

KATARZYNA KRZYWICKA<sup>1</sup>

## Problematyka kompetencji wojewody w świetle specustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Wybrane aspekty

### 1. Wprowadzenie

W dniu 24 lutego 2022 r. na terytoriach należących do Ukrainy rozpoczęły się działania zbrojne zaaranżowane przez Federację Rosyjską. Wskutek eskalacji konfliktu doszło do masowej emigracji ludności ukraińskiej z zagrożonych działaniami zbrojnymi terenów. W wyniku tych wydarzeń część ukraińskich rodzin uciekających przed wojną i niebezpieczeństwem, udała się na zachód, w tym m.in. na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>. Masowy napływ na terytorium Polski migrantów, których liczba szybko przekroczyła ponad 2 mln<sup>3</sup>, spowodował konieczność prawnego uregulowania procedur związanych z ich przyjmowaniem oraz zapewnieniem im właściwego schronienia, a także wskazania właściwych organów realizujących owe zadania<sup>4</sup>. W związku z powyższym uchwalono specjalną ustawę z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>5</sup>.

W świetle ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy szczególnie istotną funkcję pełni wojewoda, który jako przedstawiciel rządu zobowiązany jest

---

1 Katarzyna Krzywicka – Uniwersytet w Białymstoku. Artykuł uwzględnia stan prawny i faktyczny na 31 marca 2022 r.

2 M. Kowalczyk, *Pierwszy dzień wojny w Ukrainie. Co powinniśmy wiedzieć?*, „Newsweek”, <https://www.newsweek.pl/swiat/ukraina-rosja-wojna-co-sie-stalo-24-lutego/8ehyvne> (dostęp: 24.03.2022).

3 E. Derewienko, *Ilu uchodźców z Ukrainy jest w Polsce?*, 300gospodarka, <https://300gospodarka.pl/news/uchodzczy-z-ukrainy-w-polsce-liczba> (dostęp: 24.03.2022).

4 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa z dnia 7 marca 2022 r., druk sejmowy nr 2069, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2069> (dostęp: 24.03.2022).

5 Dz.U. poz. 583 ze zm.; dalej: u.p.o.

do realizowania polityki państwa związanej z ochroną przybyłych do RP obywateli Ukrainy. Celem niniejszego opracowania jest analiza kompetencji wojewody w oparciu o analizę przepisów przywołanej ustawy, innych aktów prawnych oraz danych statystycznych. Omówiona zostanie w nim m.in. problematyka dotycząca zakresu kompetencji przydzielonych wojewodzie na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, słuszności przyznania mu takich kompetencji oraz możliwości podważania powziętych przez niego decyzji. Właściwa analiza owej problematyki, skutkująca zaprezentowaniem nowych rozwiązań bądź zasadnym zaaprobowaniem aktualnie istniejących, pozwoli na potencjalne wprowadzenie do ustawy stosownych modyfikacji jeszcze na wczesnym etapie jej obowiązywania, a tym samym przyczyni się do sprawniejszej realizacji założonych przez ustawodawcę celów.

## 2. Pozycja wojewody w polskim porządku prawnym

Na wstępie należy wskazać, że wojewoda jest reprezentantem Rady Ministrów oraz zwierzchnikiem i organem rządowej administracji zespolonej na szczeblu województwa, który wykonuje na tym obszarze powierzone mu sprawy ze sfery administracji rządowej<sup>6</sup>. Jest on też organem wyższego stopnia<sup>7</sup>. Ponadto wojewoda sprawuje nadzór nad legalnością działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz nad realizacją przez nie zadań z zakresu administracji rządowej<sup>8</sup>, a także – w określonym ustawą zakresie – reprezentuje Skarb Państwa.

W ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy wojewodzie zostały nadane nowe kompetencje. Dotyczą one m.in. udzielania zezwoleń na pobyt czasowy dla obywateli Ukrainy, zasad przedłużania legalnego pobytu, przygotowywania regulacji odnoszących się do udzielania pomocy socjalnej, a także sprawowania opieki na dziećmi, jak i wydawania zezwoleń na wykonywanie przez obywateli Ukrainy pracy powiązanej z pracą z dziećmi, wydawania poleceń organom administracji publicznej czy powierzania zadań publicznych związkom i organizacjom bez przeprowadzania konkursu ofert. W dalszej części artykułu kompetencje te zostaną szczegółowo omówione.

