

Jakub Jan Zięty

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-1243-3394

jakub.ziety@uwm.edu.pl

Przesłanki i tryb dochodzenia roszczenia o wypłatę świadczenia z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy

Świadczenie z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy przebywającym na terytorium RP w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy jest jednym z rodzajów wsparcia, jakie przewidują przepisy ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa¹. Ustawodawca – poza art. 13 u.p.o.u. oraz rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie maksymalnej wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy oraz warunków przyznawania tego świadczenia i przedłużania jego wypłaty² – nie wskazał innych warunków przyznania świadczenia. Za przykład mogą posłużyć kwestie dokumentowania wydatków czy zakres, w jakim wnioskodawca musi zapewnić zakwaterowanie i wyżywienie. Przywołane akty normatywne wskazują na charakter prawnego świadczenia, który może wpłynąć na sposób rozstrzygania sporów. Te wątpliwości wymagają wyjaśnienia, nawet gdy sama regulacja zostanie uchylona, czy spory o wypłatę czy jej zwrot mogą dalej występować. W niniejszym artykule, z uwagi na ograniczenia redakcyjne, zostaną podjęte zagadnienia dotyczące charakteru prawnego i przesłanek wypłaty świadczenia³.

¹ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 167 z późn. zm., dalej jako u.p.o.u.

² T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1381, dalej jako rozporządzenie.

³ W zakresie stanowiska autora w odniesieniu do dopuszczalności i trybu dochodzenia roszczeń o zwrot wypłaconego nienależnie świadczenia szerzej zob. J.J. Zięty, *Dopuszczalność i tryb dochodzenia roszczeń o zwrot wypłaconego nienależnie świadczenia z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy przebywającym na terenie RP w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 11, s. 33–46.

Charakter prawny świadczenia pieniężnego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy

Ustawodawca nie określił wprost charakteru prawnego świadczenia pieniężnego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy. W doktrynie pojawił się pogląd o jego cywilnoprawnym charakterze⁴. Z uwagi na brak szerszego uzasadnienia tego stanowiska polemika z nim jest utrudniona. Być może pogląd ten ma związek z oddaniem sporów o jego wypłatę pod jurysdykcję sądów powszechnych. Jednak taki argument nie może być przesądzający, bowiem przepis ten ma charakter procesowy, nie materialny.

Charakter prawny świadczenia może wynikać z charakteru relacji jaki łączy wnioskodawcę z państwem. Z chwilą gdy uprawniony złoży wniosek o wypłatę świadczenia, między nim a państwem (w imieniu którego działa właściwy organ) powstaje relacja stanowiąca stosunek prawny. Może on mieć charakter cywilnoprawny lub publicznoprawny. Kwalifikacja do rodzaju stosunku może nastąpić ze względu na cechy relacji pomiędzy jego podmiotami. Stosunkiem cywilnoprawnym jest taki stosunek prawny, który cechuje się równością formalną stron, autonomią woli stron i przyznaniem prawa podmiotowego. Natomiast stosunek publicznoprawny charakteryzują się brakiem równorzędności podmiotów w nich uczestniczących i władczą metodą regulacji. W tym stosunku występuje podporządkowanie w granicach wyznaczonych prawem objętych nimi jednostek organom wyposażonym we władztwo publiczne. Podstawą kształtowania takich stosunków są przepisy powszechnie obowiązujące, a nie wola stron, jak w przypadku umów⁵. Władcza metoda regulacji stosunków prawnych związana jest z tzw. władztwem administracyjnym, odnoszącym się do układu stosunków między podmiotami stosunku prawnego. Stosunki te wyróżnia cecha nierównorzędności stron związana z nadrzędnością organu administracyjnego jako reprezentanta interesu państwowego nad pozostałymi uczestnikami reprezentującymi interesy indywidualne⁶. Brak równorzędności stron skutkuje tym, że organ administracyjny jest uprawniony lub zobowiązany do wydania aktu, który autorytarnie skonkretyzuje uprawnienia lub obowiązki drugiej strony oraz zapewni ich wykonalność, natomiast strona powinna się temu aktowi podporządkować⁷. Władczy charakter stosunku prawnego wynikać będzie z treści przepisów regulujących świadczenie

⁴ T. Kosicki, *Czy nienależnie pobrane świadczenie za zakwaterowanie i wyżywienie można rozłożyć na raty na wniosek świadczeniobiorcy?*, 2022, Lex.

⁵ Por. uwagi na gruncie art. 60 ustawy o finansach publicznych, dotyczący niepodatkowych należności publicznoprawnych o charakterze niepodatkowym – P. Majka, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2021, Lex, art. 60.

⁶ Ibidem.

⁷ J. Filipek, *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1974, nr 65, s. 10.

oraz decydować o publicznoprawnym trybie wymiaru, poboru oraz egzekucji należności. Należy podkreślić, że nie będzie konieczne, aby dochodzenie tej należności wymagało zawsze wydania decyzji administracyjnej.

