OBSERWATORIUM
POLITYKI MIEJSKIEJ
IRMiR

Raport o Stanie Polskich Miast
Mieszkalnictwo i Polityki Społeczne

Kwestia mieszkaniowa a kryzys uchodźczy.
Wspólne wyzwania i rozwiązania dla równoważenia sektora mieszkalnictwa w Polsce

Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Warszawa–Kraków 2022

Fundusze Europejskie Pomoc Techniczna
Rzeczpospolita Polska
IRMiR INSTYTUT ROZWOJU MIAST I REGIONÓW
Unia Europejska Fundusz Spójności

Milert M., Nowak K., Sroka B., 2022, *Kwestia mieszkaniowa a kryzys uchodźczy. Wspólne wyzwania i rozwiązania dla równoważenia sektora mieszkalnictwa w Polsce*, [w:] K. Nowak, H. Milewska-Wilk (red.), *Mieszkalnictwo i polityki społeczne. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków [w przygotowaniu, preprint rozdziału dostępny na: obserwatorium.miasta.pl/raporty].

Licencja Creative Commons – Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska

Autorzy: **mgr inż. arch. Magdalena Milert**
dr Kamil Nowak https://orcid.org/0000-0003-2339-5407
dr arch. Bartłomiej Sroka https://orcid.org/0000-0001-6910-3073
Przygotowanie założeń oraz celów opracowania: **dr Wojciech Jarczewski**, **dr Karol Janas**
Opracowanie graficzne rycin: **Magdalena Milert**, **Kamil Nowak**, **Karolina Piech**, **Bartłomiej Sroka**
Recenzja: **dr hab. Arkadiusz Ptak, prof. PAN**, **dr hab. inż. arch. Agata Twardoch, prof. PŚ**
Projekt typograficzny: **By Mouse** | www.bymouse.pl
Łamanie: **Anna Kędroń**
Grafika na okładce: iStock.com/artsoldat

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa
www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl

© Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2022

Raport został zrealizowany w ramach projektu: Obserwatorium Polityki Miejskiej jako podstawa do kształtowania zrównoważonej polityki miejskiej w Polsce w oparciu o wiedzę, finansowanego w 85% z Funduszy Europejskich Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna i w 15% z budżetu państwa.

5 Przedmowa
7 Wprowadzenie
11 Raport w punktach
14 Kluczowe wnioski
17 Najważniejsze rekomendacje

19 Diagnoza kryzysu uchodźczego

20 Geneza problemu i aktualna sytuacja
25 Charakterystyka procesu recepcji uchodźców

34 Kwestia mieszkaniowa a uchodźcy w Polsce

34 Potencjał w miastach średnich
38 Chłonność migracyjna a sytuacja mieszkaniowa
47 Pobudzenie społecznego budownictwa czynszowego – kontekst międzynarodowy
51 Przegląd rozwiązań z zakresu recepcji uchodźców
54 Obozy dla uchodźców

63 Alternatywy dla obozów dla uchodźców
63 Adaptacja pustostanów
65 Bytomski Model Dostępnego Mieszkalnictwa
65 Caritas Diecezji Kieleckiej

66 Budownictwo modułowe
66 Szpital im. Pirogowa na Wólczańskiej w Łodzi

67 Technologia szkieletowa
67 Technologia szkieletu drewnianego, Norwegia
68 Modułowa obudowa Stack na Manhattanie, proj. Gluck+, USA
70 Re:Ukraine
73 Temporary Housing Belgrade energy spots, Serbia
74 „Pół-domy", Chile

76 Struktury kontenerowe
76 APROP Ciutat Vella Emergency Housing, Hiszpania
78 Container City, Wielka Brytania
78 Container Learn, Wielka Brytania
80 Tymczasowe osiedle Zihlacker, Szwajcaria

81 W poszukiwaniu odpowiedzi na bieżące wyzwania – rekomendowany model zarządzania kryzysem uchodźczym
82 Możliwe kierunki dyslokacji
83 Stymulanta dla programów wsparcia mieszkaniowego
84 Wykorzystywanie istniejących zasobów
85 Budownictwo modułowe zamiast obozów dla uchodźców
87 Zintegrowane Osiedla Modułowe dla uchodźców

91 Literatura
93 Aneks metodyczny
95 Report in a nutshell
97 Key conclusions
100 The most important recommendations
102 Seeking for a model of refugee crisis management in Poland
103 Possible directions of displacement
104 Stimulants for housing support programs
105 Utilization of existing resources
106 Integrated Modular Housing Estates for refugees

Przedmowa

Kryzys uchodźczy impulsem dla rozwiązań systemowych w zakresie polityki miejskiej i mieszkaniowej?

Podjęte do tej pory działania na poziomie rządowym i samorządowym, w połączeniu z wysoką aktywnością i mobilizacją społeczną w obliczu kryzysu uchodźczego spowodowanego wojną na Ukrainie, pozwoliły na udzielenie pomocy m.in. w zakresie zapewnienia schronienia i podstawowej opieki wszystkim potrzebującym bez konieczności tworzenia obozów dla uchodźców.

Część z funkcjonujących obecnie rozwiązań związanych z zapewnieniem zakwaterowania uchodźcom jest bardzo tymczasowa. Jeżeli w najbliższych tygodniach i miesiącach nie będzie możliwości powrotu tych ludzi na Ukrainę, to niezbędne stanie się wypracowanie systemowych rozwiązań przynajmniej w perspektywie średniookresowej.

Unia Metropolii Polskich[1] szacuje, że w kilku największych polskich miastach i w ich otoczeniu koncentruje się nawet 75% uchodźców. Są to obszary, w których tradycyjnie koszty najmu i zakupu nieruchomości, jeszcze przed kryzysem uchodźczym, były wysokie, a potencjał wolnych lokali – ograniczony.

