

# **SYTUACJA MIESZKANIOWA UCHODźCÓW Z UKRAINY W POLSCE**

**W świetle przepisów o pomocy udzielanej  
w związku z konfliktem zbrojnym**

Ewa Bończak-Kucharczyk

---

---

---



Wolters Kluwer

# **SYTUACJA MIESZKANIOWA UCHODźCÓW Z UKRAINY W POLSCE**

**W świetle przepisów o pomocy udzielanej  
w związku z konfliktem zbrojnym**

Ewa Bończak-Kucharczyk

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 lipca 2022 r.

Wydawca  
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący  
Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne  
Elżbieta Lipińska

Projekt okładek serii  
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-847-0

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.  
Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 728 313 462  
e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluwer.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

|                                                                                                                                             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Wykaz skrótów .....</b>                                                                                                                  | <b>7</b>  |
| <b>Wprowadzenie.....</b>                                                                                                                    | <b>9</b>  |
| <b>Rozdział I</b>                                                                                                                           |           |
| <b>Ogólna sytuacja uchodźców wojennych z Ukrainy .....</b>                                                                                  | <b>13</b> |
| 1.1. Kogo dotyczy pomoc przewidziana w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa ..... | 13        |
| 1.2. Ogólny zakres pomocy przewidzianej ustawą z 12.03.2022 r. i szczególny charakter sytuacji uchodźców wojennych z Ukrainy.....           | 18        |
| 1.3. Przegląd regulacji prawnych związanych z sytuacją mieszkaniową uchodźców wojennych z Ukrainy zawartych w ustawie z 12.03.2022 r. ....  | 27        |
| 1.4. Dodatki mieszkaniowe jako forma pomocy mieszkaniowej .....                                                                             | 34        |
| <b>Rozdział II</b>                                                                                                                          |           |
| <b>Tymczasowe formy zakwaterowania i świadczenia finansowe dla uchodźców z Ukrainy.....</b>                                                 | <b>39</b> |
| 2.1. Tymczasowe formy zakwaterowania.....                                                                                                   | 39        |
| 2.2. Jednorazowe świadczenie pieniężne dla polskich podmiotów i osób prowadzących gospodarstwa domowe .....                                 | 44        |
| 2.3. Jednorazowe świadczenie pieniężne przyznawane uchodźcom z Ukrainy .....                                                                | 51        |

---

|                                                                                                        |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.4. Świadczenia pieniężne i niepieniężne przyznawane na podstawie ustawy o pomocy społecznej .....    | 54         |
| <b>Rozdział III</b>                                                                                    |            |
| <b>Użyczenie jako podstawa zamieszkiwania znacznej części uchodźców wojennych z Ukrainy .....</b>      | <b>63</b>  |
| <b>Rozdział IV</b>                                                                                     |            |
| <b>Uchodźcy wojenni z Ukrainy jako najemcy .....</b>                                                   | <b>79</b>  |
| 4.1. Najem i stosowanie przepisów o ochronie praw lokatorów w świetle ustawy z 12.03.2022 r. ....      | 79         |
| 4.2. Możliwości wynajęcia lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.....                  | 93         |
| 4.3. Użyczenie i wynajmowanie lokali uchodźcom z Ukrainy przez społeczne inicjatywy mieszkaniowe ..... | 97         |
| <b>Rozdział V</b>                                                                                      |            |
| <b>Możliwości zakupu domów i lokali przez uchodźców wojennych z Ukrainy.....</b>                       | <b>109</b> |
| <b>Literatura .....</b>                                                                                | <b>117</b> |

## WPROWADZENIE

Wojna w Ukrainie, która rozpoczęła się 24.02.2022 r., spowodowała w krótkim czasie exodus obywateli tego kraju do państw Europy Zachodniej. Większość przybyła do Polski i chociaż część z nich wyjechała stąd do innych państw, to jednak po upływie pierwszych dwóch miesięcy wojny ok. 3 mln ukraińskich uchodźców, w większości kobiet i dzieci, w naszym kraju pozostało. W tym samym czasie Polskę opuściło kilkaset tysięcy osób, głównie mężczyzn, które wróciły do Ukrainy, by wziąć udział w działaniach wojennych. Wprawdzie liczba uchodźców przybyłych do Polski i tych, którzy z niej później wyjeżdżają, nieustannie się zmienia, jednak niezależnie od wielkości tych zmian skala tego uchodźstwa jest i zapewne pozostanie ogromna.

