

Studia Bezpieczeństwa Narodowego  
Zeszyt 25 (2022)  
ISSN 2028-2677, s. 41-54  
DOI: 10.37055/sbn/152010

National Security Studies  
Volume 25 (2022)  
ISSN 2028-2677, pp. 41-54  
DOI: 10.37055/sbn/152010

Instytut Bezpieczeństwa i Obronności  
Wydział Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania  
Wojskowa Akademia Techniczna  
w Warszawie

Institute of Security and Defense  
Faculty of Security, Logistics and Management  
Military University of Technology  
in Warsaw

## KONFLIKT ZBROJNY NA UKRAINIE A BEZPIECZEŃSTWO SPOŁECZNE PAŃSTWA POLSKIEGO

### ARMED CONFLICT IN UKRAINE AND SOCIAL SECURITY IN POLAND

Dawid Sztandera

Akademia Nauk Stosowanych w Łomży

**Abstrakt.** Celem opracowania jest przedstawienie działań podjętych przez państwo w związku z konfliktem zbrojnym na Ukrainie oraz jego wpływie na bezpieczeństwo społeczne państwa polskiego. Scharakteryzowano zagadnienia związane z bezpieczeństwem społecznym, w tym zagrożenia związane z zaburzeniem bezpieczeństwa. Opisano różnice między uchodźcą a migrantem, powołując się na oficjalne definicje organizacji międzynarodowej oraz konwencji, a także przedmiotową literaturę. W dalszej części charakterystyki pokazano uwarunkowania dla cudzoziemców w polskim prawie przed 24 lutego 2022 r., a także rozwiązania prawne, które ustawodawca stworzył dla uchodźców dotkniętych konfliktem zbrojnym na Ukrainie, jak też ich adaptację w państwie oraz odbiór przez Polaków. Zastosowaną metodą badawczą była analiza danych i literatury przedmiotu. W wyniku analizy danych ustalono, że państwo podjęło wszystkie niezbędne kroki legislacyjne, aby dać uchodźcom z Ukrainy dotkniętych konfliktem zbrojnym doraźną podstawę pobytu na terytorium Rzeczypospolitej i zapewnić ułatwienia i środki niezbędne do adaptacji w polskim społeczeństwie. Obywatele Polski są w dużej mierze zgodni co do pomocy uchodźcom z Ukrainy, mimo zanotowania nieznacznej niechęci wśród pewnych grup, a sami uchodźcy coraz liczniej podejmują się zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej. Wszelkie obawy uchodźców związane z życiem poza terytorium swojego państwa wydały się pokrywać z rozwiązaniami przewidzianymi w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Wyniki analizy ukazują znaczenie zbadania mentalności społeczeństwa kraju przyjmującego oraz obaw uchodźców, by mogło to stanowić solidną podstawę do nakierowania ustawodawcy, jak i społeczeństwa jakie środki prawne powinny być podjęte i czy zostały w nich uwzględnione potrzeby uchodźców, co będzie skutkowało zachowaniem bezpieczeństwa społecznego państwa.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo społeczne, uchodźca, adaptacja, prawo, Ukraina

**Abstract.** The study presents an analysis of the actions taken by the state due to the armed conflict in Ukraine, as well as the impact on the social security of Poland. The issues related to social security were characterized, including the threats related to security disruption. It describes the differences between

a refugee and a migrant, referring to the official definitions of an international organization and convention, as well as the subject literature. Further on the description it presented legal conditions for foreigners in Polish law before 24th february 2022, as well as legal solutions that the legislator created for refugees affected by the armed conflict in Ukraine, their adaptation in the country and recievement by Poles. The resarch method used was the analysis of data and literature on the subject. As a result of the data analysis, it was found that the state had taken all the necessary legislative steps to give refugees from Ukraine an ad hoc basis for their stay on the territory of the Republic of Poland and to ensure the facilities and resources necessary for adaptation to Polish society. Polish citizens are largely unanimous about helping refugees from Ukraine despite the fact there was a slight aversion among certain groups. The refugees are increasingly taking up employment in Poland. All the refugees' concerns about living outside of the territory of their country seemed to coincide with the solutions provided in the Act on Assistance to Ukrainian Citizens in connection with an armed conflict in the territory of that state. The results of the analysis show the importance of examining the mentality of the host country's socjety and the fears of refugees, so it could constitute a solid basis for guiding the legislator and the socjety what legal measures should be taken and wheter they take the needs of refugees into account, which will result in maintaining the social security of the country.

**Keywords:** social security, refugee, adaptation, law, Ukraine

## Wstęp

„Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r.” charakteryzuje działania społeczne w sferze bezpieczeństwa jako te, które mają dążyć do godnego życia rozwoju jego obywateli oraz progresu w sferze duchowej i materialnej narodu. Działania te konkretyzują się na aspektach ekonomicznych, intelektualnych i społecznych (AKT Prezydenta RP, s. 38). Spośród wielu definicji bezpieczeństwa społecznego za najbardziej adekwatną do niniejszego opracowania uważam określenie go jako regulacje normatywno-prawne, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa i aby do tego dojść wykorzystywane będą czynniki wewnętrzne i zewnętrzne mające wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy i instytucje, dzięki którym otrzymuje się gwarancje, iż rozwój i ład społeczny wchodzący w zakres bezpieczeństwa państwa będzie zapewniony (Gierszewski 2013, *Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, s. 174). Za dopełniającą niniejszy pogląd definicję uważam także: „Bezpieczeństwo społeczne obejmuje całokształt działań prawnych i organizacyjnych realizowanych przez podmioty rządowe (krajowe i międzynarodowe), pozarządowe i samych obywateli, które mają na celu zapewnienie określonego poziomu życia osobom, rodzinom i grupom społecznym oraz niedopuszczenie do ich marginalizacji i wykluczenia społecznego” (Leszczyński 2011, *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI*, s. 58). Jak można zauważyć po przedstawionych definicjach bezpieczeństwo społeczne w swoim charakterze zbliżone jest do integracji społecznej, lecz na znacznie szerszą skalę. Autor wskazuje korelację między bezpieczeństwem społecznym a integracją społeczną: „integracja społeczna, stan zorganizowania, zespolenia i zharmonizowania różnorodnych elementów tworzących zbiorowość społeczną, odnoszący się

