istotnym jest, aby faktycznie w sposób regularny środki te były przekazywane samorządom w miarę szybko i w jak największych kwotach. Warto pamiętać, iż ciężar niesienia pomocy spoczywa przede wszystkim na samorządach (gminnych), przy koniecznym wsparciu ze strony lokalnych społeczności samorządowych (Muzyczka 2022).

Zakończenie

Odpowiadając na postawione pytanie badawcze, czy przyjęte regulacje prawne umożliwiły i nadal umożliwiają jednostkom samorządu

⁶ Art. 258 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych (Ustawa 2009/157/1240) dotyczy możliwości: dokonywania innych zmian w planie wydatków, oprócz przeniesienia wydatków między działami; przekazania niektórych uprawnień do przenieszenia planowanych wydatków przez inne jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego oraz przekazania uprawnień innym jednostkom organizacyjnym danej jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których wykonanie w roku budżetowym i w latach następujących jest niezbędne do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

terytorialnego i innym podmiotom udzielenie pomocy uchodźcom z Ukrainy i możliwości jej zorganizowania, można stwierdzić, że przybliżone w niniejszej publikacji regulacje stworzyły podstawę prawną do udzielania pomocy obywatelom Ukrainy, którzy przybyli legalnie do Polski z dniem od 24 lutego 2022 r. w związku z konfliktem zbrojnym, który wybuchł w ich państwie, i którzy zostali zarejestrowani jako posiadacze numeru PESEL. Uchwalona ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy oraz zmiany w innych analizowanych ustawach pozwalają jednostkom samorządu terytorialnego w Polsce na wydatkowanie środków w zakresie potrzeb bytowych, edukacyjnych i społecznych na rzecz obywateli Ukrainy. Dzięki przyjętym regulacjom prawnym uchodźcy z Ukrainy mogą liczyć zarówno na wsparcie instytucjonalne, jak i na pomoc finansową i bytową ze strony jednostek samorządu terytorialnego. Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają przyjrzeć się, jak w praktyce wyglądała ta pomoc i jej organizacja (początkowo świadczona głównie przez obywateli i organizacje pozarządowe na rzecz uchodźców z Ukrainy) realizowana przez jednostki samorządu terytorialnego, bo pokazanie choćby w niewielkiej skali zakresu tej pomocy zwielokrotniłoby objętość i rozmiary tej publikacji.

Wiele osób prywatnych i innych podmiotów, w tym również jednostki samorządu terytorialnego, było i nadal jest zaangażowanych w pomoc dla uchodźców z ogarniętych wojną terenów Ukrainy. W większości przypadków sprostały one z większym lub mniejszym sukcesem postawionemu nagle wyzwaniu, by zapewnić Ukraincom godne warunki życia i poczucie bezpieczeństwa w obcym dla większości z nich kraju.

W tym miejscu warto pokusić się o refleksję natury ogólnej. Trzeba pamiętać, że pomoc udzielana potrzebującym z odruchu serca, ze zwyczajnego ludzkiego współczucia, empatii czy chrześcijańskiego miłosierdzia jest nie tylko potrzebna, ale także przynosi wymierne korzyści. Przybyło do nas kilka milionów osób wykształconych, z doświadczeniem zawodowym, w których edukację nie trzeba już inwestować, które chętnie podejmują pracę, nie czekając tylko i wyłącznie na pomoc ze strony naszego państwa. Chcąc skorzystać z ich przybycia, należy pomóc im nauczyć się języka polskiego, zapewnić godne warunki bytowe, a także stworzyć im poczucie bezpieczeństwa w każdym wymiarze. Zwłaszcza to poczucie bezpieczeństwa jest dla nich bezcenne. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na – wydawać by się mogło – drobne gesty samorządów, kiedy to zrezygnowano z włączenia syren alarmowych w dni, gdy tradycyjnie brzmiały w wielu miejscach, np. w rocznicę wybuchu powstania warszawskiego,

by nie powodować traumy u ukraińskich uchodźców, zwłaszcza wśród dzieci, i nie stwarzać poczucia zagrożenia potencjalnym alarmem przeciwlotniczym czy rakietowym.

Z informacji opublikowanych 28 czerwca 2022 r. przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej wynika, że ponad 260 tys. uchodźców z Ukrainy podjęło pracę w Polsce (*Ilu uchodźców z Ukrainy pracuje w Polsce?* 2022). Szukają oni mieszkań do wynajęcia, za które gotowi są płacić. Ukraińscy uchodźcy mają mentalność podobną do naszej, bo większość z nas, kiedy znajdzie się za granicą w celach ekonomicznych, chce pracować i zarabiać pieniądze, tak jak większość przybyłych do nas ukraińskich uchodźców. Zapewne wielu z nich wróci do swojej ojczyzny, ale część zostanie, a my zyskamy szansę na to, by wykształconymi pracownikami, z doświadczeniem zawodowym zasilić nasz rynek pracy i wspólnie stworzyć dobre warunki rozwoju dla nas i dla nich. Warto o to powalczyć wspólnie z jednostkami samorządu terytorialnego i wypełnić lukę dotyczącą np. nauczania języka polskiego osób dorosłych. O ile zapewniono samorządom ustawowe rozwiązania i środki finansowe na edukację ukraińskich dzieci w polskich szkołach i przedszkolach, o tyle mało uwagi poświęcono edukacji językowej osób dorosłych, które często z braku znajomości języka polskiego wykonują prace znacznie poniżej swoich kwalifikacji. Na polu organizowania kursów języka polskiego dla Ukraińców widać przede wszystkim aktywność organizacji pozarządowych, ale jest tu też obszar do aktywności m.in. dla jednostek samorządu terytorialnego. Wiele samorządów widzi takie potrzeby i je realizuje, co zapewne przyniesie realne korzyści nam wszystkim.