Postawiło to nasz kraj w sytuacji, w której konieczny stał się wielki wysiłek w zakresie udzielenia pomocy uchodźcom wojennym z Ukrainy oraz zapewnienia im warunków umożliwiających w miarę normalne życie w Polsce – dach nad głową, środki do życia, w tym możliwość pracy, opiekę zdrowotną, edukację dzieci i młodzieży itd.

Powstały w tym celu specjalne rozwiązania prawne, zawarte w ustawie z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. poz. 583 ze zm.), dalej często w tej książce powoływanej jako ustawa z 12.03.2022 r. Regulacje w niej zawarte obejmują szczególne zasady zalegalizowania pobytu obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, oraz obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu tych działań

wojennych przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Chociaż ustawa nie używa tego terminu, w niniejszej publikacji osoby te, wskazane w art. 1 i 2 u.p.o.u., będą dla uproszczenia nazywane uchodźcami wojennymi z Ukrainy bądź uchodźcami z Ukrainy.

Omawiana ustawa określa także szczególne zasady powierzania pracy takim osobom, podejmowania i wykonywania przez nie działalności gospodarczej oraz niektóre inne uprawnienia, szczególne w porównaniu z sytuacją uchodźców z innych krajów i inne, niż generalnie przysługują przybywającym do Polski cudzoziemcom.

Celem tej książki jest przedstawienie sytuacji prawnej uchodźców wojennych z Ukrainy w Polsce w jednej tylko dziedzinie: w zakresie spraw mieszkaniowych, gdyż zarówno duży napływ osób poszukujących jakiegokolwiek schronienia, jak i niektóre przepisy ustawy z 12.03.2022 r. sprawiają, że w świetle tych regulacji ich sytuacja mieszkaniowa ma pewne cechy szczególne. Nie pokrywa się z sytuacją obywateli polskich, ale też różni się od sytuacji cudzoziemców nieobjętych tą ustawą i jest inna niż sytuacja uchodźców z innych państw.

Szczegółowa analiza różnych przepisów mieszkaniowych lub dotyczących nieruchomości, jakie obowiązują w Polsce, a dotyczą zarówno obywateli polskich, jak i uchodźców wojennych z Ukrainy, nie jest celem tej publikacji; koncentruje się ona głównie na przedstawieniu różnic wynikających ze szczególnych przepisów ustawy z 12.03.2022 r. i ich skutków dla sytuacji mieszkaniowej tych uchodźców, a częściowo także na realnych możliwościach zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych w kontekście aktualnej sytuacji mieszkaniowej Polaków. Jeśli chodzi o przepisy ogólnie w Polsce obowiązujące, dotyczące zarówno obywateli polskich, jak i uchodźców wojennych z Ukrainy, poleca się lekturę innych publikacji, które szczegółowo komentują te zagadnienia.

W niniejszej książce starano się udzielić odpowiedzi na pytania, czy i w jaki sposób różnią się uprawnienia uchodźców wojennych z Ukrainy, jako najemców domów i mieszkań albo osób, którym użyczono mieszkania lub jego części bądź budynku o innych funkcjach, od sytuacji obywateli polskich. Czy i jakie są możliwości udzielania tym uchodź-

## Rozdział I

# OGÓLNA SYTUACJA UCHODźCÓW WOJENNYCH Z UKRAINY

### **1.1. Kogo dotyczy pomoc przewidziana w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa**

Z przepisów art. 1 ustawy z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa wynika, że ustawa ta dotyczy pomocy obywatelom Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, oraz obywatelom Ukrainy posiadającym Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu tych działań wojennych przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Za obywatela Ukrainy uważa się także nieposiadającego obywatelstwa ukraińskiego małżonka obywatela Ukrainy, o ile przybył on na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, a nie jest obywatelem polskim, ani obywatelem innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Niektóre przepisy omawianej ustawy dotyczą pomocy niektórym obywatelom polskim, którzy do czasu wybuchu wojny w Ukrainie przebywali w tym kraju, a później powrócili do Polski.



Ustawa ta, z wyjątkiem wspomnianych wcześniej małżonków, nie dotyczy obywateli innych krajów, nawet jeśli przybyli oni na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa.

