t. LXVI, nr 2/2025 DOI 10.33226/0032-6186.2025.2.6

Dr Adrianna Szczechowicz-Raś
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0001-6598-2103
e-mail: adrianna.szczechowicz@uwm.edu.pl

Dopuszczalność przyznania świadczeń opiekuńczych obywatelom Ukrainy – wybrane problemy praktyczne

Admissibility of Granting Care Benefits to Ukrainian Citizens – Selected Practical Problems

Streszczenie
Głównym celem artykułu jest przeprowadzenie analizy dwóch problemów prezentowanych w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących dopuszczalności przyznania świadczeń opiekuńczych obywatelom Ukrainy, przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, których pobyt na terytorium RP jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego kraju. Pierwszy, skupia się na wykładni przepisu art. 26 ust. 1 wspomnianej ustawy w aspekcie możliwości przyznania obywatelom Ukrainy świadczenia opiekuńczego dla osób dorosłych, jak również w związku z opieką nad osobami dorosłymi. Drugi, dotyczy wykładni przepisu art. 26 ust. 3 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w odniesieniu do podstawy ustalenia daty początkowej przyznania świadczenia opiekuńczego obywatelom Ukrainy. Postawiono zasadniczą tezę, że przepis art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, nie wyłącza przyznania świadczeń opiekuńczych dla osób dorosłych, jak również w związku z opieką nad osobami dorosłymi, natomiast podstawą prawną tej decyzji jest przepis art. 26 ust. 3 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, a nie art. 24 ust. 2a ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Słowa kluczowe
świadczenia opiekuńcze; pomoc obywatelom Ukrainy; świadczenia rodzinne

Abstract
The main objective of the article is to analyze two problems presented in the ruling of administrative courts concerning the admissibility of granting care benefits to Ukrainian citizens residing on the territory of the Republic of Poland, whose stay on the territory of the Republic of Poland is recognized as legal under Article 2, Clause 1 of the Act on Assistance to Ukrainian Citizens in Connection with the Armed Conflict in the Territory of that Country. The first issue focuses on the interpretation of the provision of Article 26, Clause 1 of the aforementioned Act in the aspect of the possibility of granting care benefits for adults as well as in connection with the care for adults to Ukrainian citizens. The second concerns the interpretation of the provision of Article 26, Clause 3 of the Act on Assistance to Ukrainian Citizens in relation to the basis for determining the starting date for granting care benefits to Ukrainian citizens. The fundamental thesis states that the provision of Article 26, Clause 1, Point 1 of the Act of 2022 on Assistance to Citizens of Ukraine in Connection with the Armed Conflict on the Territory of that Country does not exclude the granting of care benefits for adults, as well as in connection with the care of adults, while the legal basis for this decision is the provision of Article 26, Clause 3 of the Act on Assistance to Ukrainian Citizens and not Article 24 Clause 2a of the Act on Family Benefits.

Keywords
care benefits; assistance to citizens of Ukraine; family benefits

JEL: K31

Wstęp

W związku z rosyjską agresją na Ukrainę Rada UE na wniosek Komisji Europejskiej przyjęła decyzję wykonawczą 2022/382 z 4 marca 2022 r., stwierdzającą istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującą wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz.U.UE.L 71/1 z 04.03.2022; dalej decyzja wykonawcza nr 2022/382). W motywie 17 decyzji wykonawczej nr 2022/382 Rada

wskazała, że niniejsza decyzja jest zgodna z krajowymi programami dotyczącymi tymczasowej ochrony, które można uznać za wdrażające Dyrektywę Rady 2001/55/WE z 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.U.UE.L 212 z 7.8.2001; dalej: dyrektywa nr 2001/55/WE), i może być stosowana w uzupełnieniu do tych programów (Szmid & Sawicki, 2022, Legalis/el).

