

Cytowanie

CHICAGO: M. Sitek, *Konstytucyjne i ustawowe podstawy współpracy samorządów gminnych z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji funkcji świadczącej wobec uchodźców wojennych z Ukrainy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4, s. 121–134, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.04.09>

APA: Sitek, M. (2023), *Konstytucyjne i ustawowe podstawy współpracy samorządów gminnych z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji funkcji świadczącej wobec uchodźców wojennych z Ukrainy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 4, s. 121–134, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.04.09>

Magdalena Sitek

ORCID ID: 0000-0002-7686-3617

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi

E-mail: ms@wsge.edu.pl

Konstytucyjne i ustawowe podstawy współpracy samorządów gminnych z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji funkcji świadczącej wobec uchodźców wojennych z Ukrainy

Słowa kluczowe: współpraca, pomoc socjalna, organizacje pozarządowe, samorząd terytorialny, parafie, uchodźcy wojenni z Ukrainy

Keywords: cooperation, local government, social assistance, parishes, war refugees from Ukraine, non-governmental association

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest pełnienie funkcji świadczącej przez samorządy gminne w Polsce, w kontekście napływu uchodźców wojennych z Ukrainy w 2022 r. W pracy zostały przeanalizowane podstawy prawne działania polskich samorządów w tym zakresie. Autorka przyjęła za hipotezę badawczą twierdzenie, według którego realizacja pomocy socjalnej dla uchodźców wojennych z Ukrainy była możliwa dzięki współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi i parafiami. Celem opracowania jest ukazanie po-

trzeby i skuteczności współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi w Polsce i parafiami. Wnioskiem końcowym opracowania jest twierdzenie, że dzięki współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi i parafiami samorzady gminne mogły lepiej wypełnić swoją funkcję świadczącą wobec osób potrzebujących.

Abstract

Constitutional and Statutory Basis for the Cooperation of Commune Self-Governments with Non-Governmental Organizations in the Implementation of the Providing Function for the War Refugees from Ukraine

The subject of the study is the performance of a providing function by communal governments in Poland in the context of the influx of war refugees from Ukraine in 2022. The work analyzes the legal basis for the operation of Polish local governments in this area. The author adopted as a research hypothesis the statement according to which the implementation of social assistance for war refugees from Ukraine was possible thanks to the cooperation of local governments with non-governmental organizations and parishes. The aim of the study is to show the need and effectiveness of cooperation between local governments and non-governmental organizations in Poland and parishes. The final conclusion of the study is the statement that thanks to the cooperation of local governments with non-governmental organizations and parishes, communal governments could better fulfill their function of providing services to people in need.

✱

I. Wstęp

Wojna rosyjsko-ukraińska zapoczątkowana zbrojną napaścią Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. przyniosła ze sobą wiele dramatów ludzkich w wymiarze jednostkowym, narodowym i ogólnoswiatowym. W efekcie tego konfliktu zbrojnego pojawiły się liczne kryzysy, m.in. polityczne, ekonomiczne, ale najważniejszy z nich to kryzys humanitarny. Masowa ucieczka ludności z terenów objętych działaniami wojennymi wzmagała zorganizowania pomocy humanitarnej na skalę niespotykaną od II wojny światowej. Główny ciężar niesienia tej pomocy spoczął na Polsce, a konkretnie na polskiej administracji publicz-

nej i organizacjach społecznych działających na terenach gmin i współpracujących z władzami gminy. I tutaj rodzi się pytanie, a mianowicie czy pomoc humanitarna uchodźcom wojennym jest elementem świadczącej funkcji samorządu, zwłaszcza gminnego? Moim zdaniem odpowiedź na to pytanie jest pozytywna. Te działania doskonale wpisują się w świadcząca funkcję samorządu, która nie może być ograniczona tylko do stałych mieszkańców gminy, lecz również obejmuje osoby czasowo przebywające na jej terenie¹.

Stąd celem niniejszego opracowania jest analiza prawna i faktyczna pomocy socjalnej jaka została udzielona uchodźcom wojennym z Ukrainy przybyłym na terytorium Polski w okresie bezpośrednio po 24 lutego 2022 r. Specyficzną cechą tejże analizy będzie podstawa prawna i faktyczna pomocy socjalnej udzielonej przez samorządy we współpracy z organizacjami pozarządowymi, zwłaszcza z kościołami. Prowadzenie badań naukowych, szukanie podstaw prawnych oraz zobrazowanie aktywności podejmowanych w tym zakresie przez samorządy gminne oraz współpracujące z nimi organizacje pozarządowe, w tym kościoły wynika z faktu, że to właśnie te podmioty przejęły na siebie największy obowiązek akomodacji uchodźców wojennych z Ukrainy w Polsce.