Jednocześnie niemal wszystkie miasta średnie w Polsce położone poza zasięgiem oddziaływania dużych ośrodków metropolitalnych od lat kurczą się demograficznie. W wielu z tych ośrodków rynek pracy jest relatywnie dobrze rozwinięty (Krzysztofik 2019). W tych miastach istnieje infrastruktura społeczna (szkoły, przedszkola, ośrodki zdrowia, infrastruktura sportowa, rekreacyjna i kulturalna i in.), która w wyniku zmniejszania się liczby mieszkańców nie jest wystarczająco wykorzystywana. Natomiast poważną barierą jest bardzo słabo rozwinięty rynek najmu. Może się to wydawać paradoksalne, ale zazwyczaj spadek liczby mieszkańców w Polskich miastach w bardzo ograniczonym stopniu uwalnia

1 Raport Unii Metropolii Polskich.

zasoby mieszkaniowe możliwe do dalszego wykorzystania[2]. Zarazem w miastach średnich, poza obszarami metropolitalnymi, buduje się bardzo niewiele nowych lokali, szczególnie w budynkach wielorodzinnych.

Mamy więc w Polsce z jednej strony nadmierne zagęszczenie i koncentrację uchodźców w kilku największych metropoliach, a z drugiej – liczne miasta średniej wielkości, które mogłyby i chętnie przyjęłyby u siebie uchodźców, ale nie mają wystarczającego zasobu lokalowego. Taka sytuacja stanowi poważne, ale możliwe do przezwyciężenia wyzwanie dla polityki publicznej związanej z zarządzaniem kryzysem uchodźczym wynikającym z wojny na Ukrainie.

Niniejszy raport, przygotowany przez Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR w ramach serii raportów poświęconych mieszkalnictwu i polityce społecznej, stanowi próbę zmierzenia się z tym wyzwaniem. Autorzy, po zarysowaniu aktualnej wiedzy na temat kryzysu uchodźczego (rozdział 1) oraz rynku mieszkaniowego i problemów mieszkalnictwa w Polsce (rozdział 2) zaprezentowali szeroki przegląd różnego rodzaju rozwiązań z zakresu recepcji uchodźców (rozdział 3). Poszukując odpowiedzi na bieżące wyzwania, zaproponowali następnie pewne rozwiązania mogące pomóc w rozwiązywaniu kryzysu uchodźczego w zakresie mieszkalnictwa. Mamy nadzieję, że publikacja ta będzie punktem wyjścia i impulsem dla decydentów do podjęcia zdecydowanych, a zarazem przemyślanych, systemowych rozwiązań w kierunku stworzenia warunków dla relokacji części uchodźców do miast średnich. Wypracowanie przejściowych rozwiązań, takich jak sugerowany model zintegrowanych osiedli modułowych, wydaje się koniecznym etapem na drodze do bardziej długofalowej polityki umożliwiającej stabilizację i zakorzenienie się przynajmniej części obecnych uchodźców w polskich miastach – zwłaszcza w tych, które nie są obecnie miejscem pierwszego wyboru, i które nowych mieszkańców bardzo potrzebują.

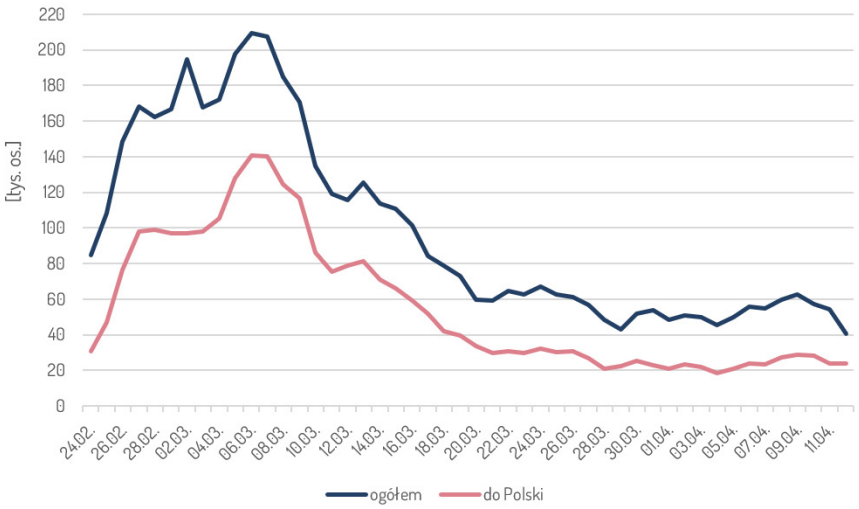
Wojciech Jarczewski
Dyrektor Instytutu Rozwoju Miast i Regionów

Karol Janas
Kierownik Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

2 Trzy główne przyczyny takiego stanu to:
– opuszczane lokale są albo w bardzo złym stanie technicznym i wymagają generalnych remontów, albo nadają się do wyburzenia,
– w wielu lokalach po emigracji lub śmierci któregoś z domowników po prostu zmniejsza się liczba mieszkańców,
– puste lokale traktowane są jako lokata kapitału przez spadkobierców, którzy nie są zainteresowani najmem.