Art. 13 dyrektywy nr 2001/55/WE wskazuje, że Państwa Członkowskie ustanawiają przepisy mające na celu zapewnienie osobom korzystającym z tymczasowej ochrony niezbędnej pomocy w zakresie pomocy społecznej i uzyskania środków do życia, jeżeli nie posiadają one wystarczających środków, jak również w obszarze opieki medycznej. Niezbędna pomoc w zakresie opieki medycznej obejmuje przynajmniej opiekę w nagłych wypadkach oraz podstawowe leczenie chorób. Przepisy dyrektywy nr 2001/55/WE zostały implementowane do krajowego porządku prawnego ustawą z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r., poz. 1504 ze zm.).

Mimo że decyzja wykonawcza 2022/382 była przyjęta przed skierowaniem do Sejmu (w dniu 7 marca 2022 r.) projektu ustawy z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (tekst jedn. Dz.U z 2024 r., poz. 167 ze zm., dalej: ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy), to ustawodawca zdecydował się wprowadzić rozwiązania legislacyjne, które stanowią *lex specialis* względem ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Drembkowski, 2022, Legalis/el). W związku z masowym i nagłym napływem mieszkańców Ukrainy konieczne było przygotowanie szczególnych rozwiązań prawnych skierowanych do obywateli Ukrainy, obok istniejących już przepisów (Klaus, 2022, LEX/el). Ustawodawca w uzasadnieniu projektu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy[1] stwierdził, że ten akt prawny ma być ustawą szczególną, istniejącą obok obowiązujących aktów prawnych w obszarze migracji i azylu, w szczególności ustawy z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach oraz ustawy z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Na mocy art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, obywatelowi Ukrainy przebywającemu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1, przyznano prawo do świadczeń rodzinnych, o których mowa w ustawie z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 323 ze zm.; dalej: u.ś.r.), jeżeli zamieszkuje z dziećmi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – odpowiednio na zasadach i w trybie określonych w tych przepisach, z wyłączeniem warunku posiadania karty pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy".

Zgodnie z art. 2 pkt 2 u.ś.r. – w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r. – świadczeniami rodzinnymi były świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne. Z dniem 1 stycznia 2024 roku weszła w życie nowelizacja ustawy o świadczeniach rodzinnych, dokonana ustawą z 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz.U. z 2023 r., poz. 1429), która w art. 43 wprowadziła zmiany w ustawie o świadczeniach rodzinnych, w tym również likwidację specjalnego zasiłku opiekuńczego. W ustawie o świadczeniu wspierającym w rozdziale 7 zatytułowanym: „Przepisy przejściowe, dostosowujące i przepis końcowy" ustawodawca zawarł art. 63, który dopuszcza możliwość stosowania już w czasie obowiązywania nowych przepisów od 1 stycznia 2024 r. unormowań poprzednio obowiązujących stanowiąc, że jest to dopuszczalne wówczas, kiedy prawo do tego świadczenia powstało do 31 grudnia 2023 r.

Za główny cel artykułu przyjęto wskazanie stosowanej w dotychczasowej praktyce wykładni przepisu art. 26 ust. 3 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy oraz problemów prezentowanych w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących podstawy ustalenia daty początkowej przyznania świadczenia opiekuńczego obywatelom Ukrainy, przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, których pobyt na terytorium RP jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego kraju. Ponadto niniejszy tekst służy przedstawieniu analizy przepisów prawa oraz orzecznictwa w aspekcie rozstrzygnięcia, czy obywatelowi Ukrainy, który przybył na terytorium RP w związku z konfliktem zbrojnym na Ukrainie, przysługuje na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy prawo do ubiegania się o świadczenia opiekuńczego dla osób dorosłych, jak również w związku z opieką nad osobami dorosłymi.

Dopuszczalność przyznania obywatelom Ukrainy świadczeń opiekuńczych dla osób dorosłych, jak również w związku z opieką nad osobami dorosłymi

Przepis art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy został znowelizowany ustawą z 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 185; dalej: ustawa zmieniająca) – art. 1 pkt 16 lit. a. Do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, czyli do 28 stycznia 2023 r., przepis ten brzmiał: Obywatelowi Ukrainy przebywającemu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1, przysługuje prawo do: 1) świadczeń rodzinnych,

o których mowa w ustawie z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych – odpowiednio na zasadach i w trybie określonych w tych przepisach, z wyłączeniem warunku posiadania karty pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy". W wyniku nowelizacji dodane zostało zastrzeżenie: „jeżeli zamieszkuje z dziećmi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej".