II. Charakterystyka migracji wojennej 2022

O ogromie migracji zewnętrznej ludności z terenów objętych wojną świadczą dane statystyczne. Według danych zgromadzonych przez Center of Migration Research wojna Rosji z Ukrainą spowodowała emigrację zewnętrzną na poziomie ok. 5.2 mln osób. Z tego w Polsce zatrzymało się ponad 3 mln uchodźców wojennych. Część z tych uchodźców traktowała Polskę jako kraj tranzytowy, a część z czasem powróciła na Ukrainę. Stąd pod koniec kwietnia 2022 r. w Polsce pozostało już tylko 1,4–1,55 mln uchodźców. Ta liczba w kolejnych miesiącach ulegała niewielkim modyfikacjom².

¹ M. Wojakowska, *Lokalny kapitał społeczny w zarządzaniu bezpieczeństwem w kontekście pomocy humanitarnej udzielanej Ukrainie w 2022 r. – studium przypadku*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2022, nr 74, s. 105–117.

² *Wojna i migracja: napływ uchodźców wojennych z Ukrainy i możliwe scenariusze na przyszłość*, „Center of Migration Research Newsletter” kwiecień 2022, nr 4, wersja polska, s. 6,

Wobec wysokiej liczby uchodźców wojennych przybyłych do Polski po 24 lutym 2022 r. władze Polski, w tym również władze samorządowe, działając na podstawie przepisów prawa polskiego i unijnego zorganizowały pomoc socjalną w ogromnej skali. Dodatkowo specyfika tej pomocy uwarunkowana była strukturą grupy uchodźców. Przebywająca już w wcześniej w Polsce grupa Ukraińców, licząca ponad 1,35 mln ludzi, była silnie zmaskulinizowana. Była to głównie migracja zarobkowa³. Zaś całkowicie odmienną jest grupa uchodźców ukraińskich przybyłych do Polski po 24 lutego 2022 r. Grupa ta składa się w ponad 48% z dzieci, 42% a także kobiet w wieku produkcyjnym i ok. 4% osób starszych powyżej 65 roku życia⁴. Z tych też względów uchodźcy oczekiwali od Państwa Polskiego, ale i od naszego społeczeństwa konkretnej pomocy i wsparcia socjalnego w zakresie zakwaterowania, wyżywienia, edukacji czy pomocy medycznej. Należy jednak odnotować, że osoby w wieku produkcyjnym podjęły próbę samoutrzymania się, stąd ponad 250 tys. dorosłych uchodźców weszło na polski rynek pracy. Nie jest to jednak liczba stała, ulega ona ciągłym zmianom⁵.

III. Podstawy prawne udzielanej pomocy uchodźcom wojennym z Ukrainy

Wybuch wojny rosyjsko ukraińskiej postawił społeczność międzynarodową w sytuacji potrzeby udzielania pomocy humanitarnej milionom uciekinierów z obszarów objętych wojną. Pomimo prawdopodobnego wybuchu tej wojny, państwa sąsiadujące nie były wyposażone w odpowiednie oprzyrządowanie normatywne. Główną podstawę prawną dla udzielania wsparcia uchodźcom wojennym stanowiło prawo unijne.

Podstawę prawną udzielania pomocy uchodźcom wojennym z Ukrainy stanowi dyrektywa Rady 2001/55/WE z 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego na-

<https://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2022/04/Spotlight-APRIL-2022-PL.pdf> (9.03.2023).

³ *Ibidem*, s. 4.

⁴ *Ibidem*, s. 7.

⁵ G.J. Leśniak, *Ponad ćwierć miliona obywateli Ukrainy zatrudnionych ramach uproszczonej procedury*, Prawo.pl. z 23 czerwca 2022 r., <https://www.prawo.pl/kadry/ilu-obywateli-ukrainy-ktorzy-przyjechali-do-polski-po-24-lutego,515833.html> (9.03.2023).

pływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami⁶. Zgodnie z art. 2 pkt. a) teże dyrektywy do minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony zalicza się udzielenie tymczasowej ochrony na okres jednego roku z możliwością przedłużenia go o kolejne 6 miesięcy (art. 4 dyrektywy).