<sup>6</sup> Zob. art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2022 r. poz. 135 ze zm.).

<sup>7</sup> W rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.).

<sup>8</sup> M. Pacak, K. Zmerek, *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2013, komentarz do art. 3, teza 20.

### 3. Kompetencje związane z wydaniem zgody na pobyt obywateli Ukrainy w Polsce

Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. obejmuje: obywateli Ukrainy, obywateli Ukrainy, którzy posiadają Kartę Polaka, oraz członków ich rodzin, małżonka obywatela Ukrainy, który nie legitymuje się obywatelstwem ukraińskim, a także dziecko urodzone w Rzeczypospolitej Polskiej przez obywatelkę Ukrainy. Osoby te, aby móc podlegać ustawie, muszą przyjechać na terytorium Polski z Ukrainy w związku z działaniami wojennymi, które są prowadzone na terytorium Ukrainy od dnia 24 lutego 2022 r. (art. 1 ust. 1–2 u.p.o.).

Osoba spełniająca powyższe warunki może legalnie przebywać na terytorium Polski w okresie 18 miesięcy liczonych od dnia 24 lutego 2022 r., ale od tej sytuacji istnieją wyjątki. Termin ten nie ma mianowicie zastosowania do obywateli Ukrainy, którzy posiadają zezwolenie na pobyt stały albo rezydenta długoterminowego UE, zezwolenie na pobyt czasowy (należy wskazać, iż wydawanie tych zezwoleń należy do kompetencji wojewody). Powyższy termin nie ma także zastosowania do obywateli Ukrainy, którzy uzyskali status uchodźcy, ochronę uzupełniającą czy zgodę na pobyt tolerowany oraz tych, którzy złożyli albo zadeklarowali zamiar złożenia w Polsce wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej bądź w imieniu których taki wniosek złożono (art. 2 ust. 1–4 u.p.o.).

Inaczej wygląda sytuacja, gdy na teren RP wjechał obywatel Ukrainy, o którym stanowi art. 1 ust. 1 u.p.o., lecz jego przyjazd nie zarejestrował komendant placówki Straży Granicznej w trakcie kontroli granicznej. Osoba taka w ciągu 60 dni od przyjazdu do RP powinna złożyć wniosek w wybranym organie wykonawczym gminy w Polsce, na podstawie którego zostanie jej nadany numer PESEL (art. 4 ust. 1–2). Po jego nadaniu obywatele Ukrainy są uprawnieni do podejmowania innych czynności urzędowych, jak np. wystąpienia z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy.

W ustawie z dnia 12 marca 2022 r. wskazano, że zezwolenia na pobyt czasowy udziela obywatelowi Ukrainy wojewoda, który jest właściwy w dniu składania wniosku ze względu na miejsce przebywania obywatela Ukrainy (art. 38 ust. 1 i 8). Wniosek o wydanie zezwolenia na pobyt czasowy powinien składać cudzoziemiec, który ma zamiar przebywać w RP przez okres dłuższy niż trzy miesiące. Warunki udzielenia takiego zezwolenia na pobyt czasowy uregulowano w ustawie o cudzoziemcach<sup>9</sup>. Określono tam, że zezwolenia można udzielić w sytuacji, gdy dana osoba jest członkiem rodziny obywatela RP lub cudzoziemca, czyli w celu połączenia się z rodziną (art. 160 u.c.), albo jeżeli wystąpiły okoliczności, które wymagają krótkotrwałego pobytu na terenie Polski, np. gdy wyjątkowa sytuacja osobista, w której znajduje się cudzoziemiec, wymaga tego, aby stawił się on w Polsce (art. 181 u.c.), albo

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. z 2021 r. poz. 2354 ze zm.; dalej: u.c.

jeżeli wystąpiły inne okoliczności, które uzasadniałyby wydanie takiego zezwolenia, np. cudzoziemiec zamierza podjąć naukę w Polsce (art. 187 u.c.).