Dotychczasowa praktyka stosowania tego przepisu wskazuje, że organy administracji oraz część judykatury przyjmuje stanowisko, że w wyniku przedmiotowej nowelizacji ustawodawca wyraźnie ograniczył możliwość przyznawania świadczeń rodzinnych obywatelom Ukrainy wyłącznie do osób zamieszkujących z dziećmi. Zatem możliwość przyznawania świadczeń rodzinnych została ograniczona wyłącznie do świadczeń przysługujących na dziecko (wyrok WSA we Wrocławiu z 23 kwietnia 2024 r., IV SA/Wr 614/23, LEX nr 3717069; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 13 września 2023 r., II SA/Go 398/23, LEX nr 3608499). W poszukiwaniu uzasadnienia tak wyrażonego zapatrywania organy administracyjne wskazują na wykładnię historyczną przepisu art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, gdyż poprzednie brzmienie wskazanego przepisu nie przewidywało warunku zamieszkiwania z dziećmi na terenie Polski. W uzasadnieniu legislacyjnego projektu ustawy zmieniającej[2] ustawodawca wskazał na konieczność uszczelnienia świadczeń socjalnych. Wobec powyższego przed zmianą wskazany przepis odnosił się do wszystkich świadczeń, zaś po zmianie odnosi się wyłącznie do świadczeń rodzinnych mających na celu pokrycie wydatków związanych z wychowaniem dzieci (wyrok WSA we Wrocławiu z 16 maja 2024 r., IV SA/Wr 382/23, LEX nr 3718946). Ponadto uzasadniając przytoczony pogląd podkreśla się, iż przepis art. 26 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w zakresie, w jakim przewiduje wyłącznie prawo do świadczeń rodzinnych związanych z wychowaniem i utrzymywaniem dzieci nie narusza przepisów prawa międzynarodowego ani przepisów dyrektywy nr 2001/55/WE. Z dyrektywy tej nie wynika, by na państwie członkowskim ciążył obowiązek zapewnienia osobom korzystającym z tymczasowej ochrony do świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego na różnych zasadach w odniesieniu do obywateli własnych oraz obywateli państw członkowskich UE i EOG. Mając na względzie art. 13 ust. 2 i ust. 4 dyrektywy Rady 2001/55/WE, organy administracji przyjmują, iż świadczenia rodzinne nie stanowią obligatoryjnego elementu „niezbędnej pomocy w zakresie pomocy społecznej i uzyskania środków do życia", bądź „niezbędnej pomocy medycznej". Ponadto wspomniane przepisy dyrektywy nie zobowiązują państwa członkowskiego do zapewnienia osobom korzystającym z ochrony tymczasowej dostępu do świadczeń rodzinnych, jak i świadczeń opiekuńczych związanych z zapewnieniem opieki długoterminowej, adresowanej do osób niesamodzielnych (wyrok WSA we Wrocławiu z 26 czerwca 2024 r., IV SA/Wr 769/23, LEX nr 3735745).