Zgodnie z art. 8 dyrektywy w ramach ochrony tymczasowej Państwo Członkowskie jest zobowiązane do wystawienia dokumentów pobytowych, każdemu kto o taki dokument zawnioskuje (Ukraińcy mogli wnioskować o PESEL). Wszelkie formalności przy ich wystawieniu winny być ograniczone do minimum. Dokonywane czynności w tym zakresie winny być wolne od opłat, a ewentualne koszty należy ograniczyć do minimum. Co więcej dokumenty te powinny być sporządzone w formie i języku zrozumiałym dla jego użytkownika (art. 9 dyrektywy).

Niezwykle ważny jest art. 12 dyrektywy Rady na podstawie którego Państwo Członkowskie goszczące uchodźcę wojennego zobowiązane jest do udzielania zezwolenia na podejmowanie działalności na własny rachunek lub pracy najemnej, jednak z uwzględnieniem zasad obowiązujących w danym zawodzie, np. lekarza. Wynagrodzenia uchodźców winny być na tym samym poziomie co miejscowej ludności. Dalej, uchodźcy mają również prawo do korzystania z możliwości edukacyjnych dla osób dorosłych, kształcenia zawodowego i praktycznego zdobywania umiejętności zawodowych. Winni też mieć otwarty dostęp do zabezpieczeń społecznych ustawowo gwarantowanych dla pracowników najemnych i prowadzących działalność na własny rachunek.

Najważniejsze postanowienia dyrektywy Rady 2001/55/WE zostały zawarte w art. 13, a dotyczą tego, że Państwo Członkowskie jest zobowiązane do zagwarantowania uchodźcy odpowiedniego zakwaterowania, niezbędnej pomocy społecznej i medycznej. Z kolei dzieci i młodzież mają prawo do korzystania z systemu edukacyjnego Państwa Członkowskiego (art. 14). W ramach tej dyrektywy została również przewidziana możliwość współpracy samorządów lokalnych z organizacjami pozarządowymi⁷.

⁶ Dz.U. UE L 212 z 7 sierpnia 2001 r., s. 12–23.

⁷ M. Sitek, *Samorządy lokalne w świetle polityki regionalnej Unii Europejskiej* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w wybranych krajach UE*, red. B. Sitek, D. Barańska, K. Naumowicz, Olsztyn 2011, s. 43–60.

Wybuch wojny rosyjsko-ukraińskiej, chociaż był przewidywany, to jednak dla większości był zaskoczeniem. Polski system prawny stosunkowo dobrze był przygotowany na wypadek napływu znacznej ilości uchodźców wojennych. Podstawę prawną dla udzielenia pomocy uchodźcom wojennym w Polsce stanowi art. 56 ust 2. Konstytucji RP, w którym polski ustrojodawca pozwała na przyznanie statusu uchodźcy cudzoziemcowi, który poszukuje ochrony przed prześladowaniami⁸. Interpretując ten artykuł w zbiegu z art. 78 TFUE europejski system azylowy obejmuje m.in. osoby objęte ochroną tymczasową, o której jest mowa w dyrektywie Rady 2001/55/WE⁹.

Konstytucyjną podstawę dla udzielenia pomocy przez gminy stanowi art. 164 ust. 3 Konstytucji RP: wykonują wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego¹⁰. Zadania wchodzące w zakres funkcji świadczącej nie są wyczerpująco określone w ustawach. Przytoczna powyżej treść art. 164 ust. 3 Konstytucji RP zawiera zasadę domniemania kompetencji. Treść tego artykułu jest skorelowana z art. 6 ust. 1 ustawy z 8 września 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.)¹¹, który również zawiera zasadę domniemania kompetencji gmin w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, a nie zastrzeżony ustawami dla innych rodzajów samorządów lub organów państwowych¹². Stąd pomoc uchodźcom wojennym z Ukrainy nie musiała być od razu i to *expressis verbis* wyrażona w ustawie.

Podstawowym aktem prawnym, na podstawie którego polskie organy państwowe i samorządowe ostatecznie udzielały pomocy socjalnej uchodźcom

⁸ Dosłowną interpretację art. 56 ust. 1 Konstytucji RP przyjmuje B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 338–343. Według tego Autora treść art. 56 odnosi się wyłącznie do uchodźców ubiegających się o azyl.