Warto wspomnieć i wziąć przykład z doświadczeń innych państw, np. z Kanady, która została zbudowana przez imigrantów i cały czas jest zasiedlana obcokrajowcami z różnych stron świata, i przyjrzeć się polityce imigracyjnej tego państwa oraz tamtejszym rozwiązaniom prawnym. Przybyli do Kanady imigranci zwykle przez pierwsze pół roku (zależy od prowincji) otrzymują mieszkanie, za które płaci państwo (prowincja), środki na utrzymanie i sposobność nauki języka angielskiego lub francuskiego (zależy, w której prowincji zostaną osiedleni) oraz możliwość zdobycia zawodu, jeśli nie ukończyli żadnej szkoły (Rycerska 2018). My nie musimy już inwestować w edukację uchodźców z Ukrainy, ale warto pomóc im się u nas nauczyć języka polskiego i urządzić w godnych i bezpiecznych warunkach, a korzyści będą obopólne.

Bibliografia

- Cyrankiewicz-Gortyński, M. (2022), *Gminy podejmują uchwały o pomocy Ukraińcom, ale czy wojewoda zwróci wydatki?*, <https://www.prawo.pl/samorząd/uchwały-w-sprawie-pomocy-obywatelom-ukrainy-watpliwosci,514500.html> (14.07.2022).
- Ilu uchodźców z Ukrainy pracuje w Polsce?* (2022), (Aktualne dane), <https://300gospodarka.pl/news/ilu-uchodzcow-z-ukrainy-pracuje-w-polsce-aktualne-dane> (5.07.2022).
- Klyta, T. (2022), *Jak wypłacać świadczenia 40 zł za udzielenie schronienia Ukraińcom? Kancelaria wyjaśnia*, 5 kwietnia 2022, <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/jak-wyplacac-swadczenia-40-zl-za-udzielenie-schronienia-ukraincom-kancelaria-wyjasnia,367311.html> (14.07.2022).
- Muzyczka, K. (2022), *Wsparcie finansowe dla samorządów na pomoc obywatelom Ukrainy*, <https://samorząd.infor.pl/sektor/finanse/budżet/5458802,Wsparcie-finansowe-dla-samorzadow-na-pomoc-obywatelom-Ukrainy.html> (14.07.2022).
- Pomoc obywatelom Ukrainy – nowe zadania i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego* (2022), <https://gov.legalis.pl/pomoc-obywatelom-ukrainy-nowe-zadania-i-kompetencje-jednostek-samorzadu-terytorialnego/> (14.07.2022).
- Rozporządzenie (2022/605) Rady Ministrów z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie maksymalnej wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy oraz warunków przyznawania tego świadczenia i przedłużania jego wypłaty, Dz. U. z 2022 r. poz. 605.
- Rozporządzenie (2022/645) Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy, Dz. U. z 2022 r. poz. 645.
- Rozporządzenie (2022/1336) Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie maksymalnej wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy oraz warunków przyznawania tego świadczenia i przedłużania jego wypłaty, Dz. U. z 2022 r. poz. 1336.
- Rycerska, I. (2018), *Podstawowe zasady polityki wobec imigrantów i uchodźców na przykładzie Australii i Kanady a droga dla Europy*, [w:] I. Rycerska, M. Gołoś (red.), *Problemy migracyjne współczesnego świata – wyzwania europejskie*, (Chełm: Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej).
- Samorządy dostały dodatkowe pieniądze na pomoc Ukraińcom* (2022), Business Insider Polska, 15 kwietnia 2022, <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/samorzady-dostaly-dodatkowe-pieniadze-na-pomoc-ukraincom/legyxbw> (14.07.2022).

- Ułatwienia w procesie edukacji dzieci i młodzieży z Ukrainy* (2022), 14 kwietnia 2022, <https://samorząd.infor.pl/sektor/edukacja/5453898,Rozporządzenie-edukacja-dzieci-i-mlodziezy-z-Ukrainy.html> albo: <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/ulattwienia-w-procesie-edukacji-dzieci-i-mlodziezy-z-ukrainy--rozporzadzenie-mein> (14.07.2022).
- Ustawa (1990/16/95) z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559.
- Ustawa (1998/91/578) z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 528.
- Ustawa (1998/91/576) z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 547.
- Ustawa (2003/96/873) z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1327.
- Ustawa (2003/203/1966) z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1672 z późn. zm.
- Ustawa (2003/228/2255) z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 615.
- Ustawa (2004/64/593) z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268.
- Ustawa (2009/157/1240) z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634.
- Ustawa (2010/167/1131) z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 671.
- Ustawa (2010/217/1427) z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1191.
- Ustawa (2019/2019) z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 z późn. zm.
- Ustawa (2022/583) z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz. U. z 2022 r. poz. 583.