Bardziej jednak przekonywujący wydaje się pogląd judykatury, zgodnie z którym przepis art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy nie wyłącza możliwości przyznania świadczeń dla osób dorosłych, jak również w związku z opieką nad osobami dorosłymi i nie ustanawia warunku zamieszkiwania z dziećmi na terenie RP w przypadku świadczeń związanych z opieką nad osobą dorosłą (wyrok WSA we Wrocławiu z 29 maja 2024 r., IV SA/Wr 545/23, LEX nr 3722172; wyrok WSA w Gdańsku z 4 kwietnia 2024 r., II SA/Gd 1064/23, LEX nr 3706198). W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że przyjęta przez organy wykładnia, bazująca na dyrektywach wykładni językowej, nie jest wystarczająca dla właściwego odkodowania normy prawnej we wskazanym przepisie, o czym świadczy treść uzasadnienia legislacyjnego projektu ustawy zmieniającej. *Ratio legis* wprowadzenia zmiany do treści art. 26 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy było uszczelnienie świadczeń socjalnych poprzez uniemożliwienie przyznania świadczeń rodzinnych uzyskiwanych w związku z urodzeniem, wychowaniem lub opieką nad dziećmi w sytuacji, gdy dzieci obywateli Ukrainy nie przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie zaś jak wskazują organy administracji, ograniczenie przyznawania świadczeń rodzinnych obywatelom Ukrainy do tych związanych z dziećmi (wyrok WSA we Wrocławiu z 16 maja 2024 r., IV SA/Wr 383/23, LEX nr 3718947; wyrok WSA w Poznaniu z 23 maja 2024 r., IV SA/Po 295/24, LEX nr 3723255). Gdyby celem ustawodawcy byłoby wykluczenie prawa do świadczeń rodzinnych związanych z opieką nad osobą dorosłą to ograniczenie takie miałby obowiązek wyraźnie ustanowić, czego jednak niewątpliwie nie uczynił i zamiaru takiego nie miał (wyrok WSA w Łodzi z 18 czerwca 2024 r., II SA/Łd 94/24, LEX nr 3732968; wyrok WSA w Gliwicach z 19 lipca 2023 r., II SA/Gl 541/23, LEX nr 3592655).

W orzecznictwie dodatkowo słusznie zauważono, że wykładnia literalna wskazanego przepisu jest niewystarczająca. Z tego względu, wymagane jest dokonanie wykładni systemowej, która uwzględnia wszystkie uwarunkowania prawa unijnego i krajowego (wyrok WSA we Wrocławiu z 28 maja 2024 r., IV SA/Wr 785/23, LEX nr 3733834). Ustawa o świadczeniach rodzinnych przewiduje w art. 2 pkt 1–5 różnego rodzaju świadczenia, w tym mające na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka – zasiłek rodzinny wraz dodatkami, a także świadczenia opiekuńcze, jak zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne. Przepisy ustawy nie ograniczają przy tym przyznawania wskazanych w nim świadczeń opiekuńczych wyłącznie do osób sprawujących opiekę nad dziećmi.

Z istoty niektórych świadczeń opiekuńczych wynika wręcz, że przyznawane są one osobom niepełnosprawnym (w tym osobom dorosłym) lub w związku z opieką nad osobą niepełnosprawną (wyrok WSA we Wrocławiu z 26 czerwca 2024 r., IV SA/Wr 769/23, LEX nr 3735745; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 29 listopada 2023 r., II SA/Go 608/23, LEX nr 3633656; wyrok WSA

w Gliwicach z 29 listopada 2023 r., II SA/Gl 1450/23, LEX nr 3643465). Jak już wspomniano, jedną z dwóch kategorii świadczeń opiekuńczych stanowią świadczenia przyznawane i wypłacane opiekunowi osoby niepełnosprawnej. Są nimi: specjalny zasiłek opiekuńczy (art. 16a u.ś.r.), świadczenie pielęgnacyjne (art. 17 u.ś.r.). Od dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych z dniem 1 stycznia 2024 r. wprowadzono nowe rozwiązanie odnoszące się do wieku osoby niepełnosprawnej. Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 1 u.ś.r., świadczenie pielęgnacyjne przysługuje wyłącznie w przypadku sprawowania opieki nad osobą w wieku do ukończenia przez nią 18. roku życia. Natomiast, od 1 stycznia 2024 r. uchylono art. 16a u.ś.r. regulujący zasady przysługiwania specjalnego zasiłku opiekuńczego. W przeciwieństwie do specjalnego zasiłku opiekuńczego i świadczenia pielęgnacyjnego, zasiłek pielęgnacyjny jest adresowany bezpośrednio do osoby niepełnosprawnej, i to bez względu na jej wiek, a nie do opiekuna osoby niepełnosprawnej (Małysa-Sulińska & Kawecka, 2023, LEX/el).

