

Zarządzanie kryzysowe jako miejsce współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi na przykładzie pomocy udzielanej ofiarom wojny w Ukrainie

1. Wprowadzenie

Zarządzanie kryzysowe stanowi działalność organów administracji publicznej polegającą na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów infrastruktury krytycznej¹. Jednocześnie uznaje się je za kluczowy element zarządzania bezpieczeństwem narodowym², mający na celu przystosowania struktur znajdujących się w państwie oraz społeczeństwa do odpowiedniego funkcjonowania w momencie pojawienia się zewnętrznych zagrożeń o charakterze polityczno-militarnym³. Powinnością organów administracji publicznej jest regularne podnoszenie tych zdolności, co wymaga zapewnienia sprawności działania oraz zabezpieczenia określonych zasobów, zarówno o charakterze materialnym, jak i ludzkim⁴.

Bez wątpienia ochrona przed wszelkimi zagrożeniami, szczególnie stanowiącymi wynik działań zbrojnych, jest konsekwencją realizacji jednej z najważniejszych funkcji w państwie i obowiązków wykonywanych wobec obywateli, związanych z zapewnieniem szeroko pojętego bezpieczeństwa⁵. W związku z tym należy wskazać na rozumienie pojęcia wojny jako punktu zwrotnego, mo-

* Dr, Uniwersytet Wrocławski, ORCID: 0000-0001-8706-2930.

¹ Zob. art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.

² Art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

³ D. Majchrzak, *O zarządzaniu kryzysowym inaczej. Zarządzanie kryzysowe czy zarządzanie bezpieczeństwem?*, „Bellona” 2018, nr 4, s. 39–40.

⁴ W. Molek, K. Stec, R. Marciniak, *Zarządzanie kryzysowe w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2017, nr 17, s. 45.

⁵ M. Cabaj, *Zarządzanie kryzysowe – integralna część bezpieczeństwa narodowego*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW” 2014, t. 6, s. 101.

mentu przełomowego dla państwa i jego żywotnych interesów zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym⁶.

W związku z tym nie budzi wątpliwości, że konflikt zbrojny w Ukrainie, rozpoczęty 24 lutego 2022 r., wpłynął także na zakres działań podejmowanych przez władze państwowe i samorządowe na terytorium Rzeczypospolitej Polski. Dlatego też interesującym problemem badawczym jest określenie zakresu współpracy organów administracji publicznej i organizacji pozarządowych w kontekście wojny w Ukrainie i zwalczania kryzysu uchodźczego. Dla podjęcia wyżej wskazanych rozważań zostanie wykorzystana metoda analityczno-dogmatyczna.

2. Definicja organizacji pozarządowych i istota ich działań w zarządzaniu kryzysowym

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁷ organizacjami pozarządowymi są niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸ lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że w niektórych sytuacjach przepisy szczególne przewidują pewne ograniczenia w sferze swobody podejmowanej przez te organizacje działalności gospodarczej. Przykładowo stowarzyszenie, pomimo braku zarobkowego charakteru wskazanego w art. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach⁹, może prowadzić działalność gospodarczą, jeśli tylko zyski z tej działalności służyć będą finansowaniu jego statutowej działalności i nie będą przeznaczone do podziału między członków stowarzyszenia (art. 34 Prawa o stowarzyszeniach)¹⁰.

⁶ D. Majchrzak, *op. cit.*, s. 44. Szerzej: M. Flaming, *Międzynarodowe Prawo Konfliktów Zbrojnych – zbiór dokumentów*, Warszawa 2003, s. 13. Zob. też Z. Cesarz, *Współczesne problemy polityczne świata*, Wrocław 1993, s. 30–31.

⁷ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571 z późn. zm.

⁸ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.

⁹ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2261.

¹⁰ Zob. J. Blicharz, *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, [w:] J. Blicharz (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych*, Warszawa 2012, Lex.pl.