do sfery norm i wartości, działań oraz łączności pomiędzy jednostkami i grupami społecznymi” (Encyklopedia PWN).

Przedstawione definicje będą grały kluczową rolę ku dalszej części rozważań, gdyż w przedmiotowym opracowaniu przyjrzymy się konfliktowi zbrojnemu na Ukrainie i jego wpływie na bezpieczeństwo społeczne państwa polskiego. Atak zbrojny Rosji na Ukrainę spowodował przemiany wpływające na nasze życie społeczne i gospodarcze. Skutkiem takich przemian może być zaburzenie postrzegania stanu bezpieczeństwa. Można go postrzegać na następujące sposoby:

1. stan braku bezpieczeństwa – cechujący się dużym rzeczywistym zagrożeniem i prawidłową diagnozą,
2. tan obsesji – cechujący się pojmowaniem nieznacznego zagrożenia jako dużego,
3. stan fałszywego bezpieczeństwa – cechuje się tym, iż poważne zagrożenie odbierane jest jako niewielkie,
4. stan bezpieczeństwa – cechuje się tym, iż zagrożenie jest niewielkie, natomiast jego diagnoza i postrzeżenie jest prawidłowe.

Autor podkreśla, iż charakter tych stanów może być subiektywny, jak i obiektywny (Leszczyński 2011, *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI*, s. 14).

Zagrożenia związane z zaburzeniem stanu bezpieczeństwa mogą mieć powiązanie z konfliktem zbrojnym na Ukrainie. Bowiem konflikt ten spowodował migrację uchodźców na dużą skalę do Polski, która rozpoczęła się 24 lutego 2022 r.

Z definicją uchodźcy możemy spotkać się w definicji United Nations High Commissioner for Refugees: „Uchodźca to ktoś, kto został zmuszony do opuszczenia swojego kraju z powodu prześladowań, wojny lub przemocy. Uchodźca ma uzasadnioną obawę przed prześladowaniami ze względu na rasę, religię, narodowość, poglądy polityczne lub przynależność do określonej grupy społecznej. Najprawdopodobniej nie mogą wrócić do domu lub boją się tego zrobić. Wojna i przemoc etniczna, plemienna i religijna są głównymi przyczynami ucieczki uchodźców ze swoich krajów” (UNHCR, 2022, *What is a Refugee? Definition and Meaning*). Ze zbliżoną definicją możemy spotkać się także w artykule 1a pkt 2 Konwencji Genewskiej, definiującą uchodźcę jako osobę, która: „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości lub przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa” (Konwencja 1991).

Dane definicje pozwalają na stwierdzenie, że uchodźcą jest ktoś, kto nie miał innego wyjścia niż opuszczenie własnego kraju, a skutkiem tego mogą być zdarzenia godzące w wartości danej osoby, bądź prześladowania i wojna. Podkreśla to różnice między imigrantami a uchodźcami.

Dla znaczenia uchodźców jak podaje Raport badawczy UKREF można wyróżnić dwa zasadnicze czynniki w kontekście różnic między uchodźcami a migrantami: „potencjalnie tymczasowym charakterem oraz niemożnością traktowania uchodźcy w kategoriach czysto dobrowolnej działalności” (Isański, Nowak, Sereda, Vakhitova 2022, Odbiór społeczny i integracja uchodźców z Ukrainy, s. 2), natomiast Victoria Metcalfe-Hough określa migrantów jako: „osoby, które mieszkają w innym kraju dłużej niż rok, bez względu na ich przyczyny (dobrowolne lub wymuszone), mające własne środki do życia, otrzymywane regularnie lub dorywczo” (Metcalfe-Hough 2015, *The migration crisis? Facts, challenges and possible solutions*, London, s. 3), a uchodźców jako: „osoby lub grupy społeczne, które wyjeżdżają do innych krajów z powodu obaw przed prześladowaniami z przyczyn rasowych, religijnych, narodowościowych, czy poglądów politycznych, mimo tego, że są pełnoprawnymi obywatelami tego kraju, a państwo z którego pochodzą, chce się ich pozbyć” (Metcalfe-Hough 2015, *The migration crisis? Facts, challenges and possible solutions*, London, s. 3). Warto poznać niniejsze różnice, gdyż w przedmiotowym opracowaniu chciałbym omówić akty prawne związane z pomocą uchodźcom, gdzie odróżnia się ich od osób, które przyjechali do Polski w celach zarobkowych przed datą rozpoczęcia konfliktu tj. 24 lutego 2022 r.