W przypadku przepisów regulujących świadczenie pieniężne z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy strony nie mogą swobodnie wybrać, czy zawrą stosunek prawny, czy też nie. Za uznaniem relacji między wnioskodawcą a państwem za stosunek publicznoprawny przemawia: 1) stosunek ten powstaje z mocy prawa, z chwilą gdy osoba, chcąc uzyskać świadczenie, dokona wymaganej prawem czynności (np. poprzez złożenie wniosku o wypłatę, złożenie deklaracji); 2) treść powstałego stosunku określają przepisy bezwzględnie obowiązujące (warunki uzyskania refundacji, ustalenie jej wysokości, sposób wypłaty, sposób kontroli); 3) strony tego stosunku mają ograniczone możliwości kształtowania jego treści (w tym zakresie są pozbawione możliwości swobody charakterystycznej dla prawa cywilnego – art. 353¹ Kodeksu cywilnego; brak też możliwości wyboru podmiotu, z którym będzie on nawiązany); 4) cel wypłaty świadczenia z budżetu państwa, dotyczy zadania publicznego⁸. Na przyjętą kwalifikację stosunku łączącego wnioskodawcę z państwem nie wpływa fakt, że rozpoznanie wniosku nie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, ale innym aktem stanowiącym czynność materialno-techniczną⁹. Jest to akt władczy którym organ działający w imieniu państwa rozstrzyga o przyznaniu lub odmowie świadczenia¹⁰. Tym samym

⁸ Odnośnie do kwestii dotacyjnych zob. A. Ostrowska, *Samodzielność samorządu terytorialnego w zakresie udzielania dotacji – wnioski de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 11, s. 49–50.

⁹ Szerzej na gruncie stosunku dotacyjnego zob. J.J. Zięty, *Określenie terminu wymagalności opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego. Glosa do wyroku NSA z 23.09.2020 r., sygn. akt I OSK 985/20 (glosa krytyczna)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 7, s. 61–67; S. Gajewski, *Sądowoadministracyjna kontrola udzielania dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 90 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 4, s. 55–56; R. Suwaj, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II GSK 521/12)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 5, s. 144. Mimo że ustawodawca wyłączył stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, nie oznacza, iż wypłata lub jej odmowa nie stanowi czynności materialno-technicznej. W doktrynie wskazano pogląd, że przyznanie lub odmowa przyznania świadczenia następuje w drodze czynności faktycznej o charakterze cywilno-prawnym, a strona niezadowolona z jej realizacji winna wystąpić ze stosownym powództwem do sądu powszechnego – zob. J. Martyniuk-Placha, [w:] P. Drembkowski (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy. Komentarz z wzorami dotyczącymi pobytu, dostępu do rynku pracy, świadczeń społecznych, edukacji i opieki zdrowotnej*, 2022, Legalis, art. 13. Jednak pogląd ten wydaje się być błędny, bowiem z samego faktu poddania sporu rozstrzyganiu przez sąd cywilny nie można wnosić, iż czynność ta ma charakter cywilnoprawny. Ustawodawca zna wiele przypadków, gdy mimo oddania sporu pod rozstrzygnięcie sądów powszechnych, czynność może mieć charakter aktu administracyjnego, w tym w formie czynności materialno-technicznej. Jak się wydaje, właśnie tak ustawodawca ukształtował charakter czynności odmowy lub przyznania świadczenia.

¹⁰ Relacja między wnioskodawcą a państwem, ukształtowana przez u.p.o.u., przypomina stosunek prawny powstały na gruncie dotacji oświatowych wypłacanych placówkom oświatowym pod rządami ustawy Prawo oświatowe. Różniąc między stanem faktycznym polega na tym,

relacji tej ustawodawca nadał cechy stosunku publicznoprawnego, nie zaś cywilnoprawnego. Do tego stosunku będą stosowane przepisy prawa publicznego. W zakresie pomocniczym mogą być stosowane przepisy cywilne. Odpowiednie stosowanie przepisów ma na celu rozwiązanie konkretnego stanu faktycznego między stronami stosunku. Jednak odpowiednie stosowanie nie dotyczy wszystkich wyłącznie relacji wynikających bezpośrednio z tego stosunku.

Ocena charakteru świadczenia będzie determinowana charakterem publicznoprawnej relacji łączącej wnioskodawcę z podmiotem wypłacającym. Należy jej więc dokonać na podstawie przepisów prawa publicznego, w szczególności ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹. Ustalenie charakteru prawnego można oprzeć na ustawowym podziale na należności o charakterze publicznoprawnym oraz należności o charakterze prywatnoprawnym. Podstawą powstania należności publicznoprawnych są te zdarzenia prawne, których formę oraz skutki prawne określają normy prawa publicznego¹². Należności o charakterze cywilnoprawnych to takie, których podstawą są czynności cywilnoprawne. Do tej kategorii nie zalicza się należności wskazanych w art. 60 u.f.p. oraz tych, które spełniają cechy wymienione w tym przepisie¹³. Warto zaznaczyć, że w doktrynie uznaje się, iż zdarzenia będące podstawą powstania należności publicznoprawnych mogą mieć zarówno postać działań władczych (akty administracyjne), jak i niewładczych (brak aktu administracyjnego)¹⁴. W przypadku działań niewładczych nie występuje akt administracyjny rozstrzygający o prawach i obowiązkach strony (wnioskodawcy). Dlatego w doktrynie wskazuje się na możliwość istnienia form publicznoprawnych działań jednostek sektora finansów publicznych bez elementu władczego. Jednak w tym wypadku dla uznania, że należność ma charakter

