

DAWID CZESYK
Uniwersytet Szczeciński
dawid.czesyk@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-0164-9296

Udział jednostek samorządu terytorialnego w udzielaniu pomocy obywatelom Ukrainy – analiza prawno-finansowa na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego

**Participation of local governments units in providing
assistance to Ukrainian citizens – financial analysis
on the example of local government units in the West
Pomeranian Voivodeship**

Streszczenie. Niniejszy artykuł przedstawia wyniki przeprowadzonych badań stanu normatywnego związanego z realizacją zadań przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Jednocześnie za pomocą metod statystycznych przeprowadzono analizę poziomu wydatków jednostek samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego poniesionych w 2023 r. na realiza-

cję powyższych zadań. Przeprowadzone badania wskazują na nierównomierny poziom wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe wynika z różnej liczby obywateli Ukrainy na ich terenie, co świadczy o braku rozwiązań prawnych odnoszących się do relokacji obywateli Ukrainy na terenie Polski.

Słowa kluczowe: samorząd; finanse; wojna; Ukraina; zadania publiczne.

Abstract. This article presents results of research on the normative status related to an implementation of tasks by local government units assisting Ukrainian citizens in connection with the armed conflict on the territory of that country. At the same time, using statistical methods, an analysis was conducted of the level of expenditures of local government units of the West Pomeranian Voivodeship incurred in 2023 for the implementation of the above tasks. The research indicates an uneven level of expenditures incurred by local government units. This results from a differentiated number of Ukrainian citizens on their territory, what indicates a lack of legal solutions relating to the relocation of Ukrainian citizens on the territory of Poland.

Keywords: local governments units; finances; war; Ukraine; public tasks.

1. Wprowadzenie

24 lutego 2022 r. to data, która na zawsze wpisze się w historię Polski, Europy i świata. Od tej daty zmieniły się również zadania jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) w Polsce. Agresja Rosji na Ukrainę wywołała nie tylko cierpienie zamieszkujących tam osób, ale również spowodowała napływ ludności ukraińskiej do Europy, w tym do Polski¹. Polacy w wymierny sposób udzielili wsparcia potrzebującym obywatelom Ukrainy, a pomoc ta udzielana była również przez j.s.t. Ustawodawca ex

¹ W ocenie G. Uścińskiej liczba ludności pochodzenia ukraińskiego w marcu 2022 r. wyniosła 1,75 mln osób; tak: G. Uścińska, *Wsparcie prawne i społeczne państwa polskiego dla obywateli Ukrainy i obliczu konfliktu zbrojnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 3, s. 7; P. Mroczkowski, *Członkostwo ukraińskich uchodźców wojennych we wspólnotach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 6, s. 32–33; M. Grześkowiak, *Specustawa ukraińska jako szczególny przypadek formalizacji tzw. tymczasowego schronienia dla osób przymusowo migrujących*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 8, s. 4.

post podjął działania legislacyjne legitymizujące ponoszenie wydatków gwarantujących realizację zadań na rzecz obywateli Ukrainy². Udzielenie pomocy możliwe było dzięki środkom finansowym, których podstawę realizacji stworzyły przepisy ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa³, ustawa o finansach publicznych⁴, a także samorządowe ustawy ustrojowe: ustawa o samorządzie gminnym⁵, ustawa o samorządzie powiatowym⁶ oraz ustawa o samorządzie województwa⁷. W tym celu utworzony został Fundusz Pomocy, którego środki w dużym zakresie miały na celu wsparcie finansowe jednostek samorządu terytorialnego w omawianym zakresie.

W niniejszym artykule przedstawione zostaną formy prawne udzielanej pomocy dla obywateli Ukrainy. Następnie zaprezentowane zostaną wyniki badań przeprowadzonych w oparciu dane finansowe w zakresie wydatków poniesionych w 2023 r. przez j.s.t. województwa zachodniopomorskiego na realizację zadań, o których mowa powyżej. Powyższe będzie możliwe na podstawie analizy danych przedstawionych w sprawozdaniach Rb-28S o wykonaniu planu wydatków j.s.t. wg stanu na koniec IV kwartału 2023 r., sporządzonych na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸, a także klasyfikacji budżetowej nadanej w drodze rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przycho-

² D.E. Lach, *Prawo uchodźców wojennych z Ukrainy do świadczeń opieki zdrowotnej w Polsce*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, nr 1, s. 54.

³ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 167 ze zm.), dalej: ustawa o pomocy.

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.), dalej: u.f.p.

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153), dalej: u.s.g.

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 581).

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 454 ze zm.).

dów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁹. Ponadto w artykule przedstawione zostaną rozwiązania prawne wpływające na prowadzenie gospodarki finansowej j.s.t. w celu realizacji zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy i ich wpływ na ocenę wykonania budżetu tych jednostek z punktu widzenia u.f.p.

Tezą wyjściową, jaką należy postawić, jest nałożenie na j.s.t. dodatkowych zadań publicznych w związku z pomocą migrującej do Polski ludności ukraińskiej. Biorąc pod uwagę charakter realizowanych zadań, stanowią one obciążenie dla budżetów tych jednostek. Napływ ludności ukraińskiej bardziej widoczny jest w dużych aglomeracjach i stopniowo maleje wraz z zmniejszeniem struktury samorządowej. Wobec tego przyjąć należy, że skala realizacji zadań i ponoszenia wydatków jest tym większa, im większa jest liczba obywateli Ukrainy.