Wcześniej wspomniany raport wskazuje, iż wpływ kulturowy i myślowy uchodźców ma wpływ zarówno na nich, jak i na kraj przyjmujący. Jako jeden z najważniejszych czynników, który oddziałuje na dynamikę społeczną wskazano istotę relacji. W tej istocie mowa o osi „uchodźcy - społeczność osiadła - kraj przyjmujący”. Autorzy podkreślają tutaj wagę obszaru komunikacji, gdyż dla krajów przyjmujących, a zwłaszcza jego społeczeństwa ma ona znaczenie. „Na dłuższą metę migracje uchodźcze wpływają także na kulturę i myślenie społeczności przyjmujących. Dlatego m.in. tak istotnym czynnikiem determinującym dynamikę społeczną jest specyfika relacji konstruowanych na osi uchodźcy – społeczność osiadła – kraj przyjmujący, oparta na odrębności kultur, a ściślej: niezbędnym elementem jest obszar komunikacji. W prezentowanych wynikach badań wspomniany kontekst kulturowy wydaje się być szczególnie istotny, ale jego znaczenie leży w społeczeństwach przyjmujących” (Isański, Nowak, Sereda, Vakhitova 2022, Odbiór społeczny i integracja uchodźców z Ukrainy, s. 3).

Według Wojciecha Wasilewskiego pojawienie się uchodźców, bądź ogólnie obcokrajowców w pewnym etapie wnosi pierwiastek, który ma charakter nowy, obcy, czy też odmienny, a nawet nieakceptowalny. Gdy pojawia się odmienność może być ona odrzucona przez społeczność lokalną, gdyż wprowadza ona jak to określił autor „nową jakość w systemie” (Wasilewski 2022, *Kryzys migracyjny i jego implikacje dla społeczności lokalnych w świetle teorii*, s. 67). Niewątpliwie z niniejszą problematyką ma do czynienia od lutego 2022 r. państwo polskie oraz jego obywatele. Masowy napływ uchodźców z Ukrainy postawił społeczność lokalną przed zderzeniem się dwóch kultur, które mogą doprowadzić do zaburzenia się poczucia

bezpieczeństwa. Dlatego też problemem głównym przeprowadzanych badań jest odpowiedź na pytanie: Jaki wpływ ma konflikt na Ukrainie na bezpieczeństwo obywateli Polski? W odniesieniu do problemu zasadniczego wskazano następujące problemy szczegółowe:

1. Jaki wpływ miały regulacje prawne uchwalone przez ustawodawcę w związku kryzysem migracyjnym spowodowanym konfliktem zbrojnym na Ukrainie na ład społeczny i adaptacje uchodźców?
2. W jaki sposób uchodźcy z Ukrainy przyjmowani są przez obywateli Polski na przestrzeni lat 2014-2022?

### **Akty prawne wspierające uchodźców z Ukrainy**

W polskim systemie prawnym jedną z głównych ustaw regulujących pomoc cudzoziemcom w Polsce jest ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Samo prawo do azylu i statusu uchodźcy możemy spotkać w art. 56 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w którym głównie w ust. 2 mowa jest o nadaniu statusu uchodźcy cudzoziemcowi, który szuka schronienia w Polsce, uciekając przed prześladowaniem (Konstytucja RP 1997, art. 56). Przez konflikt zbrojny na Ukrainie i zwiększony napływ uchodźców do Polski, wprowadzona została ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

W projekcie niniejszej ustawy ocena skutków regulacji ustawy wskazuje, iż problem jaki ma rozwiązywać ustawa opiera się na zapewnieniu uchodźcom z Ukrainy doraźnej podstawy prawnej, co do której nie będzie wątpliwości w przedmiocie ich pobytu w Polsce, jeżeli ich opuszczenie kraju wynika na skutek działań wojennych. W dalszej części uzasadnienia była mowa o kierowaniu się tysięcy obywateli Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którzy w wyniku wojny poszukiwali schronienia, w związku z czym niezbędnym dla państwa polskiego było opracowanie rozstrzygnięć prawnych, które uregulują dane zdarzenie. Ustawodawca chciał przede wszystkim poprzez przedmiotową ustawę zapewnić legalny pobyt uchodźcom z Ukrainy. Przedstawione zostały propozycje rekomendowanych rozwiązań, planowanych narzędzi interwencji i oczekiwanych efektów związanych z ustawą. Poza wcześniej już wspomnianą szczegółową regulacją pobytu uchodźców z Ukrainy, którzy przybywają bezpośrednio z terytorium tego państwa w wyniku wojny, ustawa reguluje również takie aspekty jak podejmowanie pracy czy też prowadzenie działalności gospodarczej na szczególnych zasadach przez legalnie przebywających na terenie Polski obywateli Ukrainy, zasady pomocy, którą będą oferować wojewodowie, jednostki samorządu terytorialnego czy też inne podmioty dla uchodźców. Stworzony zostanie specjalny Fundusz Pomocy, który będzie wspomagał w realizacji zadań dla obywateli Ukrainy dotkniętych wojną. Regulacje obejmują też w dużej mierze aspekty

związane z uczniami i studentami w kontekście zapewniania im miejsc na studiach, uprawnień dla studentów, nauczycieli akademickich i pracowników naukowych, którzy opuścili Ukrainę, a także wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego, dzięki którym będą oni mogli realizować dodatkowe zadania oświatowe w zakresie kształcenia uchodźców (Projekt ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem na terytorium tego państwa, 2022).