⁹ B. Nita-Światłowska, *Komentarz do art. 56 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP*, t. I. *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis; S. Grabowska, *Azyl* [w:] *Leksykon Wiedzy Politologicznej*, red. J. Marszałek-Kawa, D. Plecka, Toruń 2018, s. 45–47.

¹⁰ E. Feret, *Zadania publiczne a zakres działania jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej. Międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe*, red. I. Mirek, T. Nowak, Łódź 2013, s. 174–187.

¹¹ T.j. Dz.U. 2023, poz. 40.

¹² R. Hauser, *Komentarz do art. 164* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. R. Hauser, Warszawa 2012, Legalis/el.; S. Grabowska, *Zadania samorządu terytorialnego* [w:] *Leksykon Wiedzy Politologicznej*, red. J. Marszałek-Kawa, D. Plecka, Toruń 2018, ss. 512–515; B. Sitek, *Interes państwa vs. interes samorządu lokalnego. Konflikt czy współpraca państwa i samorządu?* „Journal of Modern Science” 2016, nr 4, s. 127–142.

wojennym była ustawa z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (dalej: u.p.o.U). Należy zauważyć, że na podstawie tej ustawy pomoc czasowa była również udzielana nieobywatelom Ukrainy, ale przybyłym do Polski z terenu Ukrainy po 24 lutego 2022 r., jedynie w określonych przypadkach. I tak w art. 93 u.p.o.U. została wprowadzona możliwość kontynuowania przez takie osoby studiów na polskich uczelniach¹³.

Z powyżej przytoczonych fragmentów ustawy z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa wynika, że polski ustawodawca w dużej mierze dokonał implementacji rozstrzygnięć zawartych w dyrektywie Rady 2001/55/WE.

Z punktu widzenia celu niniejszego opracowania istotne znaczenie mają te rozstrzygnięcia z przedmiotowej ustawy, które stanowią podstawę dla działań samorządów terytorialnych, zwłaszcza gmin i ich współpracy z organizacjami pozarządowymi czy kościołami. Już w art. 1 ust. 3 pkt. 2) u.p.o.U. ustawodawca stwierdził, że podstawową pomoc uchodźcom zapewnić mają wojewodowie, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty. W dużej mierze ustawodawca obowiązek udzielania pomocy uchodźcom wojennym złożył na barki wojewodów, ale nie tylko. Na podstawie art. 12 ust. 3 i 4 u.p.o.U. jednostki samorządu terytorialnego czy też ich związki mogą z własnej inicjatywy i w zakresie posiadanych środków zapewnić pomoc obywatelom Ukrainy. Zgodnie z art. 73 u.p.o.U. zakres takiej pomocy winien być określony w uchwale stanowiącej jednostki samorządu terytorialnego. Zaś forma i tryb tej pomocy powinien być określany przez właściwy organ wykonawczy.

Lex generalis dla u.p.o.U. (*lex specialis*) w zakresie świadczenia przez samorządy terytorialne pomocy socjalnej uchodźcom wojennym z Ukrainy stanowi wspomniana już ustawa o samorządzie gminnym. W art. 7 u.s.g. ustawodawca wyliczył zadania własne gminy, wśród których jest m.in. organizacja pomocy społecznej w różnych obszarach. Z kolei na podstawie art. 10 ust. 3 u.s.g. samorządy gminne mogą udzielać pomocy m.in. finansowej społecznościom lokalnym, w tym organizacjom pozarządowym i kościołom zaan-

¹³ Do ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2022 poz. 574) wprowadzono odpowiednio nowe brzmienie art. 327 ust. 3.

gażowanym w niesienie pomocy socjalnej potrzebującym, w tym przypadku uchodźcom wojennym. W tej optyce potrzeby udzielenia pomocy uchodźcom miało i ma ogromne znaczenie. Ponadto w ramach zadań zleconych, o których jest mowa w art. 8 ust. 1 u.s.g., na podstawie ustawy szczególnej mogą zostać na gminę nałożone inne zadania zlecone z zakresu administracji rządowej¹⁴.