Zezwolenia wojewoda udziela jednorazowo na okres 3 lat (art. 38 ust. 3 u.p.o.). Ważne, iż wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy obywatel Ukrainy powinien złożyć nie później niż w okresie 18 miesięcy liczonych od dnia 24 lutego 2022 r., ale też nie przed upływem 9 miesięcy od dnia wjazdu, gdyż taki wniosek wojewoda pozostawi bez rozpoznania (art. 38 ust. 7 u.p.o.). Ponadto wojewoda ma prawo cofnąć decyzje o zezwoleniu na pobyt czasowy, jeżeli jest to konieczne ze względów obronności czy bezpieczeństwa państwa bądź ochrony bezpieczeństwa oraz porządku publicznego, jeżeli dany obywatel Ukrainy został wpisany do wykazu niepożądanych cudzoziemców na terytorium RP albo złożył powyższy wniosek po upływie 18 miesięcy od dnia 24 lutego 2022 r. Należy zaznaczyć, iż decyzja wojewody w kwestii udzielenia albo cofnięcia zezwolenia jest ostateczna i nie przysługuje od niej odwołanie ani inne sposoby zaskarżania takiej decyzji (art. 38 ust. 4 i 9 u.p.o.), z kolei sama decyzja jest wystraszająca do wykonywania pracy w Polsce bez starania się o jakiegokolwiek dodatkowe zezwolenia (art. 39 u.p.o.).

Na wojewodzie spoczywa duża odpowiedzialność w zakresie wydania zgody na pobyt czasowy dla obywatela Ukrainy, gdyż mimo napływu wniosków o udzielenie zgody na pobyt, musi on indywidualnie rozpatrzyć każdy wniosek i skonsultować się z odpowiednimi służbami. W specustawie o pomocy obywatelom Ukrainy wyłączono możliwość odwołania od decyzji wojewody, inaczej jest jednak w ustawie o cudzoziemcach, gdzie istnieje możliwość odwołania do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców. W związku z powyższym decyzja wojewody w kwestii zezwolenia na pobyt, zgodnie z ustawą o pomocy obywatelom Ukrainy, jest ostateczna, stąd musi on wykazywać się skrupulatnością przy rozpatrywaniu każdego wniosku. Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. przyznaje nowe kompetencje wojewodzie, ale również zmienia je w zakresie spraw dotyczących cudzoziemców, jak np. braku możliwości odwołania się od decyzji wojewody w kwestii zezwolenia na pobyt czasowy. Właściwe wydawałoby się dokonanie zmiany w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy i umożliwienie im złożenia odwołania od decyzji wojewody, podobnie jak w ustawie o cudzoziemcach, gdyż przy tak dużej liczbie spraw jeden organ nie jest w stanie odpowiednio dokładnie rozpatrzyć każdego wniosku bez popełnienia błędu.

#### 4. Kompetencje wojewody w zakresie pomocy socjalnej

Kolejną kompetencją, która została nadana wojewodzie na gruncie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, jest możliwość udzielenia pomocy o charakterze socjalnym. W art. 12 u.p.o. wskazano, że wojewoda może zapewnić pomoc obywatelom Ukrainy, którzy spełniają warunki określone w art. 1 ust. 1 u.p.o., polegającą na: zakwaterowaniu, zapewnieniu wyżywienia zbiorowego

na cały dzień, zapewnieniu środków transportu do miejsc, w których będą zakwaterowani, pokryciu kosztów przejazdów środkami transportu publicznego, a także transportu dla osób z niepełnosprawnościami, czy też zapewnieniu koniecznych środków czystości, higieny osobistej i innych potrzebnych produktów.

Dodatkowo w art. 12 ust. 18 u.p.o. zapisano, że minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, a także podległe mu jednostki, mogą pomóc obywatelom Ukrainy w kwestii rezydencji, która polegałaby na zapewnieniu warunków bytowych, dających możliwość albo wspierających prowadzenia działalności w dziedzinach: artystycznej, naukowej, badawczej albo dydaktycznej dotyczącej sztuki, rozwoju zawodowego bądź artystycznego. Wyżej wskazane jednostki mogą udzielić pomocy także w kwestii stypendium albo pobytu twórczego „polegającej na zapewnieniu warunków pobytowych umożliwiających lub wspierających prowadzenie działalności artystycznej, naukowej, dydaktycznej lub badawczej z dziedziny sztuki, rozwój zawodowy lub artystyczny, pobytu twórczego polegającego na zapewnieniu warunków pobytowych”.