Przechodząc do pełnego obowiązującego aktu prawnego, rozwinięte zostaną kwestie, które przedstawione zostały powyżej, lecz w pełnym zakresie przewidzianym przez ustawodawcę. Już na samym początku ustawy art. 2 występuje regulacja dotycząca legalności pobytu obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku, gdy uchodźca przybył do Polski od dnia 24 lutego 2022 r. i wyraża on chęć pozostania na terytorium Polski, to od przedstawionej daty jego pobyt wyznacza się na okres 18 miesięcy. Ustawodawca przewidział również wyjątki od przewidzianego przypadku. To znaczy, że osoby, które już posiadają m.in. zezwolenie na pobyt stały, pobyt czasowy, status uchodźcy, bądź rezydenta nie podlegają tej procedurze legalizacji. Rozporządzenie Rady Ministrów ma określić końcową datę, w której ta procedura skończy swoje obowiązywanie. Brane wtedy będą pod uwagę takie aspekty jak liczba cudzoziemców przybywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny i przewidywane zakończenie konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy.

Rejestracja pobytu obywatela Ukrainy w Polsce następuje podczas kontroli granicznej przez komendanta placówki Straży Granicznej, natomiast gdy zdarzy się, że obywatel Ukrainy nie został zarejestrowany podczas wjazdu, wtedy następuje to na jego wniosek. Wniosek ten należy złożyć nie później niż na 90 dni od dnia wjazdu na terytorium Polski. W przypadku, gdy obywatel Ukrainy przeszedł odpowiednio procedurę legalizacji, bądź złożył wniosek w wybranym przez siebie organie wykonawczym gminy w Polsce, zostaje mu wtedy nadany numer PESEL.

Wojewoda zgodnie z art. 12 ustawy ma możliwość zapewnienia pomocy dla obywateli Ukrainy o charakterze socjalnym, która m.in. polega na wyżywieniu zbiorowym, zakwaterowaniu czy zapewnieniu środków czystości i higieny osobistej. Podobna możliwość pomocy obywatelom Ukrainy została nadana również jednostkom samorządu terytorialnego, związkowi jednostek samorządu terytorialnego, a także związkowi metropolitalnym, aczkolwiek musi ona wynikać z własnej inicjatywy i być z posiadanych przez nich środków. Zakres pomocy powinien być odpowiednio uregulowany uchwałą właściwego organu wykonawczego. Dla osób fizycznych, które przyjmują obywateli Ukrainy uciekających przed konfliktem zbrojnym może zostać przyznane świadczenie pieniężne, jeżeli złożą wniosek. To świadczenie z tytułu zakwaterowania i wyżywienia obywatela Ukrainy, który spełnia warunki określone w ustawie jest przyznawane na okres nie dłuższy niż 120 dni, licząc od dnia, gdy obywatel Ukrainy przybył na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Sama kwota, jak i warunki jego przyznawania Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia.



Kolejny artykuł, określa utworzenie Funduszu Pomocy, w tym jego pochodzenie i przeznaczenie środków. Fundusz Pomocy zostaje utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego. Jego celem będzie finansowanie lub dofinansowanie zadań, wchodzących w zakres pomocy Ukrainie, obywatelom Ukraińskim dotkniętych konfliktem zbrojnym, zarówno na terenie Rzeczypospolitej, jak i poza nią. Fundusz ma za zadanie realizować sprawy związane z bezpieczeństwem żywnościowym Polski, które może zostać zaburzone na skutek konfliktu zbrojnego na Ukrainie.

Ustawodawca w art. 22 uregulował prawo do wykonywania pracy przez obywateli Ukrainy, w tym rejestracji jako osoby, która szuka pracy lub jest bezrobotna. Każdy legalnie przebywający na terenie Polski obywatel Ukrainy ma prawo do wykonywania pracy pod warunkiem, że spełnia on wymogi określone w ustawie. Pracodawca, który powierza wykonywanie pracy dla obywatela Ukrainy zobowiązany jest zawiadomić właściwy miejscowo urząd pracy o podjęciu przez niego zatrudnienia. Uregulowano także prawo dla obywateli Ukrainy do wykonywania i podejmowania działalności gospodarczej. Warunkiem do podjęcia i wykonywania działalności będzie uzyskanie numeru PESEL przez obywatela Ukrainy, gdy go posiada może wykonywać działalność gospodarczą w Polsce, w sposób niczym nie różniący się od zasad przysługujących obywatelom polskim. W przypadku wygaśnięcia legalności pobytu, obywatel Ukrainy zostaje wykreślony z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. W ustawie przewidziano możliwość zatrudniania obywateli Ukrainy w urządach państwowych i jednostkach samorządowych, jednak zgodnie z art. 23a praca ta może być wykonywana na stanowiskach obsługi lub pomocniczych. Jak określa ustawodawca nie może to być stanowisko, które ma bezpośredni lub pośredni wpływ na generalny interes państwa w urządach, jak i władzę publiczną.

Ustawodawca dał prawo do wszelkiego rodzaju świadczeń dla uciekających przed wojną obywatelom Ukrainy. W zakres tych świadczeń wchodzi:

1. świadczenia rodzinne,
2. świadczenia wychowawcze,
3. świadczenia dobry start,
4. rodzinny kapitał opiekuńczy,
5. dofinansowania obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub za dziennego opiekuna.

Wyłączony został natomiast warunek posiadania karty pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”. Co warto dodać, w przypadku obliczeń kryteriów dochodowych, nie zalicza się do nich obywatel Ukrainy, który nie przebywa w Polsce.