Niniejszy artykuł opracowano na podstawie badań przeprowadzonych metodą dogmatyczno-prawną związaną z analizą stanu normatywnego, właściwą dla nauk prawnych, a także metodą statystyczną adekwatną dla analizy sprawozdań budżetowych.

2. Podstawy udzielania pomocy obywatelom Ukrainy

Zgodnie z postanowieniami art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰ j.s.t. realizują zadania publiczne o charakterze własnym służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Stosownie do ust. 2, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Nie bez znaczenia pozostaje również konstytucyjne domniemanie samorządu jako właściwego do realizacji zadań publicznych¹¹. Przepisy rangi ustawowej określają tryb przekazywania i sposób wykonywania

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 513 ze zm.).

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹¹ P. Czarny, *Komentarz do art. 164 [w:] P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2023, LEX/el.

zadań zleconych. Z punktu widzenia problematyki badawczej zwrócić należy uwagę na zasadę legalności wynikającą z u.f.p., która nakłada na jednostki sektora finansów publicznych (w tym j.s.t.) obowiązek dokonywania wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (art. 43 ust. 2). Dlatego tak istotne było stworzenie podstaw prawnych umożliwiających ponoszenie wydatków związanych z udzielaniem pomocy obywatelom Ukrainy.

Podstawowym aktem prawnym regulującym realizację zadań publicznych dotyczących pomocy obywatelom Ukrainy jest ustawa o pomocy. Przedmiotowa ustawa ma charakter specjalny, dedykowany dla form udzielania wsparcia i pomocy potrzebującym obywatelom Ukrainy. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, iż celem regulacji prawnych są rozwiązania prawne, „które wspomogą finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy, umożliwiając sprawne i elastyczne zarządzanie środkami publicznymi na ten cel”¹².

Ustawodawca w drodze art. 12 ust. 1 ustawy o pomocy postanowił, że wojewoda może zapewnić pomoc obywatelom Ukrainy polegającą na:

- 1) zakwaterowaniu;
- 2) zapewnieniu całodziennego wyżywienia zbiorowego;
- 3) zapewnieniu transportu do miejsc zakwaterowania, o których mowa w pkt 1, między nimi lub do ośrodków prowadzonych przez Szefa Urzędu do Spraw albo miejsc pośrednich, z których będzie realizowany dalszy transport do punktu docelowego, w którym obywatelom Ukrainy udzielana będzie opieka medyczna;
- 4) finansowaniu przejazdów środkami transportu publicznego oraz specjalistycznego transportu umożliwiającego transport osób leżących lub przeznaczonego dla osób z niepełnosprawnością w szczególności do miejsc lub pomiędzy miejscami, o których mowa w pkt 1–3;
- 5) zapewnieniu środków czystości i higieny osobistej oraz innych produktów;

¹² Uzasadnienie do projektu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, druk 2069, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2069> (dostęp: 8.07.2024 r.).

- 6) organizacji miejsc udzielania doraźnej pomocy medycznej;
- 7) zapewnieniu personelu medycznego realizującego w razie potrzeby wizyty kontrolne w odniesieniu do osób z dodatnim wynikiem testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2 – w przypadku organizacji miejsc zakwaterowania, o których mowa w pkt 1, przeznaczonych dla osób z dodatnim wynikiem testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2;
- 8) podjęciu innych działań niezbędnych do realizacji pomocy.

Zadania te, w myśl ust. 10, wojewoda może delegować do realizacji organom j.s.t. Nałożone na j.s.t. we wskazanym sposobie zadania stanowią zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Podstawę prawną polecenia wojewody, o którym mowa powyżej, stwarza art. 25 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹³. Zgodnie z przywołanym przepisem wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, a w sytuacjach nadzwyczajnych niezbędnych do zapewnienia współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kierowania ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków – obowiązujące również organy samorządu terytorialnego. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra. Wskazane powyżej polecenia stanowią akty administracyjne, których treść wyraża wezwanie do wykonania określonych w nich czynności¹⁴. Stosownie do treści ust. 11 i 12 polecenia, o których mowa w ust. 10, są wydawane w drodze decyzji administracyjnej i podlegają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia, a także nie wymagają uzasadnienia. Polecenia te mogą być uchylane lub zmienia-

¹³ Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 190 ze zm.).

¹⁴ J. Jagielski, *Funkcje wojewody* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa, 2019, s. 254.

ne, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Ich uchylenie lub zmiana nie wymaga zgody stron. Co więcej, ustawodawca postanowił, że polecenia mogą być wydawane także ustnie, pisemnie w formie adnotacji, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹⁵ lub za pomocą innych środków łączności. Istotne okoliczności takiego załatwienia sprawy powinny być utrwalone w formie protokołu.