Ponadto należy wskazać, iż w celu realizacji powyższych działań pomocowych wojewoda, a także inne jednostki, mogą zlecać realizację tych zadań publicznym związkom zawodowym oraz organizacjom pozarządowym wskazanym w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>10</sup> bez przeprowadzania otwartego konkursu ofert. Powyższe uprawnienie odnosi się także do działań w zakresie zdrowia publicznego, które wojewoda i inne jednostki wskazane w specustawie o pomocy obywatelom Ukrainy mogą powierzać bez przeprowadzania trybu konkursu ofert (art. 12 ust. 8–9 u.p.o.). Wojewoda nadzoruje działania polegające na pomocy obywatelom Ukrainy podejmowane przez organy władzy publicznej, organizacje pozarządowe oraz przedsiębiorców (art. 12 ust. 1–2 u.p.o.). Sprawowanie nadzoru przez wojewodę jest dobrym rozwiązaniem, gdyż sprawi, że organy będą efektywniej i szybciej wykonywały swoje zadania, dzięki czemu obywatele Ukrainy w miarę możliwości bez zbędnej zwłoki otrzymają pomoc. Negatywnie należy odnieść się jednakże do powierzania zadań publicznych różnym związkom i organizacjom bez przeprowadzenia konkursu ofert – wprawdzie pomoc będzie udzielana szybko, lecz przy tej okazji może dojść do licznych naruszeń ze strony organów bądź organizacji i związków.

## 5. Kompetencja do wydawania poleceń

Zupełnie nową kompetencją przyznaną wojewodzie jest uprawnienie do wydawania poleceń dotyczących realizacji pomocy o charakterze socjalnym. Polecenia te są wiążące dla wszystkich organów administracji rządowej, które

<sup>10</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.

wypełniają swoje zadania na obszarze danego województwa, dla państwowych i samorządowych osób prawnych, organów samorządu terytorialnego, a także samorządowych jednostek organizacyjnych, które nie posiadają osobowości prawnej. Niezwłocznie po wydaniu polecenia wojewoda ma obowiązek poinformować o tym właściwego ministra. Polecenia mogą być wydane ustnie, telefonicznie, pisemnie w postaci adnotacji, a także za pomocą środków komunikacji elektronicznej bądź za pośrednictwem innych środków łączności, ale w takiej sytuacji powinno się je utrwalić w postaci protokołu. Wojewoda wydaje polecenia w postaci decyzji administracyjnej bez uzasadnienia. Decyzje te z chwilą doręczenia lub ogłoszenia podlegają natychmiastowemu wykonaniu. Polecenia nie wymagają zgody stron, aby dokonać ich uchylecia albo zmiany, o ile przemawia za tym interes społeczny albo słuszny interes strony.

Należy wskazać, iż wojewoda nie może wydać polecenia, które dotyczy rozstrzygnięcia w postaci decyzji administracyjnej co do istoty sprawy ani czynności operacyjno-rozpoznawczych bądź z zakresu ścigania wykroczeń czy czynności dochodzeniowo-śledczych. Właściwy minister może wystąpić z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu do Prezesa Rady Ministrów wraz z zaprezentowaniem swego stanowiska w sprawie, w celu wstrzymania uprawnienia wojewody do wydawania poleceń. Wojewoda powinien zapewnić pomoc o charakterze socjalnym obywatelom Ukrainy objętym specustawą przez czas nie krótszy niż dwa miesiące, liczone od dnia pierwszego przyjazdu na teren Polski (art. 12 ust. 10–15 i 17 u.p.o.).

W ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy uregulowano wszelkie polecenia oraz porozumienia, które są realizowane przez wojewodę, mające swoje umocowanie w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, a także w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>11</sup>. Ponadto polecenia i porozumienia wydane na podstawie powyższych ustaw muszą mieć na celu zagwarantowanie współpracy organów administracji rządowej oraz samorządowej, które wykonują działania na terenie województwa, zawarte od dnia 24 lutego 2022 r. i dotyczące zakresu pomocy świadczonej obywatelom Ukrainy pozostawały w mocy do dnia 31 marca 2022 r. (art. 107 u.p.o.).