W art. 28 znalazły się przepisy o utworzeniu żłobka lub klubu dziecięcego, aby obywatele Ukrainy do lat 3 mieli zapewnioną opiekę. Utworzyć takie żłobki mogą odpowiednio wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a także podmiot niezwiązany z gminą po uzyskaniu zgody wymienionych organów. Obywatele Ukraińscy uciekający przed wojną mają dodatkowo przewidziane jednorazowe świadczenie pieniężne w wysokości 300 zł, a organ właściwy do jego wydania to wcześniej wspomniany wójt, burmistrz i prezydent miasta.

Występuje również szereg ułatwień dla studentów i nauczycieli akademickich, którzy są obywatelami ukraińskimi uciekającymi przed wojną. Pierwszym z nich jest możliwość kontynuowania nauki na polskich uczelniach, nawet jeżeli nie posiadają oni odpowiednich dokumentów, które potwierdzałyby okres przebytych studiów, zdanych egzaminów czy też praktyk. Uczelnia jest zobowiązana wtedy zweryfikować osiągnięte efekty nauczania studenta w ramach wyznaczonych przez siebie zasad. Przewidziane jest, że jeżeli student nie przejdzie weryfikacji w sposób dostateczny, to uczelnia może go zobowiązać do złożenia danych egzaminów lub odbycia praktyki zawodowej. Podobnie jest w przypadku zatrudniania nauczycieli akademickich, którzy są obywatelami Ukrainy uciekającymi przed wojną od dnia 24 lutego 2022 r. Mogą oni zostać zatrudnieni bez przeprowadzania konkursu. Wymagane jest, aby obywatel Ukrainy oświadczył, iż był nauczycielem akademickim oraz posiadał niezbędne do tego zawodu wykształcenie np. tytuł zawodowy, bądź stopień naukowy (Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem na terytorium tego państwa, 2022).

Jak można zauważyć ustawodawca poczynił wszelkie kroki, aby w zrównoważony i efektywny sposób zaadaptować społeczeństwo Ukraińskie do uwarunkowań społecznych, jak i gospodarczych panujących w Polsce. Obywatele Ukrainy uciekający przed wojną otrzymują odpowiednią pomoc, jak najszybszą możliwość rozpoczęcia pracy oraz kontynuowania nauki w przypadku studentów.

## O ustawie wspierającej uchodźców z Ukrainy

O niezbędności ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy możemy już przeczytać w komentarzu praktycznym Mateusza Karciarza, który przyjął na wstępie następujące stwierdzenie: „W sytuacji, w jakiej znalazła się Polska mierząca się z napływem uchodźców z terenu Ukrainy, przyjęcie odpowiednich regulacji prawnych na ten czas mających na celu zapobiegnięcie negatywnym skutkom wpływu sytuacji za naszą wschodnią granicą (a przynajmniej łagodzenie tych skutków) jest niezbędne. Środkiem do osiągnięcia wskazanego celu ma być ustawa z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa – dalej u.p.o.U.” (Karciaz, *JST a polecenia wojewody w specustawie ukraińskiej*, 2022). Autor skupił się w swoim komentarzu *stricto* na poleceniach wojewody w specustawie ukraińskiej i choć miał on pewnego rodzaju wątpliwości co do jej zgodności z prawem - autor powołał się głównie na gwarantowaną w Konstytucji samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Wskazane przez niego zostało, iż sytuacja z jaką muszą się po raz kolejny zmagać jednostki samorządu terytorialnego wymaga nadzwyczajnych środków i rozwiązań prawnych, dzięki którym organy będą mogły działać w sposób właściwy i sprawny.



O pomocy obywatelom Ukrainy z inicjatywy jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków pisze w swoim komentarzu praktycznym także Misiejko Adrian. Autor komentarza skupił się głównie na art. 12 ust. 4 i 5 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy i odniósł się do tematu w następujący sposób: „Ustawodawca określił zadania jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków w odniesieniu do obywateli Ukrainy w kilku jednostkach redakcyjnych ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Może rodzić to poważne trudności z prawidłowym sformułowaniem aktów prawnych podejmowanych na podstawie art. 12 ust. 5 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Dotyczy to w szczególności wątpliwości co do tego, czy są one aktami prawa miejscowego. Jest to duży problem, gdyż w dotychczasowym orzecznictwie i piśmiennictwie prawniczym trwają spory o charakter prawny niektórych uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawione w komentarzu wskazówki bazują zatem w pewnej mierze na dotychczasowym dorobku orzecznictwa i doktryny, ale nie gwarantują, że w przyszłości organy nadzoru lub sądy administracyjne nie przyjmą innego stanowiska w odniesieniu do aktów z zakresu pomocy obywatelom Ukrainy” (Misiejko, *Pomoc obywatelom Ukrainy z inicjatywy jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków*, 2022). Jak można zauważyć autor wskazuje, iż ustawodawca nie wykorzystał pełnego potencjału możliwości jakimi dysponują jednostki samorządu terytorialnego tworząc daną ustawę, może to skutkować swego rodzaju niepewnością co do hierarchii jaką będzie stanowić dany akt prawa miejscowego.