że dotacja oświatowa wypłacana jest na przyszłość, zaś świadczenie pieniężne stanowi refundację poniesionych przez wnioskodawcę kosztów. Stosunek dotacyjny ma charakter publicznoprawny, więc co do zasady należy do niego stosować przepisy prawa publicznego. Natomiast w przypadku gdy przepisy publiczne nie regulują danej kwestii, to odpowiednio należałoby stosować przepis prawa cywilnego. Odpowiednie stosowanie przepisów ma na celu rozwiązanie konkretnego stanu faktycznego między stronami stosunku, jednak odpowiednie stosowanie nie dotyczy wszystkich wyłącznie relacji wynikających bezpośrednio z tego stosunku. Analogicznie do stosunku dotacyjnego, stosunek powstały między wnioskodawcą a państwem na te art. 13 u.p.o.u. przybiera również charakter stosunku publicznoprawnego, który możemy nazwać swoistym stosunkiem refundacyjnym.

¹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 z późn. zm.), dalej jako u.f.p.

¹² E. Kowalska, [w:] A. Mikos-Sitek (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2024, Legalis, art. 60.

¹³ Ibidem, art. 55.

¹⁴ Ibidem, art. 60; A. Habuda, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Wrocław 2006, s. 40–45; T. Kuta, *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963; A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 265.

publicznoprawny, czynności stanowiąca podstawę jego powstania oraz ich skutki finansowe regulowane muszą być normami prawa publicznego¹⁵.

Podstawowe kategorie dochodów zostały wymienione w art. 60 u.f.p. Nie tworzy on jednak katalogu zamkniętego. Środki, które spełniają wskazane w tym przepisie cechy, będą miały charakter niepodatkowych należności budżetu państwa¹⁶. Warto dodać, że należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym stanowią rodzaj środków publicznych¹⁷. Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 3 pkt 8 Ordynacji podatkowej¹⁸ są to niebędące podatkami i opłatami należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych. W doktrynie wskazuje się, że przez stosunki publicznoprawne należy rozumieć istnienie pewnych relacji między co najmniej dwoma podmiotami, pewnych uprawnień i obowiązków wynikających z określonych norm prawnych, co oznacza, że do tych należności powinno się zaliczyć należności, których obowiązek ponoszenia stanowi realizację przepisów prawa, a nie jest wynikiem naruszenia tych przepisów¹⁹. Jeżeli więc świadczenie wynika ze stosunków publicznoprawnych, a nie jest podatkiem lub opłatą i spełnia cechy wskazane w art. 60 u.f.p., będzie można je zakwalifikować do kategorii niepodatkowych należności budżetowych²⁰. Dlatego też wypłacone świadczenia będą miały charakter środków publicznych, zaś w przypadku konieczności ich zwrotu będą mogły być zakwalifikowane do wymienionej wyżej kategorii.

¹⁵ E. Kowalska, [w:] A. Mikos-Sitek (red.), op. cit., art. 60.

¹⁶ „Należność” w języku potocznym oznacza określoną sumę pieniężną, którą należy komuś wypłacić – zob. L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 138. Na gruncie prawa finansów publicznych termin „należność” jest związany ze środkami publicznymi. Jest on również związany z gospodarką budżetową (jako dochodów budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego). Należność powinna wynikać z tytułów publicznoprawnych – tak: E. Kowalczyk, [w:] A. Mikos-Sitek (red.), op. cit., art. 60.

¹⁷ E. Kowalczyk, [w:] A. Mikos-Sitek (red.), op. cit., art. 60.

¹⁸ Przepisy u.f.p. powołują się na pojęcie niepodatkowych należności budżetu zdefiniowane w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2383 z późn. zm.).

¹⁹ M. Popławski, [w:] L. Etel (red.), *Ordynacja podatkowa*, t. 1: *Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk. Komentarz aktualizowany*, 2024, Lex, art. 3.

²⁰ Przepisy u.f.p. posługują się także pojęciem należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny (np. art. 55 u.f.p.). W doktrynie uznaje się, że należności te są elementem dochodów publicznych, enumeratywnie wymienionych w art. 5 ust. 2 pkt 4 u.f.p. Zgodnie z tym przepisem do tego typu należności pieniężnych będą należały w szczególności dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych, w tym: a) wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze (np. umowy użytkowania, użytkowania wieczystego), b) odsetki od środków na rachunkach bankowych, c) odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych, d) dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych. W doktrynie termin „należności cywilnoprawne. Zob. S. Presnarowicz, [w:] E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2013, s. 257, art. 55 oraz idem, [w:] E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2010, s. 201, art. 55.