Z punktu widzenia przedmiotu badań objętych niniejszą publikacją, stosownie do postanowień art. 12 ust. 4, j.s.t. mogły z własnej inicjatywy przystąpić do realizacji zadań wymienionych powyżej. Tym samym wobec treści art. 166 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 7 ust. 1 u.s.g. zadania na rzecz obywateli Ukrainy realizowane mogą być przez j.s.t. z własnej inicjatywy, zaliczając je tym samym do zadań własnych, w konsekwencji kwalifikując obywateli Ukrainy do wspólnoty samorządowej na równi z mieszkańcami j.s.t. W tym miejscu warto zauważyć, iż zadania te w pewnej mierze realizowane mają być nie tylko na rzecz mieszkańców wspólnoty samorządowej (do której obywatele ukraińskich pod warunkiem zamiaru zamieszkania można zaliczyć), ale również na rzecz takich, którzy zamiaru zamieszkania nie mają, a tym samym nie można im przypisać statusu mieszkańca j.s.t.¹⁶ Wobec tego tak realizowane zadania wykraczają poza definicję i cel powołania instytucji samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 12 ust. 5 zakres pomocy określa w uchwale organ stanowiący j.s.t., związku j.s.t. lub związku metropolitalnego. Formy i tryb udzielania pomocy określa właściwy organ wykonawczy danej jednostki lub związku. Zgodnie z art. 12 ust. 17 wojewoda oraz j.s.t. mogą zapewnić pomoc w zakwaterowaniu nie dłużej niż przez 120 dni od dnia pierwszego wjazdu obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast po upływie 120 dni od dnia pierwszego wjazdu obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wojewoda oraz j.s.t. mogą zapewnić pomoc, o której mowa powyżej, w przypadku posiadania przez obywatela Ukrainy numeru PESEL oraz pokrycia przez niego

¹⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 344.

¹⁶ P. Mroczkowski, *Członkostwo...*, s. 32–49.

lub jego opiekuna, z góry, 50% kosztów tej pomocy, nie więcej niż 40 zł za osobę dziennie, a w przypadku małoletnich, na których pobierane jest świadczenie wychowawcze, części kosztów tej pomocy w wysokości 15 zł za osobę dziennie. Jednak po upływie 180 dni od dnia pierwszego wjazdu obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wojewoda oraz j.s.t. mogą zapewnić pomoc, o której mowa powyżej, w przypadku posiadania przez obywatela Ukrainy numeru PESEL oraz pokrycia przez niego lub jego opiekuna, z góry, 75% kosztów tej pomocy, nie więcej niż 60 zł za osobę dziennie, a w przypadku małoletnich, na których pobierane jest świadczenie wychowawcze, części kosztów tej pomocy w wysokości 15 zł za osobę dziennie.

3. Pomoc socjalna

Przepisy ustawy o pomocy stwarzają bardzo szeroki wachlarz świadczeń, do których uprawnieni są obywatele Ukrainy.

Do 1 lipca 2024 r. obowiązywał art. 13 ustawy o pomocy, który zakładał realizację przez j.s.t. stopnia gminnego zadania publicznego na rzecz obywateli Ukrainy polegającego na wypłacie świadczenia pieniężnego z tytułu zakwaterowania i wyżywienia¹⁷. Stosownie do wskazanego przepisu każdemu podmiotowi, w szczególności osobie fizycznej prowadzącej gospodarstwo domowe, który zapewni, na własny koszt, zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy, może być przyznane na jego wniosek świadczenie pieniężne z tego tytułu nie dłużej niż za okres 120 dni od dnia przybycia obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Okres wypłaty świadczenia mógł być przedłużony w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Na mocy kolejnych nowelizacji ustawy, w tym ustawy z dnia 15 maja 2024 r.¹⁸, ustawodawca postanowił, że po upływie 120 dni od dnia pierwszego wjazdu obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej powyższa pomoc mogła być udzielana

¹⁷ Przepis co prawda został uchylony, jednak ze względu na problematykę badawczą ujętą w niniejszym artykule – analizie poniesionych wydatków publicznych – jego przywołanie jest uzasadnione.

¹⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 854.

w przypadku posiadania przez obywatela Ukrainy numeru PESEL oraz pokrycia przez niego lub jego opiekuna, z góry, 50% kosztów tej pomocy, nie więcej niż 40 zł za osobę dziennie, a w przypadku małoletnich, na których pobierane jest świadczenie wychowawcze, części kosztów tej pomocy w wysokości 15 zł za osobę dziennie. Natomiast po upływie 180 dni od dnia pierwszego wjazdu obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem jej udzielenia było posiadanie przez obywatela Ukrainy numeru PESEL oraz pokrycia przez niego lub jego opiekuna, z góry, 75% kosztów tej pomocy, nie więcej niż 60 zł za osobę dziennie, a w przypadku małoletnich, na których pobierane jest świadczenie wychowawcze, części kosztów tej pomocy w wysokości 15 zł za osobę dziennie. Z punktu widzenia j.s.t. realizujących ww. zadanie istotną okoliczność stanowi źródło finansowania zadań, które zapewnia wojewoda. Koszty obsługi przez gminę zadań wynoszą 16 zł za każdy rozpatrzony wniosek o świadczenie pieniężne. W przypadku dokonania przez gminę weryfikacji warunków zakwaterowania i wyżywienia koszt obsługi zadań wynosi 32 zł za każdy rozpatrzony wniosek. Tym samym zagwarantował gminom dochody umożliwiające wykonywanie nałożonych zadań.