Bardziej przychylny pogląd na ustawę przedstawia Iwaćkowska Agnieszka, która poruszała aspekt podejmowania działalności gospodarczej przez obywateli Ukrainy, którzy legalnie przebywają na terytorium Polski. Autorka na samym początku wspomina o poszerzeniu się możliwości przemieszczenia się do Polski przez obywateli Ukrainy dotkniętych konfliktem zbrojnym. Jak podkreśla, obywatele Ukrainy nie muszą przybywać bezpośrednio z terytorium swojego państwa. Ustawa przewiduje też ich przybycie z terytorium innego państwa, pod warunkiem, że wynika to z działań wspomnianego konfliktu zbrojnego. Przesłanką wykonywania działalności gospodarczej w takich formach jak jednoosobowa działalność gospodarcza czy w formie spółki osobowej lub kapitałowej będzie legalny pobyt w Polsce oraz nadanie obywatelowi numeru PESEL. Wówczas rejestrują oni odpowiednio swoją działalność w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej lub Krajowym Rejestrze Sądowym w przypadku spółki. Autorka w podsumowaniu komentarza określa powyższe regulacje jako „istotne ułatwienia” (Iwaćkowska, *Zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez obywateli Ukrainy, przebywających legalnie na terytorium RP*, 2022).

## Odbiór i adaptacja uchodźców w Polsce

W. Wasilewski wskazał, iż „cecha, która definiuje podmiotowo problem migracyjny w Europie jest: obcokrajowość, odmienność etniczna lub narodowa, inność, obcość”. Autor wskazał atrybuty, jako te z którymi mamy do czynienia choćby w początkowej z faz czasowej interakcji społecznej znanej też jako faza identyfikowania. Występowanie kryzysu migracyjnego może być dotkliwie dla społeczności lokalnych, gdyż odbije się to na ich funkcjonowaniu i realizowanych przez nich misjach i celach (Wasilewski 2022, *Kryzys migracyjny i jego implikacje dla społeczności lokalnych w świetle teorii*, s. 53-54). Dlatego też część ta będzie dotyczyć odbioru i adaptacji uchodźców z Ukrainy w Polsce. Pod uwagę zostaną wzięte raporty Centrum Badania Opinii Społecznej nawiązujące do stosunku Polaków do przyjmowania uchodźców z Ukrainy, wyniki badań z raportu UKREF dotyczące potrzeb i obaw uchodźców z Ukrainy i dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w których przedstawiono jakie rodzaje prac zostały podjęte przez uchodźców z Ukrainy.

Straż graniczna podaje na swoim oficjalnym profilu w mediach społecznościowych na platformie Twitter na bieżąco liczbę uchodźców jaka przybyła z Ukrainy do Polski. Od 24.02.2022 r. odprawionych z Ukrainy do Polski zostało aż 4,021 mln osób. Liczba ta budzi wiele emocji, gdyż jest to niebagatelna liczba przemieszczających się ludzi. Dlatego ważnym będzie sprawdzenie jak Polacy odbierają przyjmowanie uchodźców z Ukrainy (Straż graniczna, 2022).

Jak wskazuje raport Centrum Badania Opinii Społecznej, Polacy są zgodni w kontekście przyjmowania uchodźców z Ukrainy. Aż 94% obywateli polskich jest zgodna z tym, że Polska powinna przyjmować uchodźców z Ukrainy, z czego 57% z nich na pytanie odpowiedziało „zdecydowanie tak”. Przeciwnych przyjmowaniu uchodźców było zaledwie 3%, a kolejne 3% nie było w stanie określić się z odpowiedzią. Centrum Badania Opinii Społecznej monitorowało stosunek do przyjmowania azylantów z Ukrainy już od 2015 roku. Jak można zauważyć w raporcie wskaźnik ten znacząco wzrósł. W latach od 2015 do 2018 roku skala osób, która na pytanie: „Czy, Pana(i) zdaniem, Polska powinna przyjmować ukraińskich uchodźców z terenów objętych konfliktem?” odpowiedziała zdecydowanie tak, oscylowała w granicach od 10 do 16%, podczas gdy w późniejszym okresie do 2022 roku wskaźnik ten wzrósł aż do 57%. Całkowity wskaźnik osób, które odpowiedziały „raczej tak” i „zdecydowanie tak” w latach 2015 do 2018 oscylował od 50% do 56%. Pocięszającym jest fakt, że liczba osób, która była przeciwna przyjmowania uchodźców na przestrzeni lat spadła. Osoby, które były zdecydowanie na „nie” na przestrzeni lat 2015-2018 stanowiły od 10 do 18%, natomiast całość osób, które były przeciwnie przyjmowaniu ukraińskich uchodźców w latach 2015-2018 był mniej więcej w okolicach od 33 do 38%. Finalnie warto też wspomnieć o osobach, które nie były w stanie się określić, gdyż w 2015 roku było to 12%, natomiast w 2022 roku jest to zaledwie 3%, więc możemy tu zauważyć, aż czterokrotny spadek, co jest bardzo korzystne,

ponieważ uważam za ważne, aby obywatele mieli swoje opinie co do aktualnych wydarzeń. Centrum Badań Opinii Społecznej podkreśla, iż poparcie dla przyjmowania uchodźców z Ukrainy przez Polskę przeważa w każdej analizowanej przez nich grupie społeczno-demograficznej i światopoglądowej. W kontekście wyższego poziomu sprzeciwu, można go było zauważyć w grupach respondentów, których wiek oscylował między 18 a 24 rokiem życia – 6% i między 25 a 34 rokiem życia – 7%, większy sprzeciw występował także wśród robotników wykwalifikowanych – 8% i tych, którzy nie wykazują żadnego zainteresowania polityką – 10% (CBOS, *Komunikat z badań Polacy wobec rosyjskiej inwazji na Ukrainę*, 2022, s. 8-9).