Warunki uzyskania świadczenia przez wnioskodawcę

Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.p.o.u. świadczenie pieniężne z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy wypłacane jest podmiotowi (wnioskodawcy), który poniósł koszty zakwaterowania i wyżywienia obywateli Ukrainy²¹. Zatem podmiot ubiegający się o wypłatę świadczenia powinien spełnić następujące warunki: zapewnić wyżywienie i zakwaterowanie, pokryć koszty wyżywienia i zakwaterowania oraz zapewnić wyżywienie i zakwaterowania obywatelom Ukrainy spełniającym warunki ustawowe, 4) złożyć wniosek o wypłatę świadczenia. Z chwilą złożenia wniosku powstaje między wnioskodawcą a państwem relacja, którą możemy określić mianem stosunku publicznoprawnego. W wyniku złożenia wniosku wyznaczony przepisami organ: 1) prowadzi sprawę; 2) wzywa do uzupełnienia wniosku i ewentualnie pozostawia wniosek bez rozpoznania; 3) przeprowadza weryfikacje danych zawartych we wniosku o wypłatę świadczenia; 4) przyznaje lub odmawia przyznania świadczenia; 5) bierze udział w postępowaniach wywołanych odmową udzielenia świadczenia lub pozostawienia wniosku bez rozpoznania²²; 6) zweryfikuje podstawy wypłaty i ewentualnie żąda zwrotu wypłaconego niezgodnie z warunkami świadczenia²³. W tym miejscu należy wskazać, że: 1) świadczenie jest finansowane z budżetu państwa; 2) postępowanie dotyczące wypłaty jest prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego jako organy wykonujące zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej; 3) wypłacone środki służą realizacji zadania publicznego określonego w u.p.o.u.; 4) warunki, które należy spełnić, aby uzyskać środki, określają przepisy mające charakter publicznoprawny (ustawa i rozporządzenie). Przy tak ustalonych warunkach jego wypłaty mamy do czynienia z pokryciem przez państwo poniesionych przez wnioskodawcę kosztów realizacji zadania publicznego (które państwo uznało za swoje). Koszty te jednak zwracane są w wysokości stanowiącej iloczyn dni zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia oraz zryczałtowanej kwoty zwrotu tych kosztów. Czas, za jaki państwo zdecydowało się dokonać zwrotu kosztów, jest określony maksymalną liczbą dni, choć ustawodawca przewidział możliwość wydłużenia tego okresu po spełnieniu

²¹ Ustawodawca nie przesądził, że wnioskodawcą musi być właściciel nieruchomości, w której zapewniono zakwaterowanie. Wnioskodawca, na zasadach Kodeksu cywilnego, powinien mieć co najmniej możliwość dysponowania przedmiotową nieruchomością w celu jej udostępnienia obywatelom Ukrainy. Z reguły podstawą takiego uprawnienia mogą być umowy cywilnoprawne (najem, dzierżawa), jak również umowy służebności. Podstaw dysponowania można poszukiwać również w samoistnym posiadaniu.

²² Zgodnie z art. 13 ust. 1b u.p.o.u. w przypadku odmowy wypłaty świadczenia spór w tym zakresie rozstrzygają sądy powszechne. Ustawodawca jedna nie rozstrzygnął, w jakim trybie mają być rozpoznawane inne niż odmowa wypłaty sprawy, np. pozostawienie wniosku bez rozpoznania, przywrócenie terminu na wniesienie wniosku itp.

²³ O zakresie podstaw i trybie żądania zwrotu wypłaconego niezgodnie z ustawowymi warunkami świadczenia w dalszej części artykułu.

określonej w przepisach przesłanki, która niestety jest niedookreślona i wymaga indywidualizacji dla każdego przypadku.

Przepisy regulujące tryb przyznania i wypłaty świadczenia pieniężnego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy

W odniesieniu do postępowania dotyczącego wypłaty świadczenia ustawodawca wyłączył formę decyzji jako kształtującej uprawnienie do otrzymania świadczenia. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.) nie będą stosowane również do postępowania w sprawie ich wypłaty. Przyznanie lub odmowa przyznania świadczenia następowała zatem w trybie czynności materialnotechnicznych, zaś sam spór o wypłatę roszczenia ustawodawca oddał pod rozstrzygnięcie sądom cywilnym. Jednak nawet wskazanie kogencji sądów cywilnych nie zmienia charakteru samego świadczenia, natomiast czyni koniecznym przez strony skorzystania z przepisów postępowania przed sądami cywilnymi w celu dowodzenia swoich twierdzeń²⁴. Na tle sporów o wypłatę świadczenia ustawodawca w sposób wyłączny określił legitymacje bierną w toku procesu o zapłatę²⁵. Pozwanym może być wyłącznie gmina, która odmówiła wypłaty roszczenia. Tym samym cały ciężar postępowania został przekierowany przez ustawodawcę na podmiot realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Należy mieć jedynie nadzieję, że Skarb Państwa w osobie wojewody, w przypadku przegranej przez gminę sprawy, dokona zwiększenia przekazanych środków na pokrycie dodatkowych wypłat, a nie odmówi z uwagi na niewłaściwie wykonane zadanie przez wypłacającego. Należy wskazać, że zgodnie z przepisami sąd powszechny jest właściwy jedynie w zakresie odmowy wypłaty świadczenia. Jeżeli taka odmowa nie zostanie wydana, to zaistnieje przeszkoda do rozpoznania powództwa.

Ustawodawca w treści art. 13 ust. 1f u.p.o.u. wskazał, że w przypadku złożenia wniosku po terminie wskazanym w ustawie wniosek taki nie podlega rozpoznaniu. Jednak tak sformułowany przepis, który zapewne w założeniu miał kształtować instytucję terminu zawitego, nie przesądza o takim charakterze terminu. Co więcej, ustawodawca wyłączył stosowanie przepisów k.p.a. jedynie do postępowania w sprawie przyznania świadczenia. W konsekwencji

²⁴ W tym miejscu jedynie na marginesie należy zwrócić uwagę, że odmienny może być charakter roszczenia dochodzonego przed sądem, który jest uzależniony od sposobu w jaki sformułuje je powód. W przypadku dochodzenia świadczenia będzie miało charakter publicznoprawny, natomiast w przypadku dochodzenia kwoty odpowiadającej temu świadczeniu może ono mieć charakter cywilnoprawny.