IV. Pomoc socjalna udzielana uchodźcom przez samorządy gminne i kościoły

Według G. Gromka, poziom realizacji zadań z zakresu administracji świadczącej jest uzależniony od wysokości środków finansowych znajdujących się dyspozycji samorządów¹⁵. Ilość zadań powierzanych samorządom gminnym jednak rośnie z każdym rokiem. Stąd I. Lipowicz słusznie twierdzi, że samorządy terytorialne coraz częściej delegują na przedstawicieli społeczności lokalnej administrowanie zadaniami w zakresie codziennych spraw mieszkańców¹⁶. Stąd też samorządy coraz częściej współpracują w zakresie realizacji z zakresu administracji świadczącej z organizacjami pozarządowymi, organizacjami lokalnymi czy też z parafiami.

Dyslokacja uchodźców wojennych nie była równomierna. Władze Polski nie zdecydowały się na tworzenie obozów dla uchodźców, tak jak to zrobiono we Włoszech, Grecji, Niemczech czy w Turcji. Tym samym pozostawiono uchodźcom swobodę wyboru miejsca pobytu w Polsce. Większość uchodźców lokowała się w dużych aglomeracjach miejskich położonych w województwie mazowieckim, ok. 20%, czy w województwie śląskim ok 10%¹⁷.

¹⁴ I. Rycerska, *Pomoc uchodźcom z Ukrainy w zapewnieniu godnego pobytu i bezpieczeństwa w Polsce przez jednostki samorządu terytorialnego w regulacjach prawnych*, „*Studia i Analizy Nauk o Polityce*” 2022, nr 2, s. 83–84.

¹⁵ G. Gromek, *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022, s. 58; E. Feret, *Dochody jednostek samorządu terytorialnego [w:] Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Warszawa 2005, s. 606–620.

¹⁶ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako pomiot administracji świadczącej*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2015, nr 3, s. 119.

¹⁷ G. Zawadka, *Uchodźcy z Ukrainy wolą duże miasta*, rp.pl. <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art38133411-uchodzcy-z-ukrainy-wola-duze-miasta> (23.03.2023).

Samorządy udzielając pomocy uchodźcom wojennym z Ukrainy oparły swoje działania na uchwałach rad miasta czy gminy, a te z kolei były oparte o art. 10 ust. 3 u.s.g. oraz at. 73 u.p.o.U.

Zwrócenie mojej uwagi na współpracę samorządów gminnych z parafiami nie jest przypadkowa. W tym kontekście warto wskazać na rozmiar pomocy Caritas Polska dla uchodźców wojennych. W sumie Caritas pomogła ok. 2 mln uchodźcom z Ukrainy przeznaczając na ten cel 579 mln zł. Działania Caritas wspierało 31 tys. wolontariuszy diejących zgrupowanych w 32 centrach Pomocy Migrantom i Uchodźcom. Dodatkowo Caritas wysyłała pomoc ludności pozostającej na obszarach objętych działaniami wojennymi w ramach akcji „Paczka dla Ukrainy”. Na ten cel Caritas Polska przeznaczyła 29 mln. zł.¹⁸ Wśród tych liczb nie została ujęta pomoc udzielona przez poszczególne parafie. Rozmiar tej pomocy wskazuje na konieczność i skuteczność współpracy samorządów gminnych czy organów państwowych z parafiami, oczywiście z zachowaniem swoich kompetencji w udzielaniu pomocy socjalnej największej fali uchodźców wojennych w powojennej Europie XX i XXI w.

Nie można też pominąć działań jakie podejmowały liczne organizacje pozarządowe współpracujące z samorządami gminnymi w organizacji pomocy socjalnej dla uchodźców wojennych.

W celu ukazania działań prawnych ze strony samorządów lokalnych wskazane zostaną regulacje i działania trzech miast, tj. m.st. Warszawy, Otwocka i Józefowa. Nie są to przypadkowo dobrane miasta. Najwięcej uchodźców wojennych przemieściło się do Warszawy i okolicy. Stąd wybór padł na Warszawę, podwarszawskie Miasto Powiatowe Otwock i mniejsze miasto podwarszawskie – Józefów.