Wprowadzenie

Wojna w Ukrainie wykreowała największy kryzys uchodźczy w Europie od czasu konfliktu na Bałkanach. Kryzys ten pod względem liczby uchodźców już w pierwszych dniach konfliktu przewyższył skalą ten z drugiej dekady XXI w. Zgodnie z danymi UNHCR tylko od 24 lutego do 11 kwietnia 2022 r. z Ukrainy wyjechało 4,6 mln osób. Większa liczba uchodźców na świecie pochodzi jedynie z Syrii (6,8 mln). W niespełna miesiąc swój kraj opuściło więcej ludzi niż w wyniku wieloletnich działań militarnych w Afganistanie (2,6 mln) czy Sudanie Południowym (2,2 mln). W szczytowym okresie, 6–7 marca, z Ukrainy wyjeżdżało ponad 200 tys. osób dziennie, czyli tyle, ile liczy miasto wielkości Radomia. Pomimo iż z czasem nastąpił znaczący spadek liczby dziennych przekroczeń granicy, proces ten w dalszym ciągu trwa. W kwietniu krzywa napływu uchodźców z Ukrainy zaczęła się stabilizować na poziomie ok. 20 tys. osób dziennie, trend ten trwa utrzymuje się do dnia publikacji raportu (por. ryc. 1).



Ryc. 1. Liczba dziennych przekroczeń granicy przez uchodźców z Ukrainy przybywających do innych krajów, w tym Polski, w okresie od 24 lutego do 12 kwietnia 2022 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UNHCR, Ukraine Refugee Situation (unhcr.org) [data dostępu: 12.04.2022]

Uchodźcy jako kraj docelowy najczęściej wybierali Polskę. Według danych UNHCR[1] o przepływie ludności – w ciągu pierwszych 48 dni wojny 57% z nich trafiło do Polski. W nieco ponad 3 tygodnie liczba uchodźców na terenie kraju przekroczyła 2 mln osób. Po 7 tygodniach było to już 2,6 mln. Jak wynika z raportu specjalnego EWL *Uchodźcy w Polsce* (Zymnin i in. 2022)[2], aż 93% uciekających to kobiety, przeważnie matki z dziećmi. Zasadniczo są to osoby w wieku produkcyjnym, ok. ⅔ uchodźców chce podjąć pracę, niemal ⅓ deklaruje chęć pozostania w Polsce na dłużej. Aż 69% uchodźców deklarowało zamiar przebywania w Polsce w dużym mieście, powyżej 200 tys. mieszkańców (Zymnin i in. 2022). Jednocześnie, jak zauważają M. Duszczyk i P. Kaczmarczyk (2022) na podstawie danych Straży Granicznej, część Ukraińców przebywających w Polsce wróciła do ojczyzny, przy czym po 17 kwietnia występowały dni, w których odnotowywano więcej wyjazdów niż przyjazdów. Ponadto kilkaset uchodźców udało się do innych krajów. Według wskazanych wyliczeń ok. 1,55 mln uchodźców z Ukrainy pozostało na terenie Polski. Tak intensywny napływ uchodźców w ciągu niespełna miesiąca to sytuacja wyjątkowa nie tylko z perspektywy krajowej, ale też europejskiej czy światowej.

Warto podkreślić, że jeszcze w 2021 r. zgodnie z danymi UNHCR schronienie w Polsce znajdowało zaledwie 7103 uchodźców i osób ubiegających się o azyl. Pod tym względem Polska znajdowała się na odległej 101. pozycji na świecie. Kilkanaście dni po rozpoczęciu inwazji Rosji na Ukrainę napływ uchodźców był tak intensywny, że Polska stała się w tym względzie jednym ze światowych liderów, ustępując jedynie Turcji[3] (por. ryc. 2). Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że już przed wybuchem wojny w Polsce mieszkało ok. 1,35 mln obywateli Ukrainy, którzy byli imigrantami zarobkowymi (Duszczyk, Kaczmarczyk 2022).

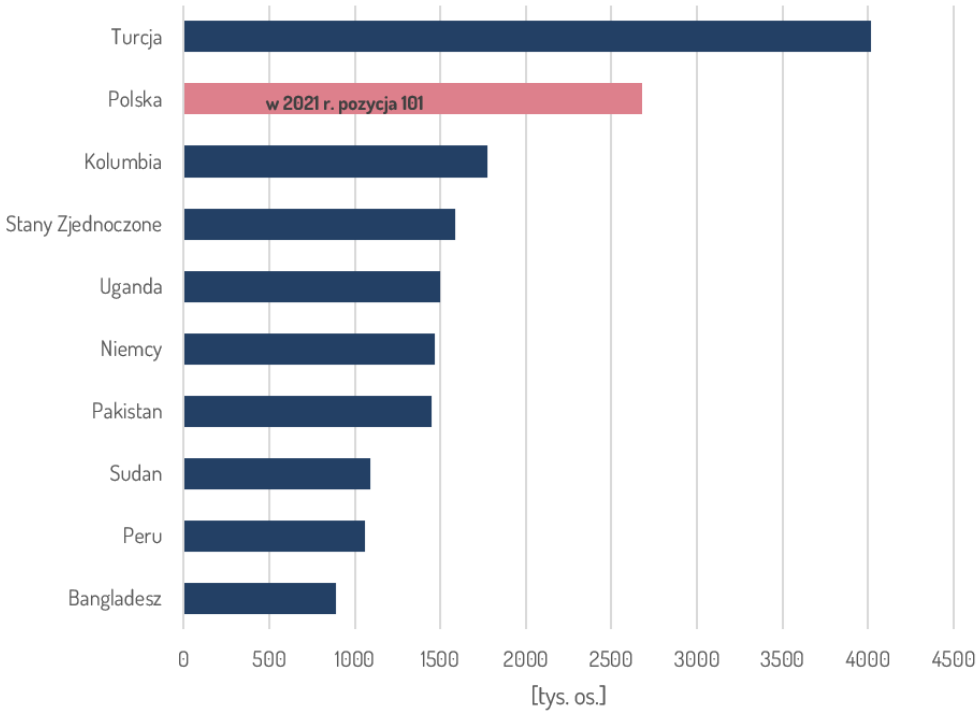
Niezwykła z perspektywy międzynarodowej była zdolność do przyjęcia tak dużej liczby migrantów w tak krótkim czasie bez ani jednego obozu dla uchodźców. Jak stwierdził ambasador Polski w USA Marek Magierowski dla telewizji CNN: **„Jest to prawdopodobnie pierwszy kryzys migracyjny w historii Europy, w którym kraj przyjmujący nie potrzebuje budować obozów dla uchodźców"**[4]. Jednym z powodów otwartości ludzi na uchodźców były niewątpliwe kulturowe podobieństwa i występowanie już wcześniej dużej diaspory ukraińskiej w Polsce. Zgodnie z wyliczeniami M. Duszczyka i P. Kaczmarczyka (2022) przed wybuchem wojny na terenie Polski przebywało ok. 1,35 mln imigrantów z Ukrainy.