W drodze art. 26 prawodawca przyznał obywatelom Ukrainy prawo ubiegania się o świadczenia społeczne, postanawiając, że obywatelowi Ukrainy przebywającemu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny¹⁹, przysługuje prawo do:

- 1) świadczeń rodzinnych, jeżeli zamieszkuje z dziećmi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

¹⁹ Są to osoby, które okresie od dnia 24 lutego 2022 r. do dnia określonego w przepisach wydanych na podstawie ustawy o pomocy legalnie przybyły na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i deklarują zamiar pozostania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także dzieci urodzone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez matkę, której pobyt jest uznawany za legalny. Ponadto za osobę, która przybyła na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej legalnie, uznaje się także nieposiadającego obywatelstwa ukraińskiego małżonka obywatela Ukrainy, o ile przybył on na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa i nie jest obywatelem polskim ani obywatelem innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej, tak: D.E. Lach, *Prawo...*, s. 54.

- 2) świadczenia wychowawczego, jeżeli zamieszkuje z dziećmi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) świadczenia dobry start, jeżeli zamieszkuje z dziećmi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 4) rodzinnego kapitału opiekuńczego, jeżeli zamieszkuje z dziećmi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 5) dofinansowania obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna, jeżeli zamieszkuje z dzieckiem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto zgodnie z art. 26 ust. 2, ustalając prawo do świadczeń rodzinnych uzależnionych od kryterium dochodowego, przy ustalaniu dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę nie uwzględnia się członka rodziny, który, zgodnie z oświadczeniem osoby ubiegającej się o te świadczenia, nie przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Co istotne świadczenia, o których mowa powyżej, ustalane są począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek, nie wcześniej niż od miesiąca, w którym obywatel (w tym dzieci tych obywateli) ten został wpisany do rejestru, prowadzonego przez Komendanta Głównego Straży Granicznej²⁰.

Co więcej, stosownie do art. 29 ustawy obywatelowi Ukrainy przebywającemu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny, mogą być przyznawane świadczenia pieniężne i niepieniężne na zasadach i w trybie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²¹. Wobec powyższego posiadają oni prawo do świadczeń na równi z przyznanymi obywatelom polskim. Z punktu widzenia niniejszego opracowania istotna jest treść art. 29 ust. 4 ustawy, która stanowi, że do udzielania świadczeń, o których mowa w ust. 1, właściwa jest gmina miejsca pobytu osoby ubiegającej się o te świadczenia.

Na podstawie art. 31 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny,

²⁰ O. Gayevaya, *Uprawnienia osłonowe przysługujące obywatelom Ukrainy przebywającym w Polsce po dniu 24 lutego 2022 roku (cz. II)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, nr 8, s. 29–30.

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1283 ze zm.

przyznano pomoc w postaci jednorazowego świadczenia pieniężnego w wysokości 300 zł na osobę z przeznaczeniem na utrzymanie, w tym pokrycie wydatków na żywność, odzież, obuwie, środki higieny osobistej oraz opłaty mieszkaniowe. Ustawodawca postanowił również, iż realizacja przedmiotowego świadczenia należy do zadań gmin. Wskazane zadanie publiczne zaklasyfikował jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. W świetle kolejnych postanowień ustawy wymienić należy dalsze świadczenia przysługujące obywatelom Ukrainy, a które to realizowane są przez j.s.t., tj. przyznanie bezpłatnej opieki psychologicznej, a także pomocy żywnościowej w ramach Programu Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021–2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Przedstawiając zagadnienie poświęcone wsparciu wykonywanym przez j.s.t., należy zwrócić szczególną uwagę na wsparcie udzielane w ramach zadań oświatowych. Ustawodawca w ramach postanowień art. 50 ustawy o pomocy postanowił, że w celu wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w realizacji dodatkowych zadań oświatowych związanych z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi oraz uczniami będącymi obywatelami Ukrainy, jednostki samorządowe mogą otrzymać większą pulę środków przyznanych w ramach rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej, a także dodatkowych środków z Funduszu Pomocy.

Ponadto stosownie do art. 50b ustawy w latach 2023 i 2024 j.s.t. otrzymały środki z Funduszu Pomocy na zakup podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych dla uczniów publicznych i niepublicznych szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży oraz szkół artystycznych realizujących kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej, będących obywatelami Ukrainy przeznaczonych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego, określonych w ramowych planach nauczania ustalonych dla tych szkół.

Z punktu widzenia zapewnienia oświaty dla dzieci i młodzieży z Ukrainy ustawodawca w drodze art. 51 ust. 1 ustawy o pomocy postanowił, że w celu zapewnienia kształcenia, wychowania i opieki nad dziećmi i uczniami będącymi obywatelami Ukrainy mogą być tworzone inne lokalizacje prowadzenia zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych podporządko-

wane organizacyjnie szkołom lub przedszkolom. Utworzenie innej lokalizacji prowadzenia zajęć podporządkowanej szkole lub przedszkolu prowadzonemu przez jednostkę samorządu terytorialnego następuje w drodze uchwały organu stanowiącego tej j.s.t., po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty. Opinia jest wydawana w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku o jej wydanie. Powyższe ma zatem zapewnić sprawniejsze zorganizowanie nauki dla ludności ukraińskiej.