Dopuszczalność przyznania świadczenia opiekuńczego związanego z opieką nad dorosłym członkiem rodziny np. małżonkiem, nie jest uzależniona od posiadania dzieci. Prowadziłoby to bowiem do dyskryminacji małżeństw bezdzietnych. Skoro zatem ustawa o świadczeniach rodzinnych nie dyskryminuje obywateli polskich, którzy dzieci nie posiadają, to taki warunek nie powinien obowiązywać w stosunku do obywateli Ukrainy. W świetle powyższych rozważań w orzecznictwie trafnie wskazano, że za zasadnością wyrażonego stanowiska odnośnie do wykładni art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy przemawia także wykładnia systemowa zewnętrzna (wyrok WSA w Gliwicach z 20 grudnia 2023 r., II SA/Gl 1549/23, LEX nr 3649396).

W pełni uzasadnione jest stanowisko wyrażane w orzecznictwie, zgodnie z którym, dyrektywa Rady 2001/55/WE nie znajduje przesądzającego znaczenia w sprawie, bowiem wyznacza ona jedynie minimalny standard przyznawanej ochrony. Natomiast państwa członkowskie mogą zdecydować o przyznaniu większych praw osobom uciekającym z określonego terytorium. Polska zdecydowała się udzielić większej ochrony obywatelom Ukrainy i ich małżonkom w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy. Jest to ustawa szczególna, której przepisy mają pierwszeństwo w stosowaniu przed ustawą o charakterze ogólnym, jakim jest ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (wyrok WSA w Kielcach z 17 kwietnia 2024 r., II SA/Ke 105/24, LEX nr 3712203).

Podstawa prawna ustalenia okresu, na jaki jest przyznawane prawo do świadczeń opiekuńczych dla obywatela Ukrainy

W myśl ust. 3 art. 26 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, obywatelowi Ukrainy przebywającemu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1, prawo do świadczeń, o których mowa w ust. 1, ustala się, począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek, nie wcześniej niż od miesiąca, w którym obywatel ten został wpisany do rejestru, o którym mowa w art. 3 ust. 3, a w przypadku świadczeń przysługujących na dziecko – również dziecko zostało wpisane do tego rejestru. Wniosek o przyznanie świadczeń, o których mowa w ust. 1, zawiera numer PESEL wnioskodawcy oraz, jeżeli występuje, rodzaj, serię i numer dokumentu stanowiącego podstawę przekroczenia granicy, a w przypadku świadczeń przysługujących na dziecko – numer PESEL dziecka oraz, jeżeli występuje, rodzaj, serię i numer dokumentu stanowiącego podstawę przekroczenia granicy.

W orzecznictwie postawiono zasadnicze pytanie, czy podstawą prawną ustalenia daty początkowej przysługiwania uprawnionemu obywatelowi Ukrainy prawa do świadczenia opiekuńczego jest przepis art. 26 ust. 3 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, czy też art. przepis 24 ust. 2a ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Od zasady przyznawania świadczenia od miesiąca złożenia wniosku, wskazanej w art. 24 ust. 1 u.ś.r. wyjątkiem jest regulacja zawarta w przepisie art. 24 ust. 2a u.ś.r. (Brzezicki, 2023, LEX/el). Zgodnie z przywołanym przepisem, w przypadku jeżeli w okresie trzech miesięcy, licząc od dnia wydania orzeczenia o niepełnosprawności lub orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, zostanie złożony wniosek o ustalenie prawa do świadczenia uzależnionego od niepełnosprawności, prawo to ustala się począwszy od miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności. Wynikający z art. 24 ust. 2a u.ś.r. termin ma gwarantować uprawnionemu uzyskanie świadczeń od daty złożenia wniosku o ustalenie niepełnosprawności. Postępowanie dotyczące ustalenia niepełnosprawności może trwać bowiem bardzo długo i w tym okresie osoba niepełnosprawna jest pozbawiona należnego jej świadczenia. Zatem możliwość ubiegania się o świadczenie opiekuńcze z datą wsteczną, tj. od miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie niepełnosprawności, stanowi niejako rekompensatę, za okres niepobierania świadczenia z przyczyn niezawinionych przez stronę. Jedynym warunkiem uzyskania zaległego świadczenia jest wyłącznie złożenie wniosku o jego przyznanie w terminie 3 miesięcy od dnia wydania orzeczenia o ustaleniu stopnia niepełnosprawności. Przez datę wydania orzeczenia należy rozumieć datę jego wydania jako dokumentu urzędowego albo ogłoszenia wyroku, a nie jego fizyczne otrzymanie przez stronę lub powzięcie o nim informacji (wyrok WSA w Łodzi z 19 października 2016 r., II SA/Łd 541/16, LEX nr 2154586).