1 Ukraine Refugee Situation (unhcr.org) [dostęp: 11.04.2022].

2 Raport opublikowano 12 kwietnia 2022 r., próba badawcza obejmowała 400 osób.

3 Z zastrzeżeniem, że uchodźcy z Ukrainy posiadają inny status prawny.

4 Marek Magierowski na Twitterze: „Well, the exact quote: «This is probably the first migration crisis in Europe's history, in which the host country doesn't need to build refugee camps». Anyway, it was a pleasure talking with @wolfblitzer. Thanks a lot". / Twitter [data dostępu: 22.03.2022].



Ryc. 2. Państwa z najwyższą liczbą przyjmowanych uchodźców i osób ubiegających się o azyl według stanu na 12 kwietnia 2022 r.

Źródło: Opracowanie i wyliczenia własne na podstawie danych UNHCR, Ukraine Refugee Situation (unhcr.org) [data dostępu: 12.04.2022]

Ważny jest w tym względzie również kontekst prawny. W przypadku osób uciekających przed wojną toczącą się na terenie Ukrainy zastosowano specjalne rozwiązanie, które nie wymaga składania wniosku o ochronę międzynarodową. Są one objęte ochroną tymczasową, nadaną im na mocy dyrektywy Rady Unii Europejskiej z dnia 20 lipca 2001 r., która w przypadku wysiedleńców z Ukrainy obowiązuje od 4 marca 2022 r.[5] W Polsce ich pobyt reguluje Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa[6]. Przepisy te pozwalają im legalnie przebywać na terenie UE bez potrzeby ubiegania się o status uchodźcy oraz gwarantują swobodę przemieszczania się i możliwość podjęcia pracy w krajach Wspólnoty. Z tego powodu osoby te nie muszą przebywać w zamkniętych ośrodkach w oczekiwaniu na decyzje

5 Decyzja Wykonawcza Rady Europejskiej (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony.

6 Dz.U. 2022 poz. 583.

legalizujące ich pobyt. Takie rozwiązanie zostało zastosowane po raz pierwszy, dlatego sytuacja uchodźców z Ukrainy jest zupełnie inna niż osób uciekających z podobnych przyczyn z krajów takich jak Afganistan czy Syria[7].

Struktura raportu nawiązuje do chronologii zarządzania kryzysem uchodźczym wywołanym agresją Rosji na Ukrainę. Wynika również z pewnej logiki niesienia pomocy ofiarom wojny, trzech perspektyw realizacji zadań pomocowych – krótko-, średnio- i długoterminowej. Autorzy wyszli od rozwiązań doraźnych, kształtowania się form pomocy dla Ukraińców i podjęcia zarządzania procesem recepcji uchodźców w następstwie wybuchu konfliktu zbrojnego. Jest to perspektywa krótkookresowa, obejmująca przyjęcie uciekających osób w przygranicznych punktach recepcyjnych i schronieniach tymczasowych w głębi kraju. Kolejny element struktury to perspektywa średniookresowa, która obejmuje przegląd sposobów recepcji mieszkaniowej uchodźców, tego, jak historycznie budowano obozy dla uchodźców i jakie są alternatywne rozwiązania problemu mieszkaniowego podczas kryzysu uchodźczego i po jego ustaniu. Ostatnia część odnosi się do możliwości wypracowania wspólnych metod rozwiązania kwestii niedoboru mieszkań oraz recepcji uchodźców w Polsce w perspektywie długoterminowej.

7 Czy w Polsce powstaną obozy dla uchodźców z Ukrainy? (oko.press) [data dostępu: 28.03.2022].

Raport w punktach

- Zgodnie z danymi UNHCR w ciągu pierwszych 48 dni wojny w Ukrainie kraj opuściło ponad 4,6 mln osób. Większego eksodusu współcześnie doświadczyła jedynie Syria (6,8 mln uchodźców).
- Polska w przeciągu kilku tygodni stała się drugim krajem na świecie pod względem liczby przyjętych uchodźców (2,6 mln osób). W 2021 r. była schronieniem dla zaledwie 7 tys. uchodźców, zajmując wówczas 101. lokatę w rankingu ogólnoświatowym.
- Dzięki bezprecedensowej skali zaangażowania społeczeństwa w Polsce i polskich samorządów, przy dużym wsparciu władz krajowych, udało się zapewnić schronienie osobom uciekającym przed wojną. Nie bez znaczenia była wzajemna pomoc niesiona przez diasporę ukraińską, która zamieszkiwała Polskę przed wybuchem konfliktu zbrojnego. Poradzono sobie bez budowy obozów dla uchodźców, które stanowiły dotychczas nieodzowny instrument zarządzania kryzysem uchodźczym.
- Obecny system pomocy mieszkaniowej dla uchodźców opiera się na działaniach doraźnych i krótkoterminowych. Uchodźcy są w dużej mierze goszczeni u osób prywatnych (według szacunków MSWiA to ok. 600 tys. osób[8]). Duża część z nich korzysta z noclegów w obiektach turystycznych. Dzięki rządowemu wsparciu koszty recepcji uchodźców są refundowane w wysokości 40 zł za dobę na każdego uchodźcę. Wielu uchodźców znajduje schronienie w zaadaptowanych obiektach użyteczności publicznej oraz miejscach zbiorowego zamieszkania, zapewnianych przez samorządy oraz organizacje i podmioty prywatne.
- Koszt pomocy krótkookresowej kształtuje się na poziomie 9,4 mld zł, czyli ponad 1,8% rocznego budżetu kraju na 2022 r. Dla porównania w 2018 r. udział nakładów na mieszkalnictwo społeczne w budżecie państwa wyniósł 0,54%. Tylko refundacja kosztów zakwaterowania na okres 120 dni to wydatek rzędu 4,8 mld zł. W wariancie wypełnienia maksymalnej chłonności migracyjnej nakłady na pomoc doraźną państwa stanowiłyby 4% wartości tegorocznego budżetu.