Liczba organizacji pozarządowych w Polsce stale wzrasta. W 2022 r. w kraju działało 103,4 tys. organizacji non-profit, przede wszystkim fundacji i stowarzyszeń, zrzeszających ok. 8,3 mln członków¹¹. Dla porównania w 2016 r. liczba ta wynosiła 91,8 tys., co oznacza wzrost o ok. 12%¹². Jak wskazują dane Głównego Urzędu Statystycznego, w 2022 r. liczba organizacji pożytku publicznego wynosiła ok. 10 tys.¹³

Biorąc pod uwagę fazy zarządzania kryzysowego, trzeba wspomnieć, że nawet ok. 30% wszystkich organizacji pozarządowych wykonuje zadania z tego zakresu we wszystkich fazach zarządzania¹⁴. Pomimo znacznego potencjału i zdolności, m.in. kadrowych i organizacyjnych, podstawową cechą takiej aktywności jest oparcie działalności organizacji w przeważającej większości przypadków na wolontariackiej pracy jej członków. Organizacje tego typu cechuje także zmienność i podatność na warunki zewnętrzne, dynamizm w zakresie kształtowania struktur wewnętrznych oraz skłonność do „starzenia się” i rozpadu. Taka charakterystyka pozwala zauważyć pewną asymetrię między trzecim sektorem a sektorem publicznym, co wynika z odmiennego sposobu działania organów administracji, zorganizowanych w oparciu o przepisy prawa i funkcjonujących w stosunkowo stałej strukturze i stanowi jedną z istotniejszych barier w porozumieniu między oboma sektorami¹⁵. Przykładami organizacji trzeciego sektora działających w sferze zarządzania kryzysowego są przede wszystkim ochotnicze straże pożarne, społeczne organizacje ratownicze, organizacje społeczno-wychowawcze i organizacje posiadające unikalne zasoby¹⁶.

¹¹ Główny Urząd Statystyczny, *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2022 r. – wyniki wstępne*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/dzialalnosc-stowarzyszen-i-podobnych-organizacji-spoecznych-fundacji-spoecznych-podmiotow-wyznaniowych-oraz-samorzadu-gospodarczego-i-zawodowego-w-2022-r-wyniki-wstepne,3,10.html>, [dostęp: 9.06.2024].

¹² Główny Urząd Statystyczny, *Sektor non-profit w 2016 r. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, samorząd gospodarczy i zawodowy*, Warszawa-Kraków 2018, s. 15.

¹³ Główny Urząd Statystyczny, *Organizacje pożytku publicznego i 1% w 2021 r./2022 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/organizacje-pozytku-publicznego-i-1-w-2021-r-2022-r-4,6.html> [dostęp: 9.06.2024].

¹⁴ Chodzi o fazy: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy. Szerzej np. M. Napelski, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Szczepiń 2016, s. 29 i 32. Więcej o działaniach organizacji pozarządowych w każdej z tych faz pisali m.in. I. Drabik, *Rola i znaczenie organizacji pozarządowych w zarządzaniu kryzysowym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2015, nr 20, s. 149–162; J. Trocha *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz systemu zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Obronność. Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2014, nr 4(12), s. 105–116.

¹⁵ A. Morawski, *Rola organizacji pozarządowych w procesie zarządzania kryzysowego*, „E-Politykon” 2013, nr 6, s. 193–194.

¹⁶ *Ibidem*, s. 198.

3. Wybuch wojny w Ukrainie a działania podejmowane przez władze Rzeczypospolitej Polskiej

Inwazja Rosji na Ukrainę, rozpoczęta w dniu 24 lutego 2022 r., stanowiła eskalację konfliktu sięgającego 2014 r. Choć o zagrożeniu atakiem zbrojnym informowano już kilka miesięcy wcześniej, to przeprowadzone badania wskazują, że jedynie 1/3 respondentów (obywateli Polski) spodziewała się eskalacji opisywanego konfliktu¹⁷. Po zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej władze Rzeczypospolitej Polskiej podjęły wielokierunkowe działania. Z jednej strony miały one polegać na zabezpieczeniu terytorium Rzeczypospolitej, z drugiej chodziło o pomoc udzielaną Ukrainie i jej mieszkańcom.

Pierwsza z tych sfer obejmowała przede wszystkim podjęcie błyskawicznych prac nad projektem ustawy o obronie ojczyzny, zwieńczonych jej przyjęciem w dniu 11 marca 2022 r.¹⁸ Ustawa miała na celu przede wszystkim zwiększenie liczby żołnierzy oraz zabezpieczenie finansowe rozbudowy potencjału wojskowego Polski. Zakładano wzrost wydatków na obronność do poziomu 3% PKB od 2023 r. Utworzono także Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, którego powołanie otworzyło nowe ścieżki pozyskiwania finansów na modernizację Sił Zbrojnych RP¹⁹.