Za obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, uważa się, zgodnie z art. 2 ust. 1 u.p.o.u., tylko tych, którzy przybyli legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej **od 24.02.2022 r.** do dnia, który ma być określony w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 2 ust. 4 u.p.o.u., i deklarują zamiar pozostania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym w samej ustawie napisano, że ich **pobyt na terenie Polski uznaje się za legalny w okresie 18 miesięcy, licząc od 24.02.2022 r.**

Zatem przyjęto, że **głównym kryterium udzielania pomocy na podstawie przepisów omawianej ustawy jest legalność pobytu uchodźców wojennych z Ukrainy w Polsce oraz zadeklarowanie przez nich zamiaru pozostania na terytorium Polski.** Ich pobyt jest legalny, jeśli przybyli oni do Polski z Ukrainy najwcześniej 24.02.2022 r. i nie później niż w dniu jeszcze nieznanym, który ma w przyszłości zostać określony w rozporządzeniu wykonawczym w zależności od liczby cudzoziemców napływających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, sytuacji ludności cywilnej i perspektywy zakończenia działań wojennych na terytorium Ukrainy oraz względów obronności, bezpieczeństwa państwa oraz względów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (zob. art. 2 ust. 4 u.p.o.u.). Tymczasem w ustawie przyjęto, że ich pobyt jest legalny w okresie 18 miesięcy, licząc od 24.02.2022 r., jednak czas ten może ulec zmianie, w tym wydłużeniu, gdyby z przebiegu działań wojennych lub z innych przyczyn wynikało, że jest taka potrzeba.

**Za legalny uznaje się także pobyt dziecka urodzonego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez matkę, która spełnia powyższe warunki – w okresie dotyczącym matki.**

Do ustalenia czasu pobytu uznawanego za legalny stosuje się, zgodnie z art. 2 ust. 1 u.p.o.u., art. 57 § 3 ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735, 1491 i 2052). Przepis ten stanowi, że terminy określone w miesiącach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim miesiącu, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca.

Analogiczne zasady dotyczą, według art. 2 ust. 2 u.p.o.u., obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka. Jeśli opuścili oni Ukrainę w okresie od 24.02.2022 r., a następnie przybyli legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do dnia określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 2 ust. 4 u.p.o.u. i deklarują zamiar pozostania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, to ich pobyt na tym terytorium uznaje się za legalny w okresie 18 miesięcy, licząc od 24.02.2022 r. (Także w tym przypadku do określenia okresu pobytu uznawanego za legalny stosuje się art. 57 § 3 k.p.a.). Do członków najbliższej rodziny obywatela Ukrainy posiadającego Kartę Polaka przepisy omawianej ustawy stosuje się odpowiednio.

Jak z tego wynika, pomoc świadczona uchodźcom wojennym z Ukrainy na podstawie przepisów ustawy z 12.03.2022 r. nie obejmuje osób, które przybyły z Ukrainy do Polski przed 24.02.2022 r., niezależnie od przyczyn ich przybycia. Nie dotyczy także osób, które przybędą do Polski po dniu określonym w rozporządzeniu wykonawczym. Pobyt tych osób w Polsce nie jest automatycznie uznawany za legalny na podstawie art. 1 i 2 u.p.o.u., co nie znaczy, że wszystkie te osoby przebywają w Polsce nielegalnie. Oznacza jedynie, że stosuje się do nich inne zasady (i przepisy) niż do osób, o których mowa w art. 1 oraz w art. 2 ust. 1 i 2 u.p.o.u.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 u.p.o.u. przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się do obywateli Ukrainy posiadających:

- zezwolenie na pobyt stały,
- zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej,
- zezwolenie na pobyt czasowy,
- status uchodźcy,

- ochronę uzupełniającą,
- zgodę na pobyt tolerowany,
- zgodę na pobyt ze względów humanitarnych.

Należy dodać, że obywatele Ukrainy przybywający do Polski w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa w wymaganym terminie (tj. najwcześniej 24.02.2022 r.) mogą, zamiast zadeklarować zamiar pobytu na terenie Polski, składać wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Według art. 2 ust. 3 pkt 2 u.p.o.u. do takich obywateli Ukrainy, którzy:

- złożyli w Rzeczypospolitej Polskiej wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej lub w imieniu których takie wnioski zostały złożone,
- zadeklarowali zamiar złożenia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 28 ust. 1 lub art. 61 ust. 1 ustawy z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub których takie deklaracje zamiaru dotyczą,

nie stosuje się przepisów art. 2 ust. 1 i 2 u.p.o.u.

Dotyczy to zarówno osób przybyłych po 23.02.2022 r., jak i osób przybywających w innych terminach niż wskazany w art. 2 ust. 1 u.p.o.u., i oznacza, że złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej lub zadeklarowanie złożenia takiego wniosku przez obywatela Ukrainy sprawia, że nie będą do niego stosowane przepisy ustawy z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, tylko przepisy ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nawet jeśli spełnia on warunek przybycia do Polski w stosownym terminie.