²⁵ Jednak już takiej legitymacji biernej ustawodawca nie określił dla roszczeń o innym charakterze, np. dla roszczeń odszkodowawczych, odpowiadających kwocie niewypłaconego świadczenia.

do wszystkich innych postępowań pobocznych będzie możliwe zastosowanie przepisów k.p.a. Takim przykładem jest pozostawienie sprawy bez rozpoznania. Ustawodawca stworzył *sui generis* zasady pozostawienia sprawy bez rozpoznania wzorowane na przepisach k.p.a. Organ, pozostawiając wniosek bez rozpoznania, kończy swoje postępowanie. Spór w tym wypadku nie może jednak zostać skierowany w trybie art. 13 ust. 1b u.p.o.u., bowiem powództwo na podstawie tego przepisu przysługuje wyłącznie od odmowy wypłaty świadczenia, nie zaś w przypadku pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Spory te w odniesieniu do kontroli prawidłowości pozostawienia wniosku bez rozpoznania, a nawet przywrócenia terminu na jego wniesienie, będzie można poddawać bezpośrednio kontroli sądów administracyjnych²⁶. Te z kolei będą mogły weryfikować działania organu administracji w odniesieniu do prawidłowości czynności pozostawienia wniosku bez rozpoznania jako inną czynność w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁷. Tym samym w sposób zapewne niezamierzony powstał galimatias proceduralny. Nie jest jeszcze powiedziane, że sądy administracyjne nie dojdą do przekonania, iż termin wskazany w art. 13 ust. 1f u.p.o.u. jest wyłącznie terminem instrukcyjnym i może podlegać przywróceniu na wniosek zainteresowanego. Innym rozwiązaniem – i to chyba proceduralnie jeszcze mniej pożądanym – byłoby pójście w kierunku postępowania cywilnego o odszkodowanie za brak wypłacenia świadczenia, czyli analogicznie jak w przypadku dotacji oświatowych. Zatem sądy i praktyka otrzymały od ustawodawcy kolejny problem do rozwiązania.

Z przyjętego charakteru świadczenia oraz z wprowadzenia art. 13 ust. 4 u.p.o.u. wynikają także określone konsekwencje prawne związane z procedurą postępowania. Zgodnie z wymienionym przepisem do egzekucji nie stosuje się przepisów k.p.c. i postępowania egzekucyjnego w administracji. Takie wyłączenie w praktyce pozbawia zwycięskiego powoda (osobę, której odmówiono wypłaty świadczenia) możliwości jej wyegzekwowania. Można mieć wątpliwości, czy wyłączenie takie jest zgodne z Konstytucją RP. Pozbawia bowiem powoda, który wygrał proces, możliwości przymusowego zaspokojenia swojego roszczenia.

Okres wypłaty świadczenia i jego wysokość

Świadczenie wypłacane jest wnioskodawcy za okres wskazany w u.p.o.u., tj. nie dłużej niż za okres 120 dni od dnia przybycia obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Co istotne, okres wypłaty świadczenia

²⁶ Z podobnym postępowaniem hybrydowym mieliśmy już do czynienia w przypadku postępowania wywołanego aktualizacją opłat za użytkowanie wieczyste.

²⁷ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 935 z późn. zm.

może być przedłużony w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Ustawodawca nie wskazuje nawet przypadkowych sytuacji, w których można byłoby wydłużyć podany termin. O ile sformułowanie uzasadniony i przypadek nie nastrocza większych problemów, to kluczowa staje się interpretacja słowa „szczególnie” (jedynie „w szczególnie uzasadnionym przypadku” termin wypłaty świadczenia może ulec wydłużeniu). Zgodnie z definicją zawartą w *Słowniku języka polskiego PWN* „szczególny” oznacza ‘niezwykły, wyjątkowy’²⁸. Tym samym przypadek szczególny to nie taki, który jest zdecydowanie odmienny od innych, zatem musi wystąpić znaczna katégoryczna różnica między danym przypadkiem a pozostałymi²⁹. Być może należałoby tutaj odnosić się do kategorii zdarzeń losowych, chociażby ciężkiej choroby, która uniemożliwia podjęcie pracy, czy innych przyczyn uniemożliwiających takie czynności. W pozostałych przypadkach nie powinno nadużywać się możliwości wydłużenia tego terminu. Świadczenie może być wypłacone również w przypadku gdy wniosek obejmuje kilka okresów, między którymi istniała przerwa. „Wójt gminy może zatem przyznać i wypłacić świadczenie za okres 74 dni – mimo 1,5-miesięcznej przerwy między wskazanymi we wniosku okresami, w których wnioskodawca zapewnił obywatelce Ukrainy na własny koszt zakwaterowanie i wyżywienie (oczywiście przy zachowaniu innych warunków)”³⁰.