8 Szefernaker: przedłużymy o 60 dni termin wypłaty świadczeń za pomoc uchodźcom | Serwis Samorządowy PAP [data dostępu: 21.04.2022].

- Główne kierunki napływu uchodźców to duże miasta, które szybko zaczęły wyczerpywać możliwości recepcji. Warto podkreślić, że w Polsce znajduje się ponad 100 miast zmagających się z problemem utraty funkcji i kurczenia się. Często posiadają one więc chłonność, która pozwoli na recepcję uchodźców.
- Dotychczasowe doświadczenia zarządzania podobnymi kryzysami poprzez tworzenie obozów dla uchodźców niosły za sobą problemy wykluczenia społecznego i gettoizacji[9] (tworzenia wyizolowanych enklaw).
- Istnieje szereg rozwiązań z zakresu budownictwa modułowego, które pozwalają redukować czaso- i kosztochłonność inwestycji. W polskich warunkach z powodzeniem można zastosować technologie szkieletowe, prefabrykaty, budownictwo kontenerowe (zob. Re:Ukraine, „Pół-domy", APROP Ciutat Vella Emergency Housing).
- Ważną formą pomocy może być uruchomienie istniejącego zasobu poprzez adaptację pustostanów. Wykorzystanie należących do prywatnych właścicieli czy instytucji finansowych pustych lokali (według szacunków OECD jest ich ponad milion) wymagałoby jednak wprowadzenia zmian prawnych.
- W pierwszych tygodniach napływu uchodźców w zasadzie wyczerpano lokale na komercyjnym rynku najmu. Nagły wzrost popytu wpłynął jednocześnie na drastyczne podwyżki cen w tym sektorze, w większości miast wojewódzkich przekraczając 25% w odniesieniu do końca lutego 2022 r. Rekordowy wzrost cen najmu odnotowano we Wrocławiu – 52%, kolejno w Zielonej Górze i Krakowie – po 41%. W stolicy wzrost ten był jednym z najniższych wśród głównych ośrodków miejskich – wyniósł 22% (zob. ryc. 12).
- Zasoby mieszkań społecznych były zbyt małe w stosunku do potrzeb jeszcze przed napływem uchodźców. W 2018 r. średnio co piąte gospodarstwo domowe ubiegające się o najem mieszkania znajdującego się w zasobach gminnych otrzymywało przydział.
- Dostępność ekonomiczna mieszkań dla średnio zarabiających obywateli jest najniższa w miastach, w których powstaje najwięcej inwestycji deweloperskich, co nasila zjawisko luki czynszowej. Sytuacja ta pogorszyła się w związku z napływem uchodźców, którzy również poszukują zasobu na wynajem.
- W Polsce w 2020 r. oddano do użytku 220,8 tys. mieszkań, z czego 65% wybudowali deweloperzy, a 1,2% gminy i towarzystwa budownictwa społecznego. W latach 2011–2020 w ramach budownictwa komunalnego i społecznego czynszowego oddano do użytku 35 tys. mieszkań. To tyle, co w sektorze deweloperskim w ciągu jednego kwartału. Implikuje to brak możliwości zaangażowania istniejących mechanizmów

9 Gettoizacja to: 1. izolowanie grup etnicznych od społeczeństwa w wydzielonych dzielnicach miasta; 2. proces tworzenia się zamkniętych dzielnic, zamieszkiwanych przez grupy mniejszościowe [za Słownikiem Języka Polskiego].

sektora budownictwa społecznego w rozwiązanie kwestii schronień dla uchodźców w perspektywie średnio- i długookresowej.

- Doświadczenia społecznego budownictwa mieszkaniowego w Anglii, Szkocji oraz Irlandii i Niemczech wskazują na możliwość adaptacji rozwiązań, dzięki którym w proces tworzenia zasobu mieszkań komunalnych można włączyć inwestorów prywatnych (deweloperów). W Anglii w latach 2019–2020 liczba wybudowanych mieszkań w sektorze społecznym stanowiła 23% spośród wszystkich oddanych do użytku, z czego ponad połowę wznieśli deweloperzy. W Szkocji ¾ jednostek ds. planowania przestrzennego korzysta z systemu wkładu deweloperskiego. W Irlandii 20% nowych inwestycji musi zostać przeznaczonych na mieszkania w sektorze społecznym. Z kolei w Niemczech dostarczycielem mieszkań społecznych są przede wszystkim przedsiębiorstwa komunalne, spółdzielnie mieszkaniowe i prywatni inwestorzy.