Jednakże – według art. 2 ust. 5 u.p.o.u. – z chwilą wycofania przez obywatela Ukrainy wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej lub deklaracji o zamiarze złożenia wniosku lub wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w Rzeczypospolitej Polskiej są oni traktowani tak samo jak uchodźcy wojenni, o których mowa w art. 2 ust. 1 u.p.o.u.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.p.o.u. uprawnienie, o którym mowa w art. 2 ust. 1 u.p.o.u., jest niezależne od innych uprawnień do wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z przepisów prawa. Według zaś art. 11 ust. 2 u.p.o.u. wyjazd obywatela Ukrainy z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na okres powyżej 1 miesiąca pozbawia go uprawnienia, o którym mowa w art. 2 ust. 1 u.p.o.u., tj. sprawia, że jego pobyt w Polsce nie jest już uznawany za legalny na podstawie tego przepisu. Tym samym nie przysługuje mu już pomoc, o której mowa w przepisach ustawy z 12.03.2022 r., ale nie dotyczy to osób skierowanych do wykonywania pracy lub usług poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej przez podmioty prowadzące działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 11 ust. 3 u.p.o.u.).

Artykuł 1 ust. 1 oraz art. 2 ust. 1 u.p.o.u. są ze sobą powiązane. W pierwszym napisano, że ustawa określa szczególne zasady zalegalizowania pobytu obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, natomiast w drugim wskazano, kiedy pobyt takich właśnie osób jest czy też uważa się za legalny. Zatem pomoc przewidziana ustawą z 12.03.2022 r. dotyczy generalnie (oprócz wskazanych w niej wyjątków) osób spełniających warunki podane w tych dwóch przepisach.

**Dlatego w kolejnych przepisach ustawy z 12.03.2022 r. najczęściej podkreśla się, że przewidziana w nich pomoc dotyczy obywateli Ukrainy, o których mowa w art. 1 ust. 1 u.p.o.u. lub których pobyt w Polsce jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 tej ustawy.**

**Uznaje się ich za osoby korzystające w Polsce z ochrony czasowej,** o której mowa w art. 106 ust. 1 u.o.p.c. (zob. art. 2 ust. 6 u.p.o.u.).

Jednakże zgodnie z art. 38 ust. 1–6 u.p.o.u. takiemu **obywatelowi Ukrainy udziela się, na jego wniosek, zezwolenia na pobyt czasowy.** W zakresie nieuregulowanym w ww. ustawie do zezwolenia na pobyt czasowy stosuje się przepisy ustawy o cudzoziemcach, zaś zezwolenia na pobyt czasowy udziela się jednorazowo na okres 3 lat, licząc od dnia wydania

Autorka omawia przepisy związane z sytuacją mieszkaniową uchodźców wojennych z Ukrainy w Polsce, zawarte w ustawie z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz w innych aktach prawnych. Ocenia ich wpływ na byt uchodźców i perspektywę dalszego pobytu w naszym kraju. Podkreśla przy tym szczególną sytuację prawną Ukraińców na tle uchodźców innych narodowości, cudzoziemców oraz obywateli Polski.

Publikacja porusza m.in. tematy:

- tymczasowego zakwaterowania;
- użyczenia i wynajmowania uchodźcom lokali, budynków lub ich części;
- wynajmu przez nich lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy;
- otrzymywania dodatków mieszkaniowych oraz zasiłków celowych z pomocy społecznej;
- możliwości nabycia mieszkań przez uchodźców wojennych;
- eksmisji z zajmowanego lokalu lub pomieszczenia mieszkalnego;
- świadczeń finansowych przeznaczonych na pokrywanie przez uchodźców wydatków mieszkaniowych lub finansowanie zakwaterowania uchodźców przez podmioty polskie.

Poradnik przeznaczony jest dla prawników praktyków, pracowników administracji oraz organizacji pozarządowych. Zainteresuje również wolontariuszy oraz pozostałych obywateli polskich i ukraińskich udzielających pomocy uchodźcom wojennym z Ukrainy.

**Ewa Bończak-Kucharczyk** – specjalistka w zakresie mieszkalnictwa, polityki mieszkaniowej, nieruchomości, gospodarki komunalnej i lokalnego rozwoju; pełniła funkcję wiceprezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz prowadziła prace nad wieloma ustawami mieszkaniowymi; współpracowała z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, także jako członek jego Rady; wykładała w Wyższej Szkole Gospodarowania Nieruchomościami oraz na Uniwersytecie Warszawskim; zajmowała się funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw komunalnych; autorka licznych publikacji książkowych i prasowych, w tym komentarzy do ustaw.



9788382868470 W01P01

ISBN 978-83-8286-847-0



9 788382 868470

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj  
w aplikacji Smarteca



CENA 79 ZŁ (W TYM 5% VAT)