Uchodźcy czynnie biorą udział w życiu społecznym i adaptują się do naszych warunków w państwie. Jak podaje portal gov.pl: „Dzięki rozwiązaniom przyjętym w rządowej specustawie pracę w Polsce znalazło już 102 tys. obywateli Ukrainy. Zdecydowana większość zatrudnionych – 75 proc. – to kobiety” (MRiPS, *Zatrudnienie w Polsce znalazło już 102 tys. obywateli Ukrainy*, 2022). Jak podaje ministerstwo w dalszej części artykułu to usunięcie zezwoleń na pracę dla uchodźców miało wpływ na ograniczenie biurokracji i ułatwienie dostępu do rynku pracy w Polsce. Co ciekawe w artykule powołano się również na słowa minister rodziny i polityki społecznej Marleny Małąg, która wypowiedziała następujące słowa: „Każdego dnia zatrudnienie znajduje kolejne kilka tysięcy obywateli Ukrainy, którzy dzięki temu zyskują źródło utrzymania i mają szansę na samodzielne życie w naszym kraju. Osoby te wykonują głównie proste prace w branżach, w których pracodawcy zgłaszają braki kadrowe. Najwięcej obywateli Ukrainy znalazło pracę w województwach: mazowieckim, dolnośląskim i wielkopolskim. Sytuacja na rynku pracy w Polsce jest dobra, a pracodawcy cały czas szukają nowych pracowników” (MRiPS, *Zatrudnienie w Polsce znalazło już 102 tys. obywateli Ukrainy*, 2022).

Nawiązując do wspomnianych danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej zbadano rodzaje wykonywanych prac przez ukraińskich uchodźców. W podziale zatrudnionych uchodźców ze względu na płeć, zatrudnionych zostało aż 75% kobiet, a mężczyzn 25%. W wymienionych rodzajach pracy wyodrębnić można: Pracę prostą, która nie wymaga kwalifikacji wykonuje 49,4 tys. osób, pracę biurową, techniczną i inną adekwatną dla średniego personelu wykonuje 17,7 tys. osób, pracę w przemyśle i rzemieślniczą 14,2 tys. osób, pracę w usługach i sprzedaży wykonuje 10,7 tys. osób, a pracę operatorów i monterów maszyn 10 tys. osób. W przypadku podziałów na województwa: w mazowieckim prace znalazło - 18,1 tys. osób, dolnośląskim – 12,3 tys. osób, wielkopolskim – 11,6 tys. osób i śląskim – 10 tys. osób. Mniejszą liczbę zanotowano w województwach: świętokrzyskim, podlaskim i podkarpackim (MRiPS, *Zatrudnienie w Polsce znalazło już 102 tys. obywateli Ukrainy*, 2022).

Wcześniej wspomniany raport UKREF zbadał potrzeby, obawy i plany uchodźców z Ukrainy. Na wykresie pierwszym przedstawiono, jak respondenci odpowiadali na pytanie „Jakie są Twoje najważniejsze potrzeby?”, wyróżniona została lista 15 potrzeb. Każdy z respondentów miał wskazać pięć najważniejszych dla niego.

Spośród nich wybrano „znalezienie pracy” – 350 osób, „pomoc materialna” – 286 osób, „długoterminowy wynajem mieszkania” – 280 osób, „pomoc medyczna” – 237 osób i „kurs językowy” – 235 osób. Drugi wykres z kolei przedstawiał odpowiedzi na pytanie „Jakie są Twoje najważniejsze obawy?”. Respondenci mieli możliwość wybrania 5 z 8 możliwości. W tych wybranych uplasowały się takie odpowiedzi jak: „obawa o losy bliskich, którzy pozostali na Ukrainie” – 368 osób, „obawa o losy mojego kraju” – 339 osób, „brak pieniędzy i środków do życia” – 289 osób, „Nie wiem, kiedy będę mógł/mogła wrócić” – 266 osób (Isański, Nowak, Sereda, Vakhitova 2022, Odbiór społeczny i integracja uchodźców z Ukrainy, s. 8).

## Wnioski

Konflikt zbrojny na Ukrainie i związana z nim migracja pokazała, że podjęcie działań przez ustawodawcę było nieuniknione. Wejście w życie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa pozwoliło stworzyć jasną podstawę prawną, na bazie której każdy obywatel Ukrainy, który został dotknięty tym konfliktem zbrojnym może legalnie przebywać na terenie Polski. Nadanie jej charakteru ustawy szczególnej tj. specustawy dało jej pierwszeństwo względem innych ustaw. Podjęcie niniejszych działań przez ustawodawcę mogło odciążać państwo w biurokracji oraz rozwiązać wątpliwości prawne, które mogłyby zaistnieć w przypadku, gdyby ustawa ta nie weszła w życie.

Kluczową rolę odegrało również podejście społeczeństwa polskiego do uchodźców z Ukrainy, bowiem to ono stanowi jeden z ważnych filarów bezpieczeństwa społecznego. Można zgodzić się ze stwierdzeniem Wojciecha Wasilewskiego, który w swoim opracowaniu podkreślił, iż obecność migrantów-obcokrajowców w społecznościach lokalnych może mieć na nich znaczący wpływ. Mówi on także, że: „Pewne cechy społeczności lokalnej w relacji do cech obcokrajowców-migrantów determinują funkcjonowanie lokalnej społeczności, jej misje, cele i funkcje. Szereg mogących wystąpić zjawisk wynikających z interakcji międzyludzkich lub międzygrupowych determinuje również bezpieczeństwo społeczne” (Wasilewski 2022, *Kryzys migracyjny i jego implikacje dla społeczności lokalnych w świetle teorii*, s.69). Choć dotyczy to głównie społeczności lokalnej, a nie całego narodu, możemy zauważyć tutaj zbieżność z chęcią do przyjmowania uchodźców przez Polaków (pomoc uchodźcom może być swego rodzaju celem/misją), tak jak zostało to wykazane w badaniach Centrum Badań Opinii Społecznej.