Kluczowe wnioski

- **Proces recepcji uchodźców w Polsce w pierwszych tygodniach od wybuchu wojny w Ukrainie nie doprowadził do kryzysu humanitarnego, dzięki skuteczności działań w perspektywie krótkoterminowej, opartej w dużej mierze na zaangażowaniu w pomoc podmiotów prywatnych i organizacji pozarządowych.** Wsparcie miało charakter oddolny i spontaniczny. Wprowadzono rozwiązania regulujące pobyt uchodźców w Polsce i przyznające wsparcie dla przyjmujących osoby uciekające z Ukrainy. Koordynacja punktów recepcyjnych powierzona została wojewodom – w ich działanie włączono również podmioty pozarządowe (m.in. Centrum Pomocy Humanitarnej PTAK).
- **Zakwaterowanie uchodźców w szkołach, halach sportowych i wystawienniczych, ośrodkach turystycznych oraz w szeregu obiektów przeznaczonych do pełnienia innych funkcji nie powinno być traktowane jako rozwiązanie średnio- lub długoterminowe.** Niezwykle istotne jest jak najszybsze rozwinięcie możliwości zakwaterowania w dłuższej perspektywie bez destabilizowania życia społecznego, kulturalnego i gospodarczego. Należy mieć na względzie, że chłonność (możliwość recepcji uchodźców) u rodzin goszczących przy wsparciu rządowym ogranicza się do dwóch miesięcy. Taką formę pomocy trzeba uznać za doraźną. W najbliższym czasie należy wypracować odpowiednie rozwiązania oraz podjąć decyzję o wdrażaniu programu tworzenia schronień docelowych, tak aby uniknąć budowy klasycznych obozów dla uchodźców.
- **Dyslokacja uchodźców powinna uwzględniać chłonność recepcji systemu osadniczego.** Mając na uwadze postępujący proces ubytku liczby mieszkańców w miastach małych i średnich – prowadzący często do utraty funkcji i kurczenia się – naturalny wydaje się kierunek dyslokacji uchodźców do miast małych i średnich. Miast, które borykają się z problemem utraty osób w wieku produkcyjnym, zaś jednocześnie mogą zaoferować niższe koszty utrzymania i niższą presję popytową na rynku mieszkaniowym, a także większy dostęp do infrastruktury społecznej. Jak wynika z badań EWL (zob. Zymnin i in. 2022), uchodźcy deklarują chęć podjęcia pracy oraz długookresowego

pozostania w Polsce. Napływ uchodźców może wpłynąć na remisję negatywnych procesów demograficznych miast w kryzysie.

- **Rozwiązania z zakresu schronień tymczasowych powinny być dostosowane do profilu uchodźców, na względzie należy mieć także klimat panujący w Europie Środkowo-Wschodniej.** Grupami dominującymi wśród uchodźców są matki z dziećmi oraz seniorzy, którzy w większości pochodzą z miast. Tłumaczy to również naturalne kierunki ich dobrowolnej dyslokacji – do dużych ośrodków miejskich w Polsce. Standardowe jednostki mieszkaniowe UNHCR (better shelter, s. 55) stosowane obecnie w obozach dla uchodźców nie są przystosowane do całorocznego wykorzystania w Polsce – brak w nich modułu docieplenowego. Z powodzeniem można jednak wykorzystać rozwiązania kontenerowe i budownictwo modułowe (zob. rozdział *Alternatywy dla obozów dla uchodźców*). Gotowe systemy pozwalają na ich wielokrotne wykorzystanie, zmianę funkcji budynków, a także relokację i adaptację do innych potrzeb.
- **Napływ uchodźców z Ukrainy uwypuklił słabość sektora najmu w Polsce, który w znacznej mierze opiera się na zasobie prywatnym.** Problem z dostępnością mieszkań dotyczy nie tylko uchodźców, ale również mniej zamożnej części Polaków. W dużych miastach, stanowiących cel uchodźców, doszło do znaczącego ograniczenia podaży mieszkań na wynajem i równoczesnego dużego wzrostu cen.
- **Brak zdecydowanych kroków w zakresie strategicznego rozwoju mieszkalnictwa w Polsce może pogłębić deficyt mieszkań i w dłuższej perspektywie nasilić powstający kryzys mieszkaniowy.** Będzie on wynikał po pierwsze z dużej koncentracji uchodźców w głównych ośrodkach kraju, gdzie popyt na rynku mieszkaniowym jest bardzo wysoki, a liczba nowych rezydentów wzmacnia proces konkurencji. Po drugie, mając na uwadze liczbę uchodźców ulokowanych w głównych ośrodkach kraju, budzi to obawę o zaburzenie dostępu do usług, a ponadto grozi zaburzeniem sprawnego funkcjonowania organizmów miejskich i infrastruktury krytycznej pod wpływem kolejnych fal uchodźców ukierunkowanych na największe miasta.
- **Budownictwo mieszkaniowe skupia się głównie w dużych ośrodkach oraz w ich obszarach funkcjonalnych.** Presja inwestycyjna w miastach małych i średnich jest ograniczona, niekiedy z powodu braku nowych inwestycji jedyną alternatywą jest podmiejska zabudowa jednorodzinna, która stymuluje proces suburbanizacji. Doświadczenia Pleszewa pokazują, że gmina swoimi działaniami może skutecznie pobudzić rynek mieszkaniowy.
- **Kryzys uchodźczy jest szansą na wypracowanie lub adaptację istniejących rozwiązań z zakresu mieszkalnictwa, które będą rozwijały politykę mieszkaniową w Polsce w korelacji z polityką migracyjną.** Dotyczy to zarówno metod z zakresu budownictwa, jak i instrumentów prawnych. Należy tutaj wymienić instytucję prekarium

i inne mniej tradycyjne formy udostępniania lokali, w tym pustostanów czy obiektów jeszcze nieoddanych do użytku (por. Jadach-Sepioło i in. 2021; Milewska-Wilk 2022). Szansy upatruje się w budownictwie modułowym, w tym wykorzystaniu kontenerów. Istniejące rozwiązania z zakresu uproszczeń procesu inwestycyjnego można z powodzeniem wykorzystać przy budownictwie modułowym, które pozwala włączyć uchodźców w proces wykańczania i dalszej rozbudowy.