Obowiązkiem wojewody jest zapewnienie środków na wypłatę świadczenia pieniężnego każdemu podmiotowi, który zapewni wyżywienie oraz zakwaterowanie obywatelom z Ukrainy. Świadczenie jest przyznawane podmiotowi na jego wniosek i na podstawie umowy z gminą, na okres nie dłuższy niż 60 dni, wyjątkowo zaś okres ten może ulec przedłużeniu (art. 13 ust. 1–2 u.o.p.). Wysokość powyższego świadczenia została ustalona w rozporządzeniu na kwotę 40 zł za osobę dziennie. Kwota ta może ulec podwyższeniu przez wojewodę, jeżeli przed dniem, w którym ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy weszła w życie, zapewniono zakwaterowanie oraz wyżywienie obywatelom Ukrainy albo jeżeli podmiotem zapewniającym zarówno zakwaterowanie,

11 Dz.U. z 2022 r. poz. 261 ze zm.

jak i wyżywienie wyżej wskazanym osobom jest osoba prawna, jednostka organizacyjna bądź przedsiębiorca<sup>12</sup>.

Rozszerzenie kompetencji wojewody o wydawanie poleceń (szczególnie ustnie lub telefonicznie) wywołało wiele obaw. Taki sposób wydawania poleceń naraża samorząd na ryzyko, ponieważ nie będą one odpowiednio udokumentowane, może więc powstać problem z pokryciem wygenerowanych kosztów. Ustne i telefoniczne wydawanie poleceń nie jest typowe w administracji, gdzie wiążące są dokumenty papierowe lub elektroniczne.

## 6. Kompetencje w sprawach opieki nad dziećmi

Następne kompetencje wojewody obejmują kwestie dotyczące sprawowania opieki nad dziećmi. Na podstawie zgody wyrażonej przez wojewodę albo starostę bądź marszałka województwa nie wlicza się do limitów usytuowanych w pieczy zastępczej dzieci, które są obywatelami Ukrainy i przebywają w Polsce, a także tych, które znajdują się w tym samym czasie w: placówce wsparcia dziennego pod opieką jednego wychowawcy, rodzinie zastępczej niezawodowej albo zawodowej, rodzinnym domu dziecka, rodzinie zastępczej spokrewnionej połączonej ze sprawowaniem funkcji rodziny zastępczej niezawodowej bądź zawodowej albo połączonej z prowadzeniem rodzinnego domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce o charakterze opiekuńczo-terapeutycznym lub interwencyjnym ośrodkiem preadopcyjnym<sup>13</sup>.

W wyjątkowych sytuacjach wojewoda ma prawo wydać zezwolenie powołujące placówkę o charakterze opiekuńczo-wychowawczym, w której zostaną umieszczone jedynie dzieci będące obywatelami Ukrainy przebywające legalnie na terenie RP na podstawie specustawy. W w szczególnych sytuacjach wojewoda ma prawo wydawać starostom i marszałkom danych województw polecenia dotyczące organizacji pieczy zastępczej (art. 27 ust. 3, 5–6 u.p.o.).

Na podstawie zgody wojewody, a odpowiednio starosty albo marszałka województwa, obywatele Ukrainy, którzy przebywają legalnie na terenie RP, mogą zostać zatrudnieni w instytucjonalnych pieczach zastępczych

---

12 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 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. poz. 654) w zw. z rozporządzeniem 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. poz. 605).

13 Zob. art. 28 ust. 2, art. 53 ust. 1, art. 61 ust. 1, art. 67 ust. 1–2, art. 95 ust. 3, 4 i 4a, art. 109 ust. 2 i 3 oraz art. 111 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 447 ze zm.).

na stanowisku wychowawcy i opiekuna dziecięcego, mimo niespełnienia ustawowych wymagań<sup>14</sup>, a także na stanowisku psychologów czy pedagogów, pomimo że nie dysponują dokumentem wskazanym w przepisach o służbie cywilnej potwierdzającym znajomość języka polskiego (art. 27 ust. 9–11 u.p.o.).

Do momentu włączenia przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców odpowiednich danych do krajowego zbioru rejestrów, ewidencji oraz wykazu dotyczących cudzoziemców Komendant Główny Straży Granicznej udostępnia te dane wojewodzie i innym jednostkom wskazanym w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy poprzez teletransmisję. Udostępnia się następujące dane: imię i nazwisko, data urodzenia, obywatelstwo, płeć, wskazanie dokumentu albo serii oraz numeru dokumentu, który stanowił podstawę przekroczenia granicy, o ile taki istnieje, unikalny numer w rejestrze, a jeżeli go nadano – również numer PESEL, oraz data dokonania oraz zmiany wpisu w rejestrze (art. 97 ust. 1 i 2 w zw. z art. 3 ust. 3 i 4 u.p.o.).