Niniejszy artykuł poświęcony był konfliktowi zbrojnemu na Ukrainie a bezpieczeństwu społecznemu państwa polskiego. Głównym celem była prezentacja najważniejszego aktu prawnego podjętego przez ustawodawcę obejmującą adaptację uchodźców w Polski porządek prawny, a także badań identyfikujących obawy uchodźców związane z migracją i zmian w odbiorze uchodźców przez społeczeństwo

polskie na przestrzeni lat. Wkład ustawodawcy i osób prowadzących badania odgrywa ważną rolę w przeciwdziałaniu potencjalnym kryzysom migracyjnym i zaburzeniu bezpieczeństwa społecznego państwa.

## BIBLIOGRAFIA

- [1] CBOS, 2022, Komunikat z badań Polacy wobec rosyjskiej inwazji na Ukrainę [online]. CBOS. Dostępne pod adresem: [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K\\_038\\_22.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_038_22.PDF) [dostęp: 11 czerwca 2022].
- [2] Encyklopedia PWN, 2022, integracja społeczna [online]. Dostępne pod adresem: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/integracja-spoeczna;3915018.html> [dostęp: 11 czerwca 2022].
- [3] Gierszewski, J., 2013. Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Warszawa: Difin.
- [4] Isański, J., Nowak, M., Sereda, V., Vakhitova, H., 2022. Odbiór społeczny i integracja uchodźców z Ukrainy. Raport badawczy UKREF, 1(2022), 2, 3, 8. DOI: 10.13140/RG.2.2.28450.91845.
- [5] Iwackowska, A., 2022. Zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez obywateli Ukrainy, przebywających legalnie na terytorium RP. LEX [online]. Dostępne pod adresem: <https://sip.lex.pl/#/publication/470178019/iwackowska-agnieszka-zasady-podejmowania-i-wykonywania-dzialalnosci-gospodarczej-przez-obywateli...?cm=RELATIONS> [dostęp: 11 czerwca 2022].
- [6] Karciarz, M., 2022. JST a polecenia wojewody w specustawie ukraińskiej. LEX [online]. Dostępne pod adresem: <https://sip.lex.pl/#/publication/470178001/karciaz-mateusz-jst-a-polecenia-wojewody-w-specustawie-ukraińskiej?cm=RELATIONS> [dostęp: 11 czerwca 2022].
- [7] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483), rozdział II, art. 56.
- [8] Konwencja sporządzona w Genewie z dnia 28 lipca 1951 r. – Dotycząca statusu uchodźców (Dz. U 1991 nr 119 poz. 515), rozdział 1, art. 1a, pkt 2 [online]. Dostępne pod adresem: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19911190515> [dostęp: 11 czerwca 2022].
- [9] Leszczyński, M., 2011. Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI w, Warszawa: Difin.
- [10] Metcalfe-Hough, V., 2015., The migration crisis? Facts, challenges and possible solutions, London, s. 3.
- [11] Misiejko, A., 2022. Pomoc obywatelom Ukrainy z inicjatywy jednostek samorządu terytorialnego lub ich obowiązków [online]. LEX. Dostępne pod adresem: <https://sip.lex.pl/#/publication/470178075/misiejko-adrian-pomoc-obywatelom-ukrainy-z-inicjatywy-jednostek-samorzadu-terytorialnego-lub-ich...?cm=RELATIONS> [dostęp: 11 czerwca 2022].
- [12] MRiPS, 2022, Zatrudnienie w Polsce znalazło już 102 tys. obywateli Ukrainy. Gov.pl [online]. Dostępne pod adresem: <https://www.gov.pl/web/rodzina/zatrudnienie-w-polsce-znalazlo-juz-102-tys-obywateli-ukrainy> [dostęp: 11 czerwca 2022].
- [13] Rządowy projekt ustawy z dnia 7 marca 2022 r. – O pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Druk nr 2069) [online]. Dostępne pod adresem: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8BB50CB16E2DEC48C12587FE005C19B8/%24File/2069.pdf> [dostęp: 11 czerwca 2022].
- [14] Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, BBN 2014.

- [15] Straż graniczna, 2022. Twitter. Dostępne pod adresem: [https://twitter.com/Straz\\_Graniczna/status/1536236523191951360?cxt=HHwWglCz\\_c--59EqAAAA](https://twitter.com/Straz_Graniczna/status/1536236523191951360?cxt=HHwWglCz_c--59EqAAAA) [dostęp: 11 czerwca 2022].
- [16] The United Nation Refugee Agency, What is a Refugee? Definition and Meaning | USA for UNHCR [online]. Dostępne pod adresem: <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/what-is-a-refugee/> [dostęp: 11 czerwca 2022].
- [17] Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. – O pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem na terytorium tego państwa [online]. Dostępne pod adresem: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000583/U/D20220583Lj.pdf> [dostęp: 11 czerwca 2022].
- [18] Wasilewski, W., 2018, Kryzys migracyjny i jego implikacje dla społeczności lokalnych w świetle teorii, [w:] Bezpieczeństwo Społeczne w Wymiarze Lokalnym i Ogólnopolskim, red. A. Rumianowska, A. Fordoński, D. Urbański, wyd. Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Płocku, Płock.