- **Samorządy mają możliwości rozwijania dostępnego cenowo mieszkalnictwa społecznego, jednak niechętnie z nich korzystają.** Nawet w perspektywie zwiększonych możliwości finansowania inwestycji od grudnia 2020 r.[10] trudno oczekiwać, że znacząco zwiększą swoją rolę. Mając na względzie niepewną sytuację związaną ze wzrostem cen materiałów budowlanych, kosztów pracy i rosnących kosztów kredytów, wydaje się, że bez zaangażowania sektora prywatnego w rozwijanie budownictwa społecznego nie będzie możliwe szybkie i znaczące zwiększenie liczby oddawanych w jego ramach mieszkań. Doświadczenia zagraniczne są dobrze rozpoznane i mogą zostać zaadaptowane na potrzeby krajowe.

10 W wyniku przyjęcia Ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa poszerzone zostało wsparcie komunalnego i społecznego budownictwa czynszowego, zwiększono pomoc w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych oraz wprowadzono cyfryzację procesu budowlanego. Zwiększono m.in. wysokość wsparcia w formie grantów z Funduszu Dopłat dla gmin na budowę mieszkań społecznych z 20% do 35%, a w przypadku mieszkań komunalnych do 80% kosztów nowych inwestycji.

Najważniejsze rekomendacje

1. **Bilansowanie możliwości recepcji uchodźców w gminach w perspektywie średnio- i długookresowej.** Identyfikacja możliwości lokalizowania obiektów przejściowego zamieszkania (nadających się do adaptacji i ponownego wykorzystania), a także docelowego budownictwa mieszkaniowego w formie mieszkalnictwa rotacyjnego lub stałego dla uchodźców zdecydowanych na pobyt długookresowy oraz osób poszukujących zasobu mieszkaniowego (hybrydowe podejście, dobór instrumentów i wariantów do różnych perspektyw czasowych, w tym perspektywy powojennej).
2. **Wypracowanie modelu chłonności miast oraz ich potencjału recepcyjnego – zarówno pod kątem dostępności mieszkaniowej oraz infrastrukturalnej, jak i możliwości recepcji uchodźców na lokalnym rynku pracy.** Priorytetowe w tej ocenie powinny być miasta tracące funkcje, miasta kurczące się, dla których napływ osób w wieku produkcyjnym może stanowić szansę na remisję.
3. **Schronienia dla uchodźców z uwagi na ich profil społeczny powinny mieć trwałą formę, wychodzącą poza niedookreśloną tymczasowość obozów dla uchodźców.** Dlatego też obecne działania rządu powinny skupić się na opracowaniu programu łączącego kwestię schronień tymczasowych dla uchodźców z możliwością przeznaczenia ich na cele krajowej polityki mieszkaniowej. W obliczu słabości społecznego budownictwa mieszkaniowego w proces ten warto zaangażować podmioty prywatne, wykorzystując zagraniczne modele współpracy sektora prywatnego i publicznego na polu mieszkalnictwa społecznego. Projekty powinny integrować strukturę przestrzenno-funkcjonalną miast, zapobiegając zjawisku gettoizacji i tworzeniu enklaw oraz docelowo procesowi suburbanizacji.
4. **W zakresie tworzenia schronień dla uchodźców rekomendowane są rozwiązania, które będą gwarantować konkurencyjność ekonomiczną i elastyczność – możliwość wykorzystania budynków na inne cele (także użytkowania ich w innym miejscu).** Wskazuje się na duży potencjał budownictwa modułowego, które może stanowić element krajowej polityki mieszkaniowej.

5. **Adaptacja pustostanów publicznych może być ważnym elementem rozwiązywania problemów związanych z kryzysem mieszkaniowym oraz służyć ogólnej poprawie wizerunku i tworzeniu charakteru miejsca.** Włączenie do systemu pustostanów prywatnych wymagałoby wprowadzenia odpowiednich regulacji, które jednocześnie przeciwdziałałyby spekulacjom mieszkaniowym.
6. **Systemowe rozwiązania w zakresie tworzenia zasobu mieszkaniowego dla uchodźców mogą zostać docelowo zaadaptowane na potrzeby lokalnej polityki mieszkalnictwa społecznego.** Takie działania mają potencjał do pobudzenia sektora mieszkaniowego, zwłaszcza w miastach zmagających się z procesami kurczenia.
7. **Zaleca się wdrożenie programu budowy mieszkań tymczasowych w formie Zintegrowanych Osiedli Modułowych[11] dla uchodźców przy współpracy rządu, samorządów i sektora prywatnego** – będącego alternatywną formą wobec obozów dla uchodźców – przy wykorzystaniu rozwiązań kojarzonych z mieszkalnictwem tymczasowym i społecznym. Ich koszt może kształtować się na poziomie ⅓ wartości analogicznego rozwiązania w technologii konwencjonalnej. Nadrzędnymi cechami programu powinny być efektywność ekonomiczna rozwiązań oraz wykorzystanie już istniejących zasobów, tereny *brownfield* (w tym inne, uprzednio uzbrojone), plomby w zabudowie, recykling materiałów, prefabrykacja i technologie modułowe.
8. **Podjęcie dyskusji na temat implementacji rozwiązań pozwalających skutecznie włączyć deweloperów w proces rozwoju budownictwa społecznego**. Takich, jakie funkcjonują w innych krajach, np. w Irlandii i Wielkiej Brytanii. Istniejące rozwiązania prawne w Polsce, które pozwalają na realizację mieszkań w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, nie są atrakcyjne dla jednostek samorządu terytorialnego.
9. **Zarządzanie kryzysem uchodźczym powinno uwzględniać cele i założenia polityki ukraińskiej, których przejawem jest tworzenie nowych obozów dla uchodźców wewnętrznych.** Pozwoli to na regulację przepływu strumienia uchodźców do Polski, a ponadto wypracowanie wspólnych rozwiązań z zakresu schronień dla uchodźców.
10. **Zaleca się monitoring strumienia przepływu uchodźców – osób wjeżdżających do Polski oraz uchodźców, którzy opuszczają Polskę – w szczególności tych, którzy wracają do Ukrainy.** Dane te powinny służyć do sprawnej dyslokacji uchodźców na terenie kraju, a także relokacji na teren Ukrainy – do tworzonych obecnie obozów dla uchodźców wewnętrznych.
11. **W ramach bieżących działań zarządczych powinno się dążyć do integracji danych z różnych podmiotów oraz integracji baz danych zawierających informacje dla uchodźców w ramach jednego systemu #PomagamUkrainie.**