Nie ulega wątpliwości, że ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy nie zawiera w swej treści przepisu tożsamego z regulacją zawartą w art. 24 ust. 2a u.ś.r., jak również w sprawach w niej nieuregulowanych nie odsyła do przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ocena prawna niniejszego zagadnienia powinna być dokonana z uwzględnieniem jednej z zasad legislacji – zasady kom-

pleksowości ustawy, uregulowanej w § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r., poz. 283, dalej jako – ZTP). Oznacza ona, że dana dziedzina spraw podlegających regulacji powinna być uregulowana w ustawie całościowo (wyrok WSA w Krakowie z 13 marca 2024 r., III SA/Kr 1581/23, LEX nr 3710229; wyrok WSA w Poznaniu z 6 czerwca 2024 r., II SAB/Po 56/24, LEX nr 3728987). Wskazana zasada nakazuje w sposób wyczerpujący regulować daną dziedzinę spraw w ustawie, jednocześnie zakazując pozostawiania poza zakresem regulacji ustawowej istotnych fragmentów tej dziedziny (Szafrański, 2016, Legalis/el). Jak podkreśla się w literaturze, zasada kompleksowości ma na celu przeciwdziałanie zbytniemu rozproszeniu przepisów regulujących określone zagadnienie. Jest elementem całego systemu zasad, których celem jest zwiększanie czytelności systemu prawnego i ułatwianie wyszukiwania informacji o prawie obowiązującym w danej dziedzinie (Wierczyński, 2016, s. 56.). Najważniejszymi wyjątkami od zasady kompleksowości ustawy są:

❒ możliwość zastąpienia samodzielnej regulacji jakiejś kwestii w danej ustawie poprzez odesłanie do innej ustawy; zgodnie z § 22 ZTP odesłanie do innego aktu normatywnego można zamieścić w danej ustawie, gdy uregulowania w nim zawarte uzupełniają lub odmiennie regulują sprawy normowane tą ustawą;

❒ możliwość przekazania pewnych kwestii szczegółowych do uregulowania w akcie wykonawczym; nie mogą to jednak być kwestie niewyjaśnione lub nasuwające trudności przy opracowywaniu ustawy (§ 70 ZTP) (wyrok WSA w Krakowie z 19 grudnia 2023 r., III SA/Kr 1328/23, LEX nr 3703193; wyrok WSA w Poznaniu z 25 stycznia 2024 r., II SA/Po 727/23, LEX nr 3671007).

Słusznie w orzecznictwie dostrzeżono, że żaden z opisanych powyżej przypadków dotyczących odstępstwa od zasady kompleksowości ustawy nie ma w przedmiotowej kwestii zastosowania, bowiem ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy nie odsyła do odpowiednich uregulowań zawartych w art. 24 ust. 2a u.ś.r. a przepis art. 26 ust. 3 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy stanowi kompletną regulację w zakresie ustalenia daty początkowej przysługiwania prawa do świadczenia opiekuńczego. Ponadto zagadnienie ustalenia daty początkowej przysługiwania uprawnionemu obywatelowi Ukrainy prawa do świadczenia opiekuńczego nie zostało uregulowane odrębnie w akcie wykonawczym do ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Z tych względów uznawać należy, że brak jest podstaw do zastosowania art. 24 ust. 2a u.ś.r. w tych sprawach (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25 stycznia 2024 r., II SA/Go 741/23, LEX nr 3671941; wyrok WSA w Rzeszowie z 18 stycznia 2024 r., II SA/Rz 1459/23, LEX nr 3692030).