Druga sfera odnosiła się do pomocy ofiarom wojny w Ukrainie. Trzeba pamiętać, że Polska stała się pierwszym krajem schronienia dla większości Ukraińców uciekających z powodu wojny. Z dostępnych danych szacunkowych wynika, że w okresie od 24 lutego do 25 grudnia 2022 r. granicę polsko-ukraińską przekroczyło 8 690 000 migrantów z Ukrainy, głównie kobiet z dziećmi²⁰. W konsekwencji w dniu 12 marca 2022 r.²¹ przyjęto specjalną ustawę, która umożliwiała uchodźcom m.in. podjęcie pracy, skorzystanie z bezpłatnej opieki zdrowotnej czy kontynuowanie nauki i edukacji. W art. 1 określa ona szczególne zasady zalegalizowania pobytu obywateli Ukrainy przybyłych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wo-

¹⁷ E. Morawska, *Czy Polska była gotowa na wybuch wojny w Ukrainie?*, MamPrawoWiedziec.pl, <https://mamprawowiedziec.pl/czytelnia/artukul/czy-polska-byla-gotowa-na-wybuch-wojny-w-ukrainie>, [dostęp: 9.06.2024].

¹⁸ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 248 z późn. zm.

¹⁹ Ministerstwo Obrony Narodowej, *Modernizacja techniczna SZRP*, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/modernizacja-techniczna-szrp>, [dostęp: 9.06.2024].

²⁰ G. Firlit-Fesnak, *Budowanie systemu pomocy dla uchodźców wojennych z Ukrainy w Polsce z perspektywy doświadczeń uczestników tego procesu*, „Studia Politologiczne” 2023, vol. 68, s. 122.

²¹ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 167 z późn. zm. Szerzej zob. W. Klaus (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarz*, Warszawa 2022.

jennymi 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. W ramach ustawy powstał również specjalny Fundusz Pomocy, mający za cel wsparcie i dofinansowanie zadań związanych z pomocą Ukrainie²².

Warunkiem otrzymania pomocy jest uzyskanie numeru PESEL oraz posiadanie statusu obywatela Ukrainy. Pomoc obejmuje zsynchronizowane działania świadczone przez wiele podmiotów, do których zaliczono wojewodów, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, a więc osoby fizyczne prowadzące gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa prywatne oraz organizacje trzeciego sektora. Jak wskazuje przykładowo art. 12 ustawy z dnia 12 marca 2022 r., pomoc ta może polegać na zakwaterowaniu obywateli Ukrainy, zapewnieniu im całodziennego wyżywienia zbiorowego czy dojazdu do miejsca zakwaterowania, finansowaniu przejazdów środkami transportu publicznego czy opieki medycznej. Osobom fizycznym i innym podmiotom zapewniającym obywatelom Ukrainy na własny koszt schronienie i posiłki zagwarantowano zwrot tych kosztów w kwocie wynoszącej 40 zł za dzień, nie dłużej niż za okres 120 dni od dnia przybycia obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z zastrzeżeniem, że wymieniony wyżej termin może zostać przedłużony w szczególnie uzasadnionych przypadkach.

Pomoc udzielana przez organy administracji publicznej Polski miała szeroki charakter. Zgodnie z art. 26 ustawy obywatelom Ukrainy przysługuje prawo do szeregu świadczeń materialnych, obejmujących m.in. świadczenia rodzinne, o których mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych²³, świadczenia wychowawcze uregulowane w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci²⁴ czy dofinansowania wynikające z rodzinnego kapitału opiekuńczego, o którym mowa w ustawie z dnia 17 listopada 2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym, jeżeli tylko taka osoba zamieszkuje z dziećmi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁵. Podobne uprawnienia dotyczą możliwości uzyskania dofinansowania z tytułu obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna, o którym mowa w art. 64c ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3²⁶.

²² Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Fundusz Pomocy dla Ukrainy*, <https://www.gov.pl/web/premier/fundusz-pomocy-dla-ukrainy> [dostęp: 9.06.2024].

²³ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 323.

²⁴ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 421.

²⁵ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 883.

²⁶ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 338 z późn. zm.

4. Pomoc udzielana obywatelom Ukrainy przez organizacje pozarządowe i obywatele Polski

Choć zakres pomocy udzielanej obywatelom Ukrainy przez organy administracji publicznej był znaczący, to i tak główny ciężar zorganizowania ich pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej spoczął na barkach organów samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim gmin, co było zgodne z zasadą proporcjonalności oraz art. 164 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁷

W zakresie niesienia tej pomocy przez gminy kluczowa okazała się współpraca podejmowana z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami. Mając na uwadze te uwarunkowania, należy wskazać, że zapewnienie uchodźcom wojennym wielu dóbr w początkowej fazie kryzysu migracyjnego odbywało się przede wszystkim dzięki oddolnym inicjatywom obywatelskim. Trzeba pamiętać, że organizacje pozarządowe włączyły się w pomoc osobom uciekającym z zaatakowanego przez Rosjan kraju już od pierwszych dni wojny. Początkowo ich działania były skierowane na zapobieżenie kryzysowi humanitarnemu i dostarczenie uchodźcom pierwszej pomocy. Powszechną praktykę stanowiło także tworzenie punktów pomocy rzeczowej oraz mobilizowanie społeczności lokalnej do przekazywania darowizn w postaci najbardziej potrzebnych artykułów żywnościowych i higienicznych, odzieży czy obuwia²⁸.