Zgodnie z art. 52 ustawy o pomocy jednostka samorządu terytorialnego, na terenie której zapewnia się kształcenie, wychowanie i opiekę nad dziećmi i uczniami będącymi obywatelami Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny na podstawie niniejszej ustawy albo którzy przebywają legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku gdy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy od dnia 24 lutego 2022 r. w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, może zorganizować tym dzieciom i uczniom bezpłatny transport do miejsca, w którym zapewnia się im kształcenie, wychowanie i opiekę. W przypadku zorganizowania tego transportu jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana w czasie przewozu zapewnić opiekę dzieciom korzystającym z wychowania przedszkolnego oraz uczniom, którym zapewniono kształcenie, wychowanie i opiekę w szkole podstawowej dla dzieci i młodzieży.

Art. 53 ustawy o pomocy stanowi, że obywatelowi Ukrainy przebywającemu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej mogą być przyznane świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym na zasadach określonych w rozdziale 8a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tj. stypendium szkolne, stypendium motywacyjne albo stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe, stypendium Prezesa Rady Ministrów, stypendium ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, stypendium ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Co więcej, przepisy art. 30 ustawy o pomocy zakładają również wsparcie dla obywatela Ukrainy, którego członek rodziny powrócił na terytorium Ukrainy, mogą być mu przyznawane świadczenia pieniężne i niepieniężne, na zasadach i w trybie ustawy o pomocy społecznej.

Należy również zauważyć, że powyżej przywołane rozwiązania prawne nie stanowią wszystkich instrumentów przewidzianych w ustawie o pomocy. Szereg uwarunkowań prawnych odnosi się do zapewnienia obywatelom Ukrainy możliwości podjęcia pracy zarobkowej²².

4. Finansowanie zadań w zakresie pomocy obywatelom Ukrainy

Wskazane powyżej zadania na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy nie pozostają bez wpływu na sferę wydatkową jednostek samorządu terytorialnego. Oczywistym jest, że realizacja zadań publicznych nie odbywa się bezkosztowo, dlatego w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie, w szczególności obywatelom Ukrainy dotkniętym konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, w tym zadań realizowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak i poza nim, a także realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym kraju w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, tworzy się Fundusz Pomocy. Fundusz ten utworzony został w Banku Gospodarstwa Krajowego, a wypłaty ze środków Funduszu są realizowane na podstawie dyspozycji wypłaty składanej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Co istotne, to w myśl postanowień ust. 8 środki finansowe pochodzące z Funduszu Pomocy stanowią źródło realizacji zadań również w przypadku, gdy ustawa lub przepisy odrębne przewidują finansowanie tego rodzaju zadań z budżetu państwa, w tym w formie wpłat lub dotacji z budżetu państwa. Za I. Kowalską należy wskazać, że ww. fundusz stanowi najistotniejsze źródło finansowania zadań wskazanych w ustawie o pomocy²³. Powyższa zasada znajdzie za-

²² A. Kanarek-Równicka, *Zatrudnianie obywateli Ukrainy na terytorium Polski po 24.02.2022 r.*, „Palestra” 2022, nr 5, s. 108; O. Gayevaya, *Uprawnienia ochronne przysługujące obywatelom Ukrainy przebywającym w Polsce po dniu 24 lutego 2022 roku (cz. I)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, nr 7, s. 34–39.

²³ I. Kowalska, *Finansowanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań w zakresie pomocy uchodźcom z Ukrainy na przykładzie wybranych miast*, „Finanse Komunalne” 2022, nr 3, s. 7.

stosowanie również w przypadku finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Przeprowadzona analiza sprawozdań Rb-28S z wykonania planu wydatków jednostek samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego za 2023 r. wskazuje, że jednostki te poniosły w 2023 r. wydatki na zadania związane z pomocą obywatelom Ukrainy w łącznej wysokości 188 955 109 zł. W celu przedstawienia porównywalnych efektów przeprowadzonych badań należało dokonać klasyfikacji jednostek w podziale na stopnie samorządu terytorialnego oraz typy gmin²⁴. Wyniki analiz wskazują, że największe wydatki poniosły miasta na prawach powiatu, pomimo ich niewielkiej liczby (Szczecin, Koszalin, Świnoujście), wydając w ubiegłym roku na zadania związane z pomocą obywatelom Ukrainy kwotę 90 332 506 zł, z tej kwoty ponad 66 mln zł wydało Miasto Szczecin²⁵. Tym samym stolica Pomorza Zachodniego poniosła ponad 1/3 wydatków wszystkich samorządów województwa zachodniopomorskiego. Biorąc pod uwagę uwarunkowania normatywne, powyższe świadczy o zdecydowanej większej liczbie obywateli pochodzenia ukraińskiego w Szczecinie, w porównaniu do innych j.s.t.

W ramach kategorii gmin miejskich gminy tego typu na zadania związane z pomocą obywatelom Ukrainy wydatkowały łącznie 25 352 318 zł. Uwzględniając liczbę gmin miejskich na terenie województwa zachodniopomorskiego (8), statystycznie każda z takich gmin przeznaczyła na wskazane zadania ponad 1,3 mln zł. Największe wydatki w tej kategorii poniosły miasta Kołobrzeg – 8 mln zł oraz Stargard – 6,9 mln. Najmniej Wałcz – 0,7 mln zł oraz Sławno 1,2 mln zł. Powyższe może świadczyć o zwiększonej liczbie obywateli Ukrainy w gminie turystycznej (Kołobrzeg) oraz mieście zlokalizowanym blisko stolicy Pomorza Zachodniego i jednocześnie granicy państwa – Stargardzie. Miasto Wałcz położone jest po wschodniej stronie województwa, oddalonej od głównych szlaków komunikacyjnych: Berlin – Warszawa; Szczecin – Gdańsk; Szczecin – Warszawa. Z kolei Miasto Sławno zlokalizowane jest pomiędzy dużymi miastami Szczecin – Koszalin – Słupsk, w których

²⁴ Miasta na prawach powiatu, gminy miejskie, gminy miejsko-wiejskie, gminy wiejskie.