11 Obecnie trwają prace nad przygotowaniem szczegółowej koncepcji programu.

Diagnoza kryzysu uchodźczego

W czasie wojny w Ukrainie Polska stała się tzw. państwem frontowym w niesieniu pomocy, przyjmującym na siebie ciężar bezpośredniej obsługi uchodźców przybywających do Wspólnoty Europejskiej. Bezsprzecznie jest to sytuacja kryzysowa, uruchamiająca procedury zawarte w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym[12]. Jednostki samorządu terytorialnego są kluczowym elementem systemu, za zarządzanie kryzysowe odpowiadają ich włodarze (wójtowie, burmistrzowie i prezydenci). Na barkach samorządów gminnych spoczywa reagowanie na sytuacje kryzysowe i prowadzenie działań pomocowych. Finansowanie wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym planuje się w ramach budżetu na dany rok. Zadania zlecone gminie przez administrację wyższego szczebla są natomiast finansowane z budżetu państwa poprzez dotacje celowe. Poziom województwa jest kluczowy dla tworzenia planu działań oraz ich koordynacji. Hierarchiczny system zarządzania kryzysowego ma charakter oddolny, za jego koordynację odpowiadają kolejne szczeble administracyjne: starosta i wojewoda. Na szczeblu krajowym za zarządzanie kryzysowe odpowiedzialna jest Rada Ministrów, przy której tworzony jest Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. Organ wspierający stanowi Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB).

Uchwalona 12 marca ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa wprowadziła zmiany do ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 2007 r. Dodane zostały zapisy, które umożliwiają Prezesowi Rady Ministrów w sytuacji kryzysowej wydawanie poleceń zobowiązujących organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, podmioty państwowe, a także przedsiębiorców do wskazanych przez niego działań. Polecenia te mają podlegać natychmiastowemu wykonaniu w oparciu o decyzje administracyjne. Jak podkreślano w uzasadnieniu takich rozwiązań, ich celem jest poprawa koordynacji i funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego[13]. Specustawa wprowadziła również szereg rozwiązań na poziomie wsparcia w zarządzaniu kryzysem uchodźczym – w tym pomoc dla wolontariuszy.

12 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 poz. 590 z późn. zm.).

13 Zarządzanie kryzysowe w specustawie o uchodźcach (prawo.pl) [data dostępu: 9.03.2022].

W tym rozdziale została przedstawiona charakterystyka działań humanitarnych w pierwszych dniach konfliktu: sposobu recepcji uchodźców, form pomocy oraz kształtowania się polityki w tym zakresie. Na podstawie przeglądu literatury przedmiotu, głównie doniesień prasowych oraz informacji zapewnianych przez organizacje rządowe i pozarządowe, autorzy przedstawili aktualne wyzwania systemowe oraz dynamikę dyskursu społecznego i politycznego dotyczącego zarządzania kryzysem uchodźczym.

Geneza problemu i aktualna sytuacja

Pierwsze punkty recepcyjne dla uchodźców uruchomiono w pierwszej dobie po rozpoczęciu inwazji Rosji na Ukrainę – 24 lutego na terenie woj. lubelskiego[14], a dzień później na terenie woj. podkarpackiego[15]. Punkty te zapewniają doraźną pomoc dla przekraczających granicę, miejsce wypoczynku i tymczasowe zakwaterowanie, ciepły posiłek oraz podstawową opiekę medyczną. Zarówno w woj. lubelskim, jak i podkarpackim otwarto po cztery ośrodki – przy przejściach granicznych w Hrebennem, Dołhobyczowie, Zosinie i Dorohusku oraz Korczowej, Medyce, Budomierzu i Krościenku. Dodatkowy punkt informacyjny został otwarty na dworcu kolejowym w Przemyślu. Z tych punktów organizowano dyslokację uchodźców. Tylko do 15 marca podkarpacki Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, odpowiadający za dyslokację uchodźców z przygranicznych punktów recepcyjnych w województwie, zapewnił transport autokarowy dla 60 tys. osób. Z dworca w Przemyślu odjechały 233 pociągi, relokowano w ten sposób ponad 113 tys. uchodźców[16].

Pierwsze doniesienia o „paraliżu" dużych miast zaczęły docierać w trzecim tygodniu rosyjskiej agresji na Ukrainę[17]. Było to związane z faktem, że wciąż opracowywano ogólnokrajowy system relokacji z punktów recepcyjnych[18]. Wówczas w Krakowie liczba przybyszy przekroczyła 100 tys., uruchomiono dwa miejsca zbiorowego zakwaterowania – dawne Centrum Handlowe Plaza i Tesco przy ul. Kapelanka, które wyczerpały dostępny zasób.

14 Punkty recepcyjne dla obywateli Ukrainy na terenie woj. lubelskiego | Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, ul. Spokojna 4, 20-914 Lublin [data dostępu: 24.02.2022].

15 Na Podkarpaciu działają punkty recepcyjne – Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie [data dostępu: 25.02.2