Przykładów niesienia pomocy obywatelom Ukrainy przez organizacje pozarządowe jest wiele. Bez wątpienia jednym z liderów w tym zakresie był Polski Czerwony Krzyż, który m.in. współorganizował na obszarach przygranicznych punkty recepcyjne i medyczne dla uchodźców z Ukrainy, dystrybuował wśród potrzebujących przekraczających granicę żywność, wodę pitną, koce, ciepłą odzież oraz udzielał niezbędnej pomocy medycznej. Wspomniana organizacja zorganizowała łącznie 965 transportów do Ukrainy, dostarczając m.in. produkty spożywcze, higieniczne oraz medyczne, a także najbardziej potrzebne urządzenia, takie jak przemysłowe agregatory prądu o wartości ponad 5 mln zł, pozwalające na funkcjonowanie np. szkołom i szpitalom²⁹.

²⁷ Dz. U. Nr 178, poz. 483 z późn. zm.

²⁸ E. Pytel, *Pomoc ukraińskim uchodźcom wojennym jako element bezpieczeństwa społeczne-go*, [w:] B. Ziębińska, J. Młyński, E. Zdebska (red.), *Pomoc społeczna i służby ratownicze w obliczu wojny w Ukrainie*, Kraków 2023, s. 76–77.

²⁹ *Na przestrzeni ostatnich dwóch lat pomoc od PCK otrzymało – w różnych formach – 1,8 mln Ukraińców. Wartość udzielonej pomocy przekroczyła 304 mln zł*, <https://pck.pl/polski-czerwony-krzyz-liderem-we-wszechstronnej-pomocy-ukrainie-i-uchodzcom/m>, [dostęp: 9.06.2024].

Innym przykładem inicjatyw pomocowych są działania podejmowane przez Caritas Polska, która pomogła ok. 2 mln uchodźców z Ukrainy, przeznaczając na ten cel 579 mln zł, co było możliwe również dzięki wsparciu ok. 31 tys. wolontariuszy zgromadzonych w 32 centrach Pomocy Migrantom i Uchodźcom. Dodatkowo akcje Caritas polegały na wysyłaniu pomocy ludności pozostającej na obszarach objętych działaniami wojennymi w ramach akcji „Paczka dla Ukrainy”³⁰.

Warto też wspomnieć aktywność podejmowaną przez istniejącą od 1992 r. Polską Akcję Humanitarną (PAH), która tylko do 14 czerwca 2022 r. przygotowała dla ludności z Ukrainy 67 346 paczek żywnościowych, 32 514 paczek higienicznych, a do 176 051 osób dotarła bezpośrednio, oferując tym samym najpotrzebniejszą pomoc. Organizacja ta realizowała również transporty transgraniczne, a dzięki niej w obwodzie donieckim i ługańskim udzielana była pomoc psychologiczna³¹.

W pomoc Ukrainie zaangażowali się też Lekarze bez Granic, prowadzący działania m.in. w Kijowie, Lwowie, Winnicy, Żytomierzu, Dnieprze, Charkowie, Odessie, Iwano-Frankowsku, Zaporozżu, Białej Cerkwi, Połtawie, Krzywym Rogu, Użhorodzie i Pokrowsku³².

Dokładna charakterystyka i skala pomocy udzielanej przez organizacje pozarządowe wymagałaby skupienia uwagi na poszczególnych miastach, które współpracowały z organizacjami pozarządowymi – również na podstawie zawieranych z nimi porozumień. Przykładowo fundacja CORE Response wspierała władze Krakowa w udzielaniu pomocy uchodźcom w różnych obszarach życia, pokrywając m.in. koszty pobytu osób starszych i niepełnosprawnych w prywatnym domu seniora. Finansowała też usługi pralnicze na potrzeby miejskich ośrodków pobytu i pokryła koszty remontów mieszkań dla uchodźczych rodzin. Z kolei Fundusz Narodów Zjednoczonych na Rzecz Dzieci (UNICEF) wspierał działania władz miasta w obszarze polityki społecznej i ochrony zdrowia, edukacji oraz pomocy społecznej. Utworzono m.in. Centrum Edukacyjno-Terapeutyczne, do którego zadań należało organizowanie zajęć szkolnych i rehabilitacyjnych dla dzieci z niepełnosprawnościami. Organizacja finansowała również miejsca żłobkowe w prywatnych instytucjach i prowadziła Szafy Dobra, gdzie dystrybuowano odzież i obuwie dla

³⁰ M. Sitek, *Konstytucyjne i ustawowe podstawy współpracy samorządów gminnych z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji funkcji świadczącej wobec uchodźców wojennych z Ukrainy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4(74), s. 129.