Ważne jest również wskazanie, że świadczenie posiada zryczałtowaną wysokość – niezależnie więc od wysokości zapewnienia środków i zakwaterowania oraz poniesionych na nie kosztów wnioskodawca otrzyma wyłącznie świadczenie w wysokości odpowiadającej sumie dni i kwoty 40 zł. Jest to jedyne roszczenie, jaki może przysługiwać wnioskodawcy, bowiem inne roszczenia zostały wyłączone poprzez art. 13 ust. 1c u.p.o.u. Może to stanowić pokusę do kwestionowania delegacji do ustalenia wysokości roszczenia. W doktrynie bowiem wskazuje się, że określenie tej wielkości powinno nastąpić w drodze ustawowej, nie zaś aktu podstawowego. Jeżeli więc przyjąć taką interpretację, to sąd powszechny mógłby pominąć treść rozporządzenia w tym zakresie i orzec o przyznaniu świadczenia w wysokości faktycznie poniesionych kosztów przez wnioskodawcę. Taka interpretacja, choć możliwa, powinna jednak zwrócić uwagę ustawodawcy na technikę legislacyjną wprowadzonego aktu prawnego.

²⁸ *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: szczególny, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/szczeg%C3%B3lny.html> (data dostępu: 11.05.2024).

²⁹ T. Klyta, *Jak wypłacać świadczenia 40 zł za udzielenie schronienia Ukraincom? Kancelaria wyjaśnia*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/finanse/jak-wyplacac-swiadczenia-40-zl-za-udzielenie-schronienia-ukraincom-kancelaria-wyjasnia,367311.html> (data dostępu: 11.05.2024).

³⁰ P. Walczak, *Świadczenie z tytułu pomocy obywatelowi Ukrainy a zapewnienie zakwaterowania na własny koszt*, 2024, Legalis.

Przesłanki wypłaty świadczenia pieniężnego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy

Przesłanki wypłaty świadczenia dla podmiotów zapewniających zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy zostały określone w zasadzie wyłącznie w art. 13 u.p.o.u. Zgodnie z nim podmiotowi, który zapewni na własny koszt zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy, może być przyznane na jego wniosek świadczenie pieniężne z tego tytułu nie dłużej niż za okres 120 dni od dnia przybycia obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Okres ten może być przedłużony w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia musi dotyczyć 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. Ustawodawca za obywatela Ukrainy w rozumieniu przepisów u.p.o.u. uznaje również nieposiadającego obywatelstwa ukraińskiego małżonka obywatela Ukrainy, o ile przybył on na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa i nie jest obywatelem polskim ani obywatelem innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Ukształtowanie treści art. 13 u.p.o.u. oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie maksymalnej wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy oraz warunków przyznawania tego świadczenia i przedłużania jego wypłaty (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1381), w którym użyto sformułowania, iż świadczenie jest przyznawane na podstawie wniosku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy, za okres faktycznego zapewniania zakwaterowania i wyżywienia wskazany we wniosku, świadczą o sposobie rozumienia dyspozycji wymienionych przepisów. Wnioskodawca, oprócz faktu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy, musi je zapewnić „na własny koszt”. Warunkiem wystąpienia o świadczenie pieniężne jest zapewnienie na własny koszt zakwaterowania i wyżywienia ww. cudzoziemcom. Z przepisu jednoznacznie wynika, że należy na własny koszt zapewnić zakwaterowanie i wyżywienie jednocześnie, co oznacza, iż zapewnienie tylko zakwaterowania lub jedynie wyżywienia nie uprawnia do wystąpienia z wnioskiem o świadczenie pieniężne³¹.

³¹ Zob. E. Kacprzak-Szymańska, [w:] W.A. Klaus (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, 2022, Lex, art. 13.

Na mocy § 3 ust. 3 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 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 (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1381) upoważnieni pracownicy jednostki organizacyjnej gminy lub gminnej osoby prawnej mają prawo weryfikacji warunków zakwaterowania oraz wyżywienia i od wyników tej weryfikacji może być uzależnione przyznanie i wypłata świadczenia. Świadczenie nie przysługuje, jeżeli warunki zakwaterowania i wyżywienia zagrażają życiu lub zdrowiu ludzi lub gdy we wniosku podano nieprawdę. Weryfikacja wniosku nie jest obowiązkowa, jednak rozporządzenie daje taką możliwość. Choć przepisy ww. ustawy i rozporządzenia nie wskazują wprost, jak powinna przebiegać weryfikacja wniosków, to przede wszystkim musi opierać się ona na „skonfrontowaniu” informacji zamieszczonych bądź dołączonych do wniosku z informacjami uzyskanymi od samych obywateli Ukrainy korzystających z rzekomej pomocy. Co prawda nie jest wymagane przedłożenie całości dokumentacji związanej z zakwaterowaniem i wyżywieniem obywateli Ukrainy, jednakże w sytuacji, w której pracownik socjalny posiada wątpliwości i rozbieżności co do ww. informacji, wydaje się zasadna ich stosowna weryfikacja – adekwatna do okoliczności danej sprawy, co miało miejsce w danej sprawie. Pozwany słusznie wskazał, że w przypadku podmiotu będącego spółką dokumenty potwierdzające poniesienie wydatków stanowią element jej rozliczeń finansowych. Takich kosztów nie mogą ponieść za nią pośrednio lub bezpośrednio inne osoby w tym jej wspólnicy czy osoby trzecie.