Rada M.st. Warszawy nie podjęła żadnej szczególnej uchwały w sprawie pomocy uchodźcom z Ukrainy. Zatem podstawę prawną działania władz m.st. Warszawy stanowiła dyrektywa Rady 2001/55/WE, ustawy oraz zarządzenia Prezydenta M.st. Warszawy. Przykładem powyższego jest zarządzenie nr 294/2022 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawie

¹⁸ *Rekordowe wsparcie Caritas dla Ukrainy od początku wojny*, eKai z 23 lutego 2023 r. <https://www.ekai.pl/rekordowe-wsparcie-caritas-dla-ukrainy-od-poczatku-wojny> (9.03.2023). G. Tutak, *Troska Kościoła katolickiego o uchodźców w kontekście wojny w Ukrainie*, „Kościół i Prawo” 2022, nr 2, s. 289–306.

z 26 lutego 2022 r. w sprawie nieodpłatnych przejazdów środkami lokalnego transportu zbiorowego organizowanego przez m.st. Warszawę dla obywateli Ukrainy.

Należy być świadomym, że największa liczba uchodźców z Ukrainy po 24 lutego 2022 r. przybyła do Warszawy. Według danych Urzędu m.st. Warszawy do Stolicy Polski po wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej przez Warszawę przejechało ponad 1.1 mln uchodźców. W ciągu pierwszych dni wojny po pomoc zgłaszało się nawet 40 tys osób dziennie. Szacuje się, że w lutym 2023 r. w Warszawie nadal przebywało ponad 100 tys uchodźców wojennych¹⁹.

Powyższe dane statystyczne wskazują na potrzebę wszechstronnej pomocy uchodźcom jakiej Miasto musiało udzielić. Władze Miasta zorganizowały punkty informacyjne, ośrodki pobytowe wsparcia psychologicznego, pomoc medyczną, doradztwo zawodowe, naukę języka polskiego, inne rodzaje wsparcia dla dzieci i osób starszych. Powstały również centra, w których udzielano pomocy uchodźcom w poszukiwaniu pracy. W okresie od 24 lutego do 31 maja 2022 r. uchodźcy korzystali z darmowych przejazdów komunikacją publiczną. Władze Miasta organizowały również zbiórkę żywności, odzieży. Wielu Warszawiaków przyjęło Ukraińców pod swój dach²⁰.

Ważną rolę w niesieniu pomocy odegrała współpraca Władz miasta z organizacjami pozarządowymi oraz z parafiami i Caritas Polska. Do wiodących organizacji pozarządowych w tym zakresie należy zaliczyć: Norwegian Refugee Council, Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej, Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, World Central Kitchen i UNHCR. Dość ważną pomoc kulturalną uchodźcom wojennym niosły warszawskie domy kultury, kina, teatry czy muzea²¹. Znaczącą pomoc uchodźcom świadczyła również Caritas Archidiecezji Warszawskiej i Diecezji Warszawsko-Praskiej.

W uchwale LXI/658/22 Rady Miasta Otwocka z 23 marca 2022 r. w sprawie udzielenia pomocy rzeczowej społeczności lokalnej Ukrainy władze Miasta Otwock zostały upoważnione do udzielania pomocy obywatelom Ukrainy przebywającym na terenie Miasta w wysokości 191760 zł. Środki te zosta-

¹⁹ Rok wojny i pomoc Ukrainie, portal m.St. Warszawy z 23 lutego 2023, <https://um.warszawa.pl/-/rok-wojny-i-pomocy-ukrainie> (9.03.2023).

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

ły przeznaczone na zakup materiałów i produktów²². W kolejnej uchwale nr LXII/671/22 Rady Miasta Otwock dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej został upoważniony do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu świadczenia pieniężnego przysługującego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy²³. Ponadto Prezydent Miasta Otwocka wprowadził możliwość umorzenia opłat za śmieci dla mieszkańców, którzy nieopłatnie udostępniili swoje mieszkania lub domy uchodźcom wojennym.

Już w pierwszych dniach napływu uchodźców wojennych z Ukrainy Prezydent Miasta Otwocka w jednej ze szkół podstawowych zorganizował punkt przejściowego zakwaterowania dla uchodźców, czyli udostępniono miejsca do spania dla ok. 140 osób oraz stołówkę do dyspozycji przybyłych uchodźców. Pomieszczenia te zostały odpowiednio wyposażone²⁴. Dodatkowo uchodźcy znaleźli schronienie również w parafiach położonych na terenie Otwocka. W tym zakresie bardzo dobrze układała się współpraca władz miejscowych z parafiami. Do parafii trafiały najczęściej rodziny lub matki z dziećmi, gdyż władze miasta nie chciały, aby małe dzieci przebywały w wielkiej sali gimnastycznej przy szkole podstawowej²⁵.