³¹ B. Olszewska-Łabędź, *Konflikt zbrojny jako źródło kryzysu migracyjnego. Wybrane formy wsparcia uchodźców z Ukrainy*, „Kultura – Społeczeństwo – Edukacja” 2022, nr 21(1), s. 85–86.

³² *Ibidem*, s. 87.

rodzin uchodźczych, zapewniała ciepłe posiłki dzieciom uchodźców w żłobkach, przedszkolach i szkołach oraz organizowała kursy języka polskiego i ukraińskiego³³.

5. Podsumowanie

Wojna w Ukrainie, choć rozpoczęła się i wciąż trwa poza granicami Polski, zrodziła potrzebę podjęcia skoordynowanych działań przede wszystkim w zakresie zwalczania kryzysu uchodźczego na terytorium naszego kraju, a także udzielania pomocy osobom przebywającym na terenie, gdzie toczyła się wojna. Główny ciężar niesienia pomocy socjalnej dla uchodźców wojennych spadł na samorządy terytorialne, a zwłaszcza na gminy. Na podstawie specjalnych uchwał podejmowanych przez rady miasta prezydenci lub burmistrzowie zostali upoważnieni do podejmowania niezbędnych działań zmierzających do organizacji pomocy socjalnej dla Ukraińców³⁴. Jak słusznie twierdzi I. Lipowicz, samorządy terytorialne coraz częściej delegują na przedstawicieli społeczności lokalnej administrowanie zadaniami w zakresie codziennych spraw mieszkańców³⁵. Wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych jako trwałego zasobu wiedzy, doświadczenia i struktur jest kluczowe dla zwalczania wszelkich zdarzeń kryzysowych, w tym kryzysu uchodźczego wywołanego inwazją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę.

Ważne, by pamiętać, że aktywność organizacji pozarządowych może mieć charakter jedynie wspierający i nigdy nie zastąpią aktywności organów administracji publicznej, których obowiązkiem jest realizowanie zadań wymaganych przepisami prawa z uwagi na wyposażenie ich w kompetencje, władztwo administracyjne i środki przynależne tylko władzom publicznym. Poza tym administrację publiczną cechuje ciągłość działania, co z kolei pozostaje w opozycji do dynamicznego charakteru zmian zachodzących w organizacjach pozarządowych. Bez wątpienia zakres pomocy udzielanej przez organizacje pożytku publicznego miał zróżnicowany charakter. Z jednej strony podejmowano jednorazowe i spontaniczne inicjatywy, z drugiej strony natomiast realizowano

³³ *Po roku od wybuchu wojny nadal pomagamy*, Kraków Otwarty na Świat, 7.03.2023, https://www.krakow.pl/otwarty_na_swiat/wydarzenia_miedzynarodowe_z_udzialem_prezydenta_miasta_krakowa/268833,143,komunikat_po_roku_od_wybuchu_wojny_nadal_pomagamy.html [dostęp: 9.06.2024].

³⁴ M. Sitek, *op. cit.*, s. 132.

³⁵ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako pomiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, R. 77, z. 3, s. 119.

czynności systemowe i systematyczne. Trzeba podkreślić, że pomoc w tym zakresie opierała się przede wszystkim na pracy wolontariuszy, nie pobierających z tego tytułu żadnego wynagrodzenia, którzy często byli zmuszeni do godzenia tej aktywności z pracą zawodową. Jednocześnie skala pomocy pokazała zdolność społeczeństwa do szybkiego dostosowania się i rozszerzania zakresu swoich działań w zależności od potrzeb³⁶.

³⁶ Humanitarian Leadership Academy, *Transformacyjna interwencja humanitarna: przykład Polski*, <https://www.humanitarianleadershipacademy.org/wp-content/uploads/2023/08/PL-Transformational-Humanitarian-Response-The-Example-of-Poland.pdf> [dostęp: 9.06.2034], s. 6–7.