Beneficjentami świadczenia mogą być wszystkie podmioty prawa, zarówno osoby fizyczne osoby prawne, jak również jednostki organizacyjne, których ustawodawca przyznał podmiotowość prawną. W doktrynie sformułowano na tym tle również wnioski, że świadczenie może potencjalnie przysługiwać jednostce samorządu terytorialnego lub jej podmiotom prawnym. W przypadku gdyby beneficjentem była bezpośrednio jednostka samorządu terytorialnego, to ewentualne świadczenie mogłoby przysługiwać wyłącznie w zakresie wykraczającym poza obowiązki nałożone przez wojewodę na podstawie art. 12 ust. 10 u.p.o.u.³² W tym ostatnim przypadku chodzi o wykonywanie polecenia wojewody w zakresie zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia, które jest rozliczane na podstawie porozumienia zawieranego z wojewodą, a nie art. 13 u.p.o.u.

Z uwagi na fakt, że wiele podmiotów może być beneficjentami świadczenia, to weryfikacja ewentualnego spełnienia przesłanek może być prowadzona przez

³² P. Walczak, *Świadczenie z tytułu zapewnienia na własny koszt zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy*, [w:] W. Lachiewicz, A. Kozłowska, M. Olech, D. Pietrzykowska, G. Pochopień, Ł. Rogowski, P. Walczak, W. Witalec, *Pomoc obywatelom Ukrainy. Zadania samorządu terytorialnego i ich finansowanie*, 2022, Legalis.

organ na podstawie obowiązujących te podmioty przepisów w tym wykonywania przez nich obowiązków z zakresu przepisów ustawy o rachunkowości. Szczególny sposób dokumentowania poniesienia kosztów zakwaterowania i wyżywienia dotyczy spółek handlowych (a zwłaszcza kapitałowych) objętych obowiązkami wynikającymi z przepisów ustawy o rachunkowości, szczególnie prowadzenia pełnej księgowości. Obowiązek stosowania ustawy o rachunkowości spoczywa na powódce zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Obowiązek stosowania ustawy o rachunkowości polega w głównej mierze na prowadzeniu ksiąg rachunkowych (handlowych) poprzez dokonywanie w nich stosownych zapisów. Podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej (art. 20 ustawy o rachunkowości). Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 31 ustawy o rachunkowości kosztem jest uprawdopodobnione zmniejszenie w okresie sprawozdawczym korzyści ekonomicznych, o wiarygodnie określonej wartości, w formie zmniejszenia wartości aktywów albo zwiększenia wartości zobowiązań i rezerw, które doprowadzą do zmniejszenia kapitału własnego lub zwiększenia jego niedoboru w inny sposób niż wycofanie środków przez udziałowców lub właścicieli. Wiarygodne określenie wartości korzyści ekonomicznych w postaci zmniejszenia aktywów powinno nastąpić po stronie powódki, stanowić jej *verba legis* własny koszt, a nie koszt członków rodziny podmiotu ubiegającego się o świadczenie i nie koszt innych osób lub podmiotów, np. w ramach zbiórki żywności. Ma to być wiarygodnie określony koszt wnioskującego o przyznanie świadczenia. Również każdy przychód musi mieć swoje potwierdzenie w stosownym dokumencie księgowym, o którym mowa w art. 20 lub 21 ustawy o rachunkowości. Każdy zaś dowód księgowy powinien być rzetelny, tj. zgodny z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentuje, kompletny, zawierający co najmniej dane określone w art. 21 ustawy o rachunkowości, oraz wolny od błędów rachunkowych, co wynika z przepisu art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości. W przeciwnym razie mogłoby to prowadzić do sytuacji, w której podmiot pozyskujący żywność w drodze ofiarności społecznej mógłby zwrócić się o przyznanie przedmiotowego świadczenia i je otrzymać. Przyznanie takiego świadczenia bez wątpienia prowadziłoby do bezpodstawnego wzbogacenia takiego podmiotu w rozumieniu art. 405 Kodeksu cywilnego, ale w znaczeniu cywilnoprawnym. Stąd wykładnia przepisów sprowadzająca się do twierdzenia, że wystarczającym do przyznania świadczenia jest złożenie wniosku o jego wypłatę, zmierza do nieracjonalnych rezultatów, a to oznacza, iż jest nieprawidłowa.

Należy pamiętać, że zwrot kosztów nie będzie przysługiwał wnioskodawcy, jeżeli warunki zakwaterowania i wyżywienia zagrażają życiu lub zdrowiu ludzi lub gdy we wniosku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.p.o.u., podano nieprawdę (§ 3 ust. 4 rozporządzenia). Mimo że ustawodawca nie wskazał, na czym polega sytuacja, w której warunki zakwaterowania i żywienia zagra-

żają życia lub zdrowiu ludzi, to należałoby wnosić, iż pomieszczenia powinny posiadać możliwość zapewnienia warunków sanitarnych oraz higienicznych.