Podsumowanie

Praktyka orzecznicza organu administracji polegająca na odmowie przyznania świadczeń opiekuńczych obywatelom Ukrainy, gdy osobą wymagającą pomocy nie jest dziecko, lecz osoba dorosła, opiera się na błędnej wykładni art. 26 ust. 1 pkt 1 tejże ustawy. Należy zatem opowiedzieć się za stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie, że przyznanie świadczeń opiekuńczych obywatelom Ukrainy nie jest uzależnione od faktu czy dotyczą sprawowania opieki nad dzieckiem czy osobą pełnoletnią (wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2023 r., II SA/Lu 408/23, LEX nr 3615949).

Pogląd ten jest aktualny także na gruncie dokonanej nowelizacji obowiązującej od 28 stycznia 2023 r. Obywatelom Ukrainy służy prawo do świadczeń rodzinnych pod warunkiem, że przebywają na terytorium RP, a w przypadku, gdy świadczenia rodzinne są kierowane na potrzeby dzieci – wyjazd z Polski uprawnionego rodzica/opiekuna albo dziecka powoduje wstrzymanie (lub utratę) prawa do świadczenia rodzinnego. Innymi słowy, w sytuacji, gdy świadczenie jest związane z dzieckiem, zarówno ono, jak i opiekun, powinni przebywać w Polsce. Intencją ustawodawcy było uniemożliwienie przyznania obywatelom Ukrainy świadczeń związanych z dzieckiem, gdy nie zamieszkują z dziećmi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – nie zaś ograniczenie przyznawania świadczeń rodzinnych do tych związanych z dziećmi (wyrok WSA we Wrocławiu z 28 maja 2024 r., IV SA/Wr 785/23, LEX nr 3733834).

Udzielając odpowiedzi na pytanie, czy podstawą prawną ustalenia daty początkowej przysługiwania uprawnionemu obywatelowi Ukrainy prawa do świadczenia opiekuńczego, należy stanowczo podkreślić, że ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy stanowi kompletną regulację w tym zakresie. Zatem podstawą prawną decyzji w przedmiocie świadczenia opiekuńczego obywatelowi Ukrainy jest przepis art. 26 ust. 3 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, a nie art. 24 ust. 2a u.ś.r.

Przypisy/Notes

[1] Uzasadnienie projektu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, IX kadencja, druk sejm. nr 2069, s. 1 https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8BB50CB16E2DEC48C12587FE005C19B8/%24File/2069-uzas.docx (dostęp: 09 września 2024 r.).

[2] Druk sejmowy nr 2845, IX kadencja Sejmu, s. 15, https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2845, (dostęp: 09 września 2024 r.).

Bibliografia/References

Brzezicki, T. (2023). Komentarz do art. 24. W: P. Rączka (Red.) *Świadczenia rodzinne. Komentarz*. LEX/el.

Drembkowski, P. (2022). Komentarz do art. 1. W: P. Drembkowski, (Red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy. Komentarz z wzorami dotyczącymi pobytu, dostępu do rynku pracy, świadczeń społecznych, edukacji i opieki zdrowotnej*, Legalis/el.

Klaus, W. A. (2022). Komentarz do art. 1. W: R. Cieślak, M. Górski, M. Jaźwińska, E. Kacprzak-Szymańska, A. Kwaśniewska-Sadkowska, P. Mickiewicz, M. Princ, K. Słubik, W. A. Klaus, *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*. LEX/el.

Małysa-Sulińska, K., Kawecka, A. (2023). Komentarz do art. 17. W: P. Kledzik, P. Lisowski, M. Mączyński, A. Ostapski, J. Sapeta, K. Małysa-Sulińska, A. Kawecka, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*. LEX/el.

Szafrański, D. (2016). *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*. Legalis/el.