Józefów jest to Miasto liczące ok. 24 tys. mieszkańców. Faktyczne działania władz Miasta na rzecz pomocy uchodźcom wojennym z Ukrainy znacząco wyprzedziły działania normatywne. Pierwsza uchwała nr 408/VIII/2022 w zakresie pomocy uchodźcom została podjęta dopiero 1 kwietnia 2022 r.²⁶ Rada Miasta w przedmiotowej uchwale postanowiła o udzieleniu pomocy uchodźcom do 31 grudnia 2022 r. z możliwością jej przedłużenia w miarę posiadanych środków finansowych w budżecie na 2023 r.

Noclegownię dla 50 uchodźców wojennych przygotowano przy Szkole Podstawowej nr 2. W Józefowie dość dobrze układa się współpraca władz Miasta z miejscowymi parafiami. W konsekwencji kolejne miejsca noclegowe

²² Tekst uchwały: https://bip.otwock.pl/fls/bip_pliki/2022_04/BIPF5DB-91BE859052Z/658_001.pdf (9.03.2023).

²³ Tekst uchwały: https://bip.otwock.pl/fls/bip_pliki/2022_04/BIPF5DB91BC-84C49FZ/671_001.pdf (9.03.2023).

²⁴ *Otwock pomaga obywatelom Ukrainy*, Linia Otwocka z 28 lutego 2022 r. <https://linia.com.pl/2022/02/28/otwock-pomaga-obywatelom-ukrainy> (9.03.2023).

²⁵ Pierwsi uchodźcy z Ukrainy przybyli do Otwocka, <https://iotwock.info/arttykul/pierwsi-uchodzcy-z-ukrainy/1280532> (9.03.2023).

²⁶ Treść uchwały: https://jozefow.bip.eur.pl/public/get_file.php?id=550620 (9.03.2023).

udostępnił Instytut Ojców Szentszackich z siedzibą w Józefowie, który przyjął kilkanaście rodzin. W czasie pobytu tych rodzin jedna z ukraińskich kobiet urodziła dziecko. Ponadto przy Parafii Matki Boskiej Częstochowskiej zorganizowano punkt odbioru środków higieny osobistej, a także produktów żywnościowych dla uchodźców, którzy zamieszkali przy rodzinach. Ponadto pomoc medyczną przybyłym uchodźcom zagwarantowała miejscowa przychodnia zdrowia. W Miejskim Ośrodku Kultury zorganizowane zostały lekcje dla dzieci ukraińskich, które następnie zostały przyjęte do szkół podstawowych²⁷.

V. Wnioski

Wojna rosyjsko-ukraińska spowodowała napływ w krótkim okresie czasu kilku milionów uchodźców wojennych do Europy, zwłaszcza do Polski. Wobec kryzysu humanitarnego władze polskie zorganizowały system pomocy socjalnej. Podstawę prawną stanowiło rozporządzenie Rady 2001/55/WE z 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz art. 164 Konstytucji RP i ustawa z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym.

Główny ciężar niesienia pomocy socjalnej dla uchodźców wojennych spadł na samorządy terytorialne, zwłaszcza na gminy. Na podstawie specjalnych uchwał podejmowanych przez Rady Miasta burmistrzowie czy prezydenci lub burmistrzowie miast zostali upoważnieni do podejmowania niezbędnych działań zmierzających do organizacji pomocy socjalnej Ukraińcom. W tym zakresie władze gminne podejmowały działania wspólnie z organizacjami pozarządowymi i parafiami.

Analiza danych statystycznych pokazuje, że współpraca samorządów gminnych z organizacjami pozarządowymi i parafiami układała się bardzo dobrze, ze skutkiem pozytywnym dla uchodźców wojennych. Cechą charakterystyczną tej pomocy jest fakt, że organizacje pozarządowe bardziej aktywizowały się w dużych centrach miejskich jak np. w Warszawie, słabiej zaś

²⁷ B. Michałowska, *Wszyscy jesteśmy z Ukraińcami*, Linia Otwocka z 7 marca 2022 r., <https://linia.com.pl/2022/03/07/wszyscy-jestesmy-z-ukraincami> (9.03.2023).

w mniejszych gminach takich jak Otwock czy Józefów. Odwrotna sytuacja miała miejsce w odniesieniu do współpracy gmin z parafiami, te bowiem lepiej angażowały się w pomoc socjalną Ukraińcom w mniejszych miejscowościach niż w dużych miastach.