## 7. Ocena wprowadzonych zmian w zakresie kompetencji wojewody

Na podstawie dokonanej wyżej analizy można stwierdzić, że w analizowanej ustawie należałoby wprowadzić kilka zmian, aby w miarę możliwości zlikwidować pewne nieścisłości oraz uregulować kwestie, które dają organom zbyt dużą swobodę, co może prowadzić do nadużyć.

Analizując kompetencje wojewody do wydania pozwolenia na pobyt czasowy obywatelowi Ukrainy w formie ostatecznej decyzji, trzeba podkreślić, że ustawie powinno się dokonać zmiany, zgodnie z którą obywatel Ukrainy zyska prawo do wniesienia odwołania od tej decyzji, podobnie jak na gruncie ustawy o cudzoziemcach. Odpowiednie organy lub wojewoda mogą przecież popełnić błąd przy jej wydawaniu, w wyniku czego decyzja będzie niewłaściwa, może także powstać problem przy masowym napływie wniosków o udzielenie zezwolenia, co sprawi, że organy będą zbyt pobieżnie rozpatrywać indywidualne sprawy. W związku z tym należałoby umożliwić obywatelom Ukrainy odwołanie się od decyzji wojewody. Kompetencję do sprawowania nadzoru przez wojewodę należy ocenić pozytywnie, gdyż wpłynie to na szybkość postępowań, wojewoda zaś będzie mógł pomóc, gdyby w danej sprawie po stronie organu pojawiła się jakaś wątpliwość.

Negatywnie trzeba ocenić możliwość powierzenia zadań publicznych związkom i organizacjom bez przeprowadzenia konkursu ofert. Organom pozostawiono zbyt dużą swobodę w wyborze podmiotów mających wykonywać zadania publiczne, co niesie ze sobą ryzyko kumoterstwa, nepotyzmu, a także pojawienia się naruszeń czy wykorzystywania przez organy swobody

---

<sup>14</sup> Wymagań, o których mowa w art. 98 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, oraz w art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530).



danej im na mocy specustawy. Skutecznym rozwiązaniem mogłoby się okazać wprowadzenie przetargów internetowych w trybie przyspieszonym, co pozwoliłoby wybrać najkorzystniejszą ofertę.

Doprecyzowania wymaga regulacja nakazująca wojewodzie zagwarantowanie środków na wypłatę świadczeń pieniężnych osobom, które zapewniają wyżywienie, a także zakwaterowanie obywatelom Ukrainy. Należałoby powołać organ weryfikujący przeznaczenie środków (np. poprzez wizytację pracowników ośrodka pomocy społecznej). Kompetencje wojewody w sprawach opieki nad dziećmi, takie jak uprawnienie do udzielania zgody obywatelom Ukrainy legalnie przebywającym w RP na zatrudnienie w instytucjonalnych pieczach zastępczych, należy ocenić pozytywnie. Powyższa regulacja w znaczącym stopniu wpłynie na przyspieszenie procedury, a obywatele Ukrainy posiadający adekwatne wykształcenie będą mieli możliwość podjęcia pracy w instytucjonalnych pieczach zastępczych.

Wątpliwości budzi możliwość wydawania przez wojewodę poleceń drogą telefoniczną czy ustną, ponieważ samorządy nie mają potwierdzenia w postaci dokumentu, że takie polecenie zostało faktycznie wydane, a w konsekwencji mogą napotkać problemy z otrzymaniem zwrotu środków przeznaczonych na cel wskazany w poleceniu wojewody. Powinno się zlikwidować możliwość wydawania poleceń ustnie i telefonicznie, a zastąpić tę formę np. wiadomościami e-mailowymi, które mogą stanowić dla samorządu dowód w razie problemów z odzyskaniem zainwestowanych środków.