²⁵ Koszalin – 17,27 mln zł, Świnoujście – 6,3 mln zł.

napływ ludności ukraińskiej jest większy. Powyższe rzutuje zatem na niższy poziom wydatków budżetowych. Analiza sprawozdań budżetowych z wykonania planu wydatków j.s.t. przez gminy miejsko-wiejskie, wskazuje że jednostki tego typu poniosły łącznie wydatków na cele związane z pomocą obywatelom Ukrainy w wysokości 44 527 070 zł. Biorąc pod uwagę liczbę gmin tego typu (55), średnio na jedną gminę miejsko-wiejską przypada nieznacznie ponad 800 000 zł wydatków. Największe wydatki w tej kategorii jednostek poniosły gminy większe: Goleniów – 5,6 mln zł, Gryfino – 2,5 mln zł, Police – 2,9 mln zł. Interesujący przypadek dotyczy gminy Moryń, zlokalizowanej w południowo-zachodniej części województwa zachodniopomorskiego. Gmina ta wydała na cele związane z realizacją zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy kwotę 3,7 mln zł, z czego aż 3,2 mln zł stanowią wydatki na realizację świadczeń związanych z udzielaniem pomocy obywatelom Ukrainy. Na drugim biegunie w kategorii gmin miejsko-wiejskich znalazły się gminy zdecydowanie mniejsze, tj. Nowe Warpno – 22 166 zł, Suchań – 27 409 zł oraz Tychowo – 44 516 zł. W ramach gmin wiejskich łączna kwota wydatków na zadania na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy wyniosła 17 245 842 zł. Z uwagi na liczbę gmin wiejskich (47) średnio każda z nich wydatkowała na zadania związane z pomocą obywatelom Ukrainy kwotę niecałe 367 tys. zł. Średnia ta jednak nie oddaje istoty problemu. Analiza danych wynikających ze sprawozdania Rb-28S wynika, że występują gminy wiejskie, które wydały na zadania na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy zdecydowanie więcej niż niektóre gminy miejsko-wiejskiej. Zaliczyć do nich należy gminy: Rewal, Kołobrzeg, Ustronie Morskie oraz Dobra Szczecińska. Wydały one odpowiednio: Rewal – 3,17 mln zł (z czego 2,5 mln zł tytułem świadczeń związanych z udzielaniem pomocy obywatelom Ukrainy), Kołobrzeg – 1,1 mln zł, Ustronie Morskie – 2,5 mln zł, Dobra Szczecińska – 2,3 mln zł. Z powyższego wynika, że wymienione jednostki stanowią gminy o charakterze turystycznym, zaś gmina Dobra Szczecińska ze względu na sąsiedztwo z Miastem Szczecin jest gminą zaliczaną do metropolii szczecińskiej. Z drugiej strony, w ramach gmin wiejskich występują jednostki, które ponosiły wydatki w wysokości niewiele powyżej 20 000 zł – Rąbino, Sławoborze i Wierzchowo. Co wię-

cej zauważyć należy, że gmina (wiejska) Świdwin nie poniosła żadnych wydatków tytułem zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy, co świadczy o tym, że na jej obszarze nie zamieszkał żaden obywatel z Ukrainy, który wystąpił o przyznanie świadczenia na podstawie ustawy o pomocy, jak również gmina nie poniosła żadnych wydatków o charakterze organizacyjnym w tym zakresie.

Najmniejsze wydatki tytułem opisywanych zadań poniosły w 2023 r. powiaty ziemskie, wydając łącznie 9 596 477 zł. W tej kategorii j.s.t. najwięcej wydatków poniósł powiat świdwiński oraz gryfiński – odpowiednio 1,3 mln zł oraz 1,1 mln zł. Interesujący jest przykład powiatu koszalińskiego, którego wydatki na zadania związane z pomocą obywatelom Ukrainy wyniosły jedynie 163 259 zł. Powyższe stanowi zapewne pokłosie dużej puli środków poniesionych przez miasto Koszalin (powiat grodzki).

Biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy klasyfikacji budżetowej, przeprowadzone badania wskazują, że zdecydowana większość wydatków na zadania związane z pomocą obywatelom Ukrainy (ponad 123 mln zł) stanowią wydatki na oświatę. Kolejną dużą grupę wydatków stanowiły wydatki poniesione w ramach działu 754 – bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (41,5 mln zł). Powyższa grupa wynika przede wszystkim z wydatków ponoszonych na usuwanie skutków kryzysu uchodźczego, który stanowił wynik wojny w Ukrainie. Kolejne grupy wydatków ponoszonych na zadania związane z pomocą obywatelom Ukrainy w 2023 r. stanowiły wydatki na pomoc społeczną²⁶ (ponad 10 mln zł), a także wydatki na ochronę zdrowia (niemal 1,5 mln zł).