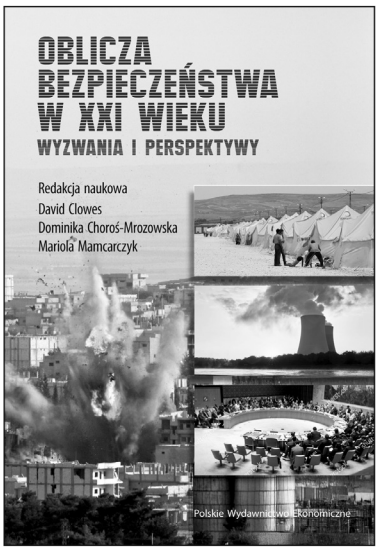
Szmid, K., Sawicki, P. (2022). Komentarz do art. 1. W: K. Szmid, P. Sawicki (Red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarz*. Legalis/el.

Wierczyński, G. (2016). *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II. Wolters Kluwer.

Adrianna Szczechowicz-Raś, doktor nauk prawnych, radca prawny, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Rzecznik Dyscyplinarny do Spraw Studentów.

Adrianna Szczechowicz-Raś, Doctor in Law, legal counsel, assistant professor at the Faculty of Law and Administration of the University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Disciplinary Ombudsman for Student Affairs.

NOWOŚĆ



Redakcja naukowa David Clowes, Dominika Choroś-Mrozowska, Mariola Mamcarczyk

OBLICZA BEZPIECZEŃSTWA W XXI WIEKU. WYZWANIA I PERSPEKTYWY

Świat stoi obecnie w obliczu wielkich zmian. Względny spokój, który towarzyszył nam przez lata, zniknął. W relatywnie krótkim czasie doszło do kumulacji negatywnych zdarzeń budzących istotne obawy o bezpieczeństwo w różnym zakresie. Z jakimi obliczami bezpieczeństwa mierzymy się w XXI w.? Jakie wyzwania stoją przed ludzkością, a jakie są perspektywy? Próbę odpowiedzi na to pytanie podjęło w niniejszej monografii 11 osób – zarówno naukowców, jak i praktyków gospodarczych.

Rozdział pierwszy wprowadza czytelnika w meandry problemów globalnego bezpieczeństwa, odkrywając, jak gospodarka i technologia wpłynęły na jego współczesne postrzeganie – wykraczające poza tradycyjne ramy militarno-polityczne. Autorzy przeanalizowali w nim m.in. zagrożenie międzynarodowym terroryzmem oraz globalizację sprzyjającą rozprzestrzenianiu ideologii i transferowi zasobów wykorzystywanych w aktach terrorystycznych. Szczególne miejsce w tej części pracy zajęła analiza konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Kolejne rozdziały monografii stanowią pogłębioną analizę wyzwań współczesnego bezpieczeństwa, obejmując społeczny, ekonomiczny i zdrowotny wymiar ochrony obywateli. Autorzy omówili w nich m.in. problemy starzejących się społeczeństw, migracji oraz wpływu technologii na rynek pracy. Uwzględnili także kwestie ubóstwa, nierówności i zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego wynikających z konfliktów i katastrof naturalnych. Wyzwaniom migracyjnym towarzyszy refleksja nad rolą państwa w ochronie granic i zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego, a globalne bezpieczeństwo zdrowotne jest rozważane przez pryzmat pandemii COVID-19 i chorób cywilizacyjnych. Monografia porusza również ekonomiczne aspekty transformacji energetycznej UE, akcentując ryzyko wykluczenia ekonomicznego. Całość dopełnia analiza roli rozwoju i bezpieczeństwa w działaniach pokojowych, z uwzględnieniem zaangażowania Chin w misje stabilizacyjne w Afryce, szczególnie w Sudanie Południowym, co odzwierciedla ich wkład w regionalną współpracę.

Osiem rozdziałów tworzących niniejszą monografię stanowi punkt wyjścia do dalszych refleksji nad różnymi aspektami globalnego bezpieczeństwa – zarówno ekonomiczno-politycznymi, jak i prewencyjnymi. Aktualność i ważkość podjętych rozważań stanowią o wartości publikacji. Połączenie ekonomii i bezpieczeństwa w różnych konfiguracjach decyduje o wyjątkowości opracowania, które można polecić nie tylko ekonomistom, ale także wszystkim zainteresowanym współczesnymi wydarzeniami i ich globalnymi konsekwencjami.

Więcej informacji na: www.pwe.com.pl