Podsumowanie

Poddanie sporów o wypłatę świadczenia w przypadku odmowy sądom powszechnym ma, jak wcześniej wskazano, również konsekwencje dla procesu dowodzenia oraz trybu postępowania. Wyłączenie przepisów k.p.a. powoduje, że organ nie musi w toku postępowania i weryfikacji prowadzić postępowania dowodowego w zakresie zgodności ze stanem faktycznym danych zawartych we wniosku o wypłatę. W przypadku gdyby poddać postępowanie regułom k.p.a., organ musiałby prowadzić takie postępowanie i zbierać dowody. W obecnym stanie prawnym oświadczenie złożone w treści wniosku o wypłatę świadczenia nie stanowi dowodu zgodnie z art. 75 § 2 k.p.a. W konsekwencji stanowi jedynie oświadczenie wnioskodawcy, który w toku procesu przed sądem powszechnym musi przedłożyć na zawarte w nim okoliczności dowody. W tym więc zakresie ciężar dowodu – w rozumieniu art. 6 Kodeksu cywilnego – ciąży na wnioskodawcy (powodzie cywilnym). W toku procesu to powód (wnioskodawca) musi udowodnić że spełnił przesłanki wskazane w u.p.o.u., to znaczy, że: 1) zapewnił zakwaterowanie; 2) zapewnił wyżywienie; 3) poniósł koszty zakwaterowania i wyżywienia. Dopiero łączne spełnienie tych wszystkich przesłanek pozwala sądowi na zasądzenie roszczenia na rzecz powoda. Brak któregośkolwiek z tych przesłanek powinien skutkować odmową wypłaty świadczenia, a w konsekwencji również oddaleniem ewentualnego powództwa³³. Ustawodawca nie wskazał, czy roszczenie ulega przedawnieniu w tym wypadku, więc należy wskazać, że jeżeli uznamy je za świadczenie o charakterze cywilnoprawnym, to wobec braku określenia będzie stosować przepisy ogólne Kodeksu cywilnego. Natomiast w przypadku innej kwalifikacji terminów przedawnienia należy poszukiwać w przepisach publicznych. W tym wypadku nieszczęśliwie określony termin wygaśnięcia roszczenia konieczne będzie wskazanie tego terminu.

Wykaz literatury

Drembkowski P. (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy. Komentarz z wzorami dotyczącymi pobytu, dostępu do rynku pracy, świadczeń społecznych, edukacji i opieki zdrowotnej*, 2022, Legalis.

³³ Tak też w odniesieniu do konieczności łącznego spełnienia przesłanki zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia: P. Walczak, *Świadczenie z tytułu pomocy...*

- Etel L. (red.), *Ordynacja podatkowa*, t. 1: *Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk. Komentarz aktualizowany*, 2024, Lex.
- Filipek J., *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1974, nr 65.
- Gajewski S., *Sądowoadministracyjna kontrola udzielania dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 90 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 4.
- Habuda A., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania „Copernicus”, Wrocław 2006.
- Klaus W.A. (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, 2022, Lex.
- Klyta T., *Jak wypłacać świadczenia 40 zł za udzielenie schronienia Ukraińcom? Kancelaria wyjaśnia*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/finanse/jak-wyplacac-swiadczenia-40-zl-za-udzielenie-schronienia-ukraincom-kancelaria-wyjasnia,367311.html>.
- Kosicki T., *Czy nienależnie pobrane świadczenie za zakwaterowanie i wyżywienie można rozłożyć na raty na wniosek świadczeniobiorcy?*, 2022, Lex.
- Kuta T., *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1963.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Mikos-Sitek A. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2024, Legalis.
- Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2021, Lex.
- Ostrowska A., *Samodzielność samorządu terytorialnego w zakresie udzielania dotacji – wnioski de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 11.
- Ruśkowski E., Salachna J.M. (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2013.
- Ruśkowski E., Salachna J.M. (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2010.
- Suwaj R., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II GSK 521/12)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 5.
- Walczak P., *Świadczenie z tytułu pomocy obywatelowi Ukrainy a zapewnienie zakwaterowania na własny koszt*, 2024, Legalis.
- Walczak P., *Świadczenie z tytułu zapewnienia na własny koszt zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy*, [w:] W. Lachiewicz, A. Kozłowska, M. Olech, D. Pietrzykowska, G. Pochopień, Ł. Rogowski, P. Walczak, W. Witalec, *Pomoc obywatelom Ukrainy. Zadania samorządu terytorialnego i ich finansowanie*, 2022, Legalis.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2001.
- Zięty J.J., *Określenie terminu wymagalności opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego. Glosa do wyroku NSA z 23.09.2020 r., sygn. akt I OSK 985/20 (glosa krytyczna)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 7.
- Zięty J.J., *Dopuszczalność i tryb dochodzenia roszczeń o zwrot wypłaconego nienależnie świadczenia z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy przebywającym na terenie RP w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 11.

Summary

Requirements and procedure for pursuing a claim for payment of benefits for providing accommodation and food to citizens of Ukraine

Keywords: law, the right to benefits to citizens of Ukraine, common court, administrative court, conditions for payment.

The benefit for providing accommodation and food to Ukrainian citizens staying on the territory of the Republic of Poland in connection with hostilities conducted on the territory of Ukraine was one of the types of assistance provided for by the provisions of the Act of 12 March 2002 on assistance to citizens of Ukraine in connection with an armed conflict on the territory of that country. The legislator, except for Art. 13 of the U.P.O.U. and the Regulation of the Council of Ministers on the maximum amount of cash benefits for providing accommodation and food to citizens of Ukraine and the conditions for granting this benefit and extending its payment, the legislator has not provided detailed rules for determining whether the applicant meets the conditions for granting the benefit. The article analyses the conditions for the payment of the benefit and the period of its payment. In addition, the legal nature of the benefit itself was indicated, as well as the jurisdiction of common courts and administrative courts to consider applications for payment of benefits. The ordinary courts are only competent to hear disputes arising from the refusal to pay benefits. All other disputes must be submitted to the administrative courts.