## 8. Podsumowanie

Kompetencje przyznane wojewodzie na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa są dość szerokie, a w ich zakres wchodzi uprawnienie do udzielania zezwoleń na pobyt czasowy i na pracę, które można cofnąć. Decyzja wojewody w tej sprawie jest ostateczna i nie można się od niej odwołać w żaden sposób, co podkreśla jej znaczenie. Wojewoda świadczy pomoc o charakterze socjalnym obywatelom Ukrainy spełniającym wymagania z zakresu podmiotowego specustawy, ponadto może on powierzać realizację działań pomocowych związkom zawodowym i organizacjom pozarządowym z pominięciem otwartego konkursu ofert. To samo rozwiązanie zastosowano przy działaniach w dziedzinie zdrowia publicznego, gdzie również można pominąć tryb konkursu ofert. Ważną nową kompetencją wojewody, przyznaną mu na gruncie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, jest prawo do wydania poleceń dotyczących pomocy socjalnej wszelkim organom administracji rządowej i samorządowym jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej znajdującym się na terenie województwa.

Jak zostało wskazane wcześniej, do obowiązków wojewody należy zagwarantowanie świadczeń pieniężnych podmiotom zapewniającym zakwaterowanie

i wyżywienie obywatelom z Ukrainy, ponadto wojewoda ma prawo do podwyższenia kwoty tego świadczenia, co również wskazuje na rangę jego decyzji, które są istotne z punktu widzenia finansów i gospodarki państwowej. Na wojewodzie spoczywa duża odpowiedzialność, ma on prawo do wyrażenia zgody na niewliczanie obywateli Ukrainy do limitów dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, może także wydać zezwolenie na prowadzenie placówki, w której zostaną umieszczone tylko dzieci z obywatelstwem ukraińskim. W zakresie uprawnień wojewody leży podjęcie decyzji w sprawie zatrudnienia obywateli Ukrainy na stanowiskach wychowawców, opiekunów dziecięcych, psychologów czy pedagogów, mimo że nie spełniają oni wszystkich wymogów wskazanych w ustawach.

Mimo wyżej wskazanych postulatów *de lege ferenda* i ze względu na wagę tych zmian należy jeszcze raz podkreślić konieczność dokonania w ustawie zmian stwarzających obywatelom Ukrainy możliwość odwołania od decyzji wojewody. Zmianie powinna też ulec forma powierzania zadań związkom i organizacjom – powinno się wprowadzić przetargi internetowe w trybie przyspieszonym, aby uniknąć nadużyć w wyniku działań zainteresowanych stron. Należy powołać organy, które zweryfikowałyby, czy wypłacane świadczenia pieniężne są faktycznie przeznaczane na wyżywienie oraz zakwaterowanie obywateli Ukrainy. Ostatnią proponowaną zmianą jest modyfikacja uprawnień wojewody do wydawania poleceń – trzeba usunąć możliwość ustnego i telefonicznego wydawania poleceń i wprowadzić równie szybką drogę porozumienia, jaką są e-maile. Samorząd byłby wówczas zobowiązany do wykonania polecenia otrzymanego drogą elektroniczną, a jednocześnie miałby w swoim posiadaniu dowód na jego wydanie..

Na pytanie, czy kompetencje przyznane wojewodzie w analizowanej ustawie nie są za szerokie, należy odpowiedzieć przecząco. Rozszerzenie ich zakresu wydaj się usprawiedliwione, ponieważ wpłynie to pozytywnie na szybkość udzielania pomocy obywatelom Ukrainy. Na terytorium Polski pojawiają się wciąż nowi uchodźcy, a oddelegowanie części zadań państwa i powierzenie ich wojewodzie w znacznym stopniu ułatwi im załatwianie swoich spraw.

Dodatkowo warto podkreślić, że działania wojewody także podlegają kontroli. Przykładem może być tutaj wydawanie poleceń dotyczących realizacji pomocy o charakterze socjalnym – niezwłocznie po wydaniu takiego polecenia wojewoda musi poinformować o tym właściwego ministra. Dodatkowym ograniczeniem jest możliwość wystąpienia przez właściwego ministra do Prezesa Rady Ministrów, aby ten wstrzymał kompetencje wojewody w zakresie wydawania poleceń.

Kończąc rozważania, jeszcze raz trzeba podkreślić rolę, jaką na gruncie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy odgrywa wojewoda. Przejmując część zadań leżących w kompetencjach rządu, przyspiesza on realizację koniecznych działań, zapobiega powstaniu chaosu organizacyjnego i usprawnia przyjmowanie oraz legalizację pobytu cudzoziemców w Rzeczypospolitej Polskiej.