Z punktu widzenia budżetu państwa należy w tym miejscu odnotować, iż większość wydatków realizowanych przez j.s.t. do dnia dzisiejszego odbywa się w ramach środków Funduszu Pomocy. Fundusz ten powstał właśnie z myślą o realizacji wydatków na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy. Zgodnie z danymi wykazanymi w sprawozdaniu z wykona-

²⁶ Działy 852 i 853.

nia budżetu Państwa za 2023 r. z Funduszu Pomocy poniesiono łączne wydatki w kwocie ponad 14,7 mld zł²⁷.

5. Zarządzanie środkami w kontekście pomocy obywatelom Ukrainy

Co do zasady, zgodnie z postanowieniami art. 18 u.s.g. oraz art. 239 u.f.p. uchwałę budżetową lub jej zmianę podejmuje organ stanowiący gminy. Przepisy u.f.p. stwarzają w art. 257 podstawę dokonywania zmian planu dochodów i wydatków, jednak z uwagi na klasyfikację źródła finansowego (środki zamiast dotacji) nie będzie on miał zastosowania do środków Funduszu Pomocy. W celu sprawnego zarządzania środkami Funduszu Pomocy, a także realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy, ustawodawca dokonał rozszerzenia katalogu upoważnień do dokonywania zmian planu dochodów i wydatków budżetu j.s.t., postanawiając w art. 111 ustawy o pomocy o możliwym udzieleniu upoważnienia przez organ stanowiący dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa do:

- 1) dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu j.s.t., w tym dokonywania przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej;
- 2) przekazywania uprawnień do dokonywania zmian planu wydatków innym jednostkom organizacyjnym;
- 3) przekazywania uprawnień innym jednostkom organizacyjnym j.s.t. do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczą poza rok budżetowy;
- 4) dokonywania zmian w wieloletniej prognozie finansowej oraz w planie wydatków budżetu j.s.t. związanych z wprowadzeniem no-

²⁷ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r., Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2004, s. 27.

wych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych przez jednostkę, o ile zmiana ta nie pogorszy wyniku budżetu tej jednostki.

Powyższe gwarantowało usprawnienie zarządzania środkami publicznymi bez konieczności zwoływania sesji organów stanowiących, pozostawiając do decyzji organu wykonawczego zmianę planu dochodów i wydatków niezbędnych do udzielenia pomocy obywatelom Ukrainy²⁸.

Z punktu widzenia stanu prawnego, związanego z realizacją zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy, i to nie tylko tych, którzy migrowali do Polski, ale także pozostających na terenie okupowanej Ukrainy, niezmiennie istotne znaczenie miały znowelizowane przepisy samorządowych ustaw ustrojowych. Na mocy art. 73, 78 i 79 ustawy o pomocy dokonano nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych²⁹, do których dodano przepisy umożliwiające udzielanie pomocy, w tym pomocy finansowej, społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw. Podstawą udzielania tej pomocy jest uchwała organu stanowiącego gminy, związku międzygminnego lub właściwego organu statutowego stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Powyższe przepisy zostały dodane do polskiego porządku prawnego, ponieważ dotychczas nie występowały przepisy stwarzające podstawę prawną ponoszenia wydatków na rzecz jednostek samorządu terytorialnego innych państw. Powyższe umożliwiło również przeprowadzenie zbiórek na terenie jednostek w Polsce i przekazywanie zebranych tak datków na rzecz jednostek samorządowych w Ukrainie. Ze względu na brak precyzyjnego paragrafu klasyfikacji budżetowej dla ww. kategorii wydatków nie jest możliwe ich przedstawienie w niniejszym opracowaniu.

²⁸ I. Kowalska, *Finansowanie...*, s. 11.

²⁹ Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

6. Ocena gospodarki finansowej j.s.t. a wydatki z tytułu zadań na rzecz pomocy dla obywateli Ukrainy

Przepisy ustawy o pomocy to nie tylko podstawa ponoszenia wydatków oraz ustalania ich źródeł finansowania. To również rozwiązania legislacyjne odnoszące się do szerszego spektrum gospodarki finansowej j.s.t., tj. bieżącej reguły wydatkowej, a także dopuszczalnego poziomu długu publicznego jednostki. W tym kontekście istotne znaczenie odgrywa art. 110 ustawy o pomocy, zgodnie z którym, ustalając relację bieżącego wyniku operacyjnego, o którym mowa w art. 242 u.f.p., planowane wydatki bieżące j.s.t. pomniejsza się o planowane wydatki bieżące ponoszone 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. Przepis ten wprowadza zatem regułę, iż z ogólnej puli wydatków bieżących należy odjąć wysokość środków przeznaczonych na zadania na rzecz obywateli Ukrainy, o ile zadania te zostały sfinansowane ze środków własnych j.s.t., a nie źródeł o charakterze zewnętrznym.

Jednocześnie ustawa o pomocy oraz zadania realizowane na rzecz obywateli Ukrainy wpływają na indywidualny wskaźnik zadłużenia j.s.t., o którym mowa w art. 243 u.f.p. Wskaźnik ten stanowi *de facto* matematyczny algorytm, składowe którego tworzą dochody bieżące, wydatki bieżące, rozchody i odsetki. Stosownie do postanowień art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy, ustalając relację ograniczającą wysokość spłaty długu j.s.t. na rok 2023 i lata kolejne, wydatki bieżące budżetu tej jednostki 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.