Konkludując należy stwierdzić, samorzady gminne doskonale wywiązały się z swojej funkcji świadczącej w zakresie niesienia pomocy uchodźcom z Ukrainy. Na uznanie zasługuje współpracę samorządów z organizacjami samorządowymi oraz parafiami czy Caritas.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Feret E., *Dochody jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Warszawa 2005.
- Feret E., *Zadania publiczne a zakres działania jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej. Międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe*, red. I. Mirka i T. Nowaka, Łódź 2013.
- Grabowska S., *Azyl* [w:] *Leksykon Wiedzy Politologicznej*, red. J. Marszałek-Kawa, D. Plecka, Toruń 2018.
- Grabowska S., *Zadania samorządu terytorialnego* [w:] *Leksykon Wiedzy Politologicznej*, red. J. Marszałek-Kawa, D. Plecka, Toruń 2018.
- Gromek G., *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022.
- Hauser R., *Komentarz do art. 164* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. R. Hauser, Warszawa 2012.
- Leśniak G.J., *Ponad ćwierć miliona obywateli Ukrainy zatrudnionych ramach uproszczonej procedury*, Prawo.pl. z 23 czerwca 2022 r., <https://www.prawo.pl/kadry/ilu-obywateli-ukrainy-ktorzy-przyjechali-do-polski-po-24-lutego,515833.html>.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako pomiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3.
- Michałowska B., *Wszyscy jesteśmy z Ukraińcami*, Linia Otwocka z 7 marca 2022 r., <https://linia.com.pl/2022/03/07/wszyscy-jestesmy-z-ukraincami>.
- Nita-Światłowska B., *Komentarz do art. 56 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP*, t. I. *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Sáfjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Otwock pomaga obywatelom Ukrainy*, Linia Otwocka z 28 lutego 2022 r., <https://linia.com.pl/2022/02/28/otwock-pomaga-obywatelom-ukrainy>.

- Pierwsi uchodźcy z Ukrainy przybyli do Otwocka*, <https://iotwock.info/artypkul/pierwsi-uchodzcy-z-ukrainy/1280532>.
- Rekordowe wsparcie Caritas dla Ukrainy od początku wojny*, strona eKai z 23 lutego 2023 r., <https://www.ekai.pl/rekordowe-wsparcie-caritas-dla-ukrainy-od-poczatku-wojny>.
- Rok wojny i pomoc Ukrainie*, portal m.St. Warszawy z 23 lutego 2023, <https://um.warszawa.pl/-/rok-wojny-i-pomocy-ukrainie>.
- Rycerska I., *Pomoc uchodźcom z Ukrainy w zapewnieniu godnego pobytu i bezpieczeństwa w Polsce przez jednostki samorządu terytorialnego w regulacjach prawnych*, „Studia i Analizy Nauk o Polityce” 2022, nr 2.
- Sitek B., *Interes państwa vs. interes samorządu lokalnego. Konflikt czy współpraca państwa i samorządu?* „Journal of Modern Science” 2016, nr 4.
- Sitek M., *Samorzady lokalne w świetle polityki regionalnej Unii Europejskiej* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w wybranych krajach UE*, red. B. Sitek, D. Barańska, K. Naumowicz, Olsztyn 2011.
- Tutak G., *Troska Kościoła katolickiego o uchodźców w kontekście wojny w Ukrainie*, „Kościół i Prawo” 2022, nr 2.
- Wojakowska M., *Lokalny kapitał społeczny w zarządzaniu bezpieczeństwem w kontekście pomocy humanitarnej udzielanej Ukrainie w 2022 r. – studium przypadku*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2022, nr 74.
- Wojna i migracja: napływ uchodźców wojennych z Ukrainy i możliwe scenariusze na przyszłość*, „Center of Migration Research Newsletter” kwiecień 2022, nr 4, wersja polska: <https://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2022/04/Spotlight-APRIL-2022-PL.pdf>.
- Zawadka G., *Uchodźcy z Ukrainy wolą duże miasta*, rp.pl. <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art38133411-uchodzcy-z-ukrainy-wola-duze-miasta>.