## Bibliografia

- Derewienko E., *Ilu uchodźców z Ukrainy jest w Polsce?*, 300gospodarka, <https://300gospodarka.pl/news/uchodzcy-z-ukrainy-w-polsce-liczba> (dostęp: 24.03.2022).
- Horbaczewski R., *Samorządy to nie wojsko – nie chcą rozkazów od wojewodów*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/samorzad/polecenia-ustne-w-specustawie-o-pomocy-uchodzcom,513953.html> (dostęp: 10.04.2022).
- Kowlaczyk M., *Pierwszy dzień wojny w Ukrainie. Co powinniśmy wiedzieć?*, „Newsweek”, <https://www.newsweek.pl/swiat/ukraina-rosja-wojna-co-sie-stalo-24-lutego/8ehyvne> (dostęp: 24.03.2022).
- Krupa-Dąbrowska R., *Kancelaria Wardyński przygotowała poradnik dla uchodźców z Ukrainy*, „Prawo.pl”, <https://www.prawo.pl/biznes/polecenia-ustne-w-specustawie-o-pomocy-uchodzcom,513708.html> (dostęp: 27.03.2022).
- Pacak M., Zmerek K., *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Wojewoda może zapewnić niezbędną pomoc obywatelom Ukrainy*, Legalis administracja, <https://gov.legalis.pl/wojewoda-moze-zapewnic-niezbedna-pomoc-obywatelom-ukrainy/> (dostęp: 10.04.2022).

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. z 2022 r. poz. 530.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2022 r. poz. 261 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2022 r. poz. 135 ze zm.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz.U. z 2022 r. poz. 447 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. z 2021 r. poz. 2354 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz.U. poz. 583 ze zm.
- Rozporządzenie 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. poz. 605.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 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. poz. 654.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa z dnia 7 marca 2022 r., druk sejmowy nr 2069, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2069> (dostęp: 24.03.2022).

## Problematyka nowych kompetencji wojewody w świetle specustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Wybrane aspekty

### Streszczenie

W dniu 24 lutego 2022 r. Federacja Rosyjska dokonała ataku zbrojnego na terytorium Ukrainy, w wyniku czego doszło do wybuchu wojny i masowego napływu obywateli Ukrainy do Polski. W związku z tym konieczne stało się ustawowe uregulowanie spraw dotyczących uchodźców. Dokonano tego w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, wskazującej sposób świadczenia pomocy oraz postępowania w sprawach dotyczących obywateli Ukrainy, których pobyt na mocy powyższej ustawy uznaje się za legalny. Szerokie kompetencje przyznane przez ustawę niektórym podmiotom państwowym mogą wzbudzać wątpliwości. W opracowaniu omówiono zadania i uprawnienia przyznane na podstawie powyższej ustawy wojewodzie, analizując ich zasięg oraz oceniając ich celowość i racjonalność. Artykuł kończą propozycje *de lege ferenda*, których wprowadzenie pozwoliłoby usprawnić wykonywanie zadań dotyczących pomocy obywatelom Ukrainy przez wojewodę oraz rozwiązać wątpliwości, jakie wzbudzają niektóre zapisy ustawy.

**Słowa kluczowe:** kompetencje wojewody, postulaty *de lege ferenda*, pomoc obywatelom Ukrainy, wojna w Ukrainie, ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy

## The issue of new competences of the voivode in the light of the special act on helping Ukrainian citizens. Selected aspects

### Abstract

On 24 February 2022. The Russian Federation launched an armed attack on the territory of Ukraine, resulting in an outbreak of war and a massive influx of Ukrainian citizens into Poland. Consequently, it became necessary to regulate refugee issues by law. This was done in the Law on Assistance to Citizens of Ukraine in Connection with the Armed Conflict on the Territory of that State, indicating the manner in which assistance is to be provided and the proceedings in cases concerning citizens of Ukraine whose stay is deemed legal under the above law. The broad powers granted by the Act to certain state entities may raise questions. The paper discusses the tasks and powers granted under the above Act to the provincial governor, analysing their scope and assessing their expediency and rationality. The article concludes with *de lege ferenda* proposals, the introduction of which would make it possible to improve the performance of tasks concerning the assistance of Ukrainian citizens by the provincial governor and to dispel doubts raised by certain provisions of the Act.

**Keywords:** powers of voivode, *de lege ferenda* proposals for a special law, aid to citizens of Ukraine, war in Ukraine, special law on aid to citizens of Ukraine