7. Wnioski

Agresja Rosji na Ukrainę wywołała istotne zmiany na świecie, w tym w Polsce. Zmiany te dotyczą wielu różnych obszarów: polityki, ekonomii, prawa, a także funkcjonowania j.s.t. Napływ ludności ukraińskiej do Polski spowodował konieczność zagwarantowania jej wsparcia i pomocy przez struktury administracji publicznej. W celu stworzenia podstawy prawnej realizacji zadań o charakterze publicznym na rzecz obywateli Ukrainy, a tym samym ponoszenia wydatków ze środków publicznych, parlament 12 marca 2022 r. uchwalił ustawę o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Na jej podstawie nałożono na j.s.t. zadania polegające na zagwarantowaniu obywatelom Ukrainy pomocy, w tym zakwaterowania, wyżywienia, opieki medycznej, edukacji, a także przyznaniu szeregu świadczeń o charakterze socjalnym. W celu zapewnienia środków finansowych umożliwiających realizację powyższych zadań utworzony został specjalny fundusz, którego środki stanowiły źródło ich finansowania – Fundusz Pomocy. Wydatki tego funduszu w 2023 r. przekroczyły 14 mld zł. Biorąc pod uwagę uwarunkowania normatywne opisywanych wydatków, ich kluczem są obywatele Ukrainy albo ich brak. Co za tym idzie, im więcej osób potrzebujących, tym wydatki ponoszone przez jednostki samorządowe były wyższe. Przeprowadzona analiza wydatków j.s.t. województwa zachodniopomorskiego dowodzi, że największe koszty zapewnienia pomocy obywatelom Ukrainy wystąpiły w dużych aglomeracjach – miastach na prawach powiatu oraz gminach miejskich. Należy jednak zauważyć, że w ramach poszczególnych rodzajów gmin wyższe wydatki ponosiły gminy zlokalizowane bliżej Szczecina oraz granicy państwa, a także jednostki posiadające walory turystyczne. Im dalej na wschód województwa, gdzie koncentracja dużych miast jest mniejsza, wydatki ponoszone na omawiane zadania były niższe. Przeprowadzone badania wskazują na występujący problem relokacji uchodźców z Ukrainy, który przedstawia nierównomierny poziom wydatków w ramach tej samej kategorii gmin. Ludność migrująca z Ukrainy początkowo trafiała do miejsc, gdzie faktycznie dysponowano warunkami noclegowymi, jednak ze względu na postępującą

niekontrolowaną migrację wewnątrz Polski obywatele pochodzenia ukraińskiego osiedlili się na terenach bardziej zurbanizowanych. Przepisy ustawy nie stworzyły mechanizmu umożliwiającego relokację uchodźców z Ukrainy w sposób równomierny, pozostawiając im swobodę w tym zakresie. Powyższe w przypadku powrotu obywateli Ukrainy do kraju po zakończeniu wojny może odbić się z negatywnym skutkiem dla tych jednostek, w których liczba obywateli Ukrainy jest większa.

Konkludując, stwierdzić należy, że na j.s.t. nałożono szereg dodatkowych zadań publicznych, którym samorząd sprostał, potwierdzając efektywność ich realizacji i potwierdzając jednocześnie skuteczność reformy administracji publicznej z 1999 r., niemniej jednak zakończenie wojny w Ukrainie przyczyni się do zmian migracji powrotnej, która wywrze swój efekt w jednostkach samorządu terytorialnego, tym silniejszy, im silniej im dziś samorząd pomaga.

Bibliografia:

- Czarny P., *Komentarz do art. 164 [w:] P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, 2023 r., LEX/el.
- Gayevaya O., *Uprawnienia osłonowe przysługujące obywatelom Ukrainy przebywającym w Polsce po dniu 24 lutego 2022 roku (cz. I)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, nr 7, s. 34–39.
- Gayevaya O., *Uprawnienia osłonowe przysługujące obywatelom Ukrainy przebywającym w Polsce po dniu 24 lutego 2022 roku (cz. II)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, nr 8, s. 29–32.
- Grześkowiak M., *Specustawa ukraińska jako szczególny przypadek formalizacji tzw. tymczasowego schronienia dla osób przymusowo migrujących*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 8, s. 4–10.
- Jagielski J., *Funkcje wojewody [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Kanarek-Równicka A., *Zatrudnianie obywateli Ukrainy na terytorium Polski po 24.02.2022 r.*, „Palestra” 2022, nr 5, s. 106–117.
- Kowalska, I., *Finansowanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań w zakresie pomocy uchodźcom z Ukrainy na przykładzie wybranych miast*, „Finanse Komunalne” 2022, nr 3, s. 7–19.

Dawid Czeszyk

Lach D.E., *Prawo uchodźców wojennych z Ukrainy do świadczeń opieki zdrowotnej w Polsce*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, nr 1, s. 54–61.

Mroczkowski, P., *Członkostwo ukraińskich uchodźców wojennych we wspólnotach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2023 , nr 6, s. 39–42.

Uścińska, G., *Wsparcie prawne i społeczne państwa polskiego dla obywateli Ukrainy i obliczu konfliktu zbrojnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 3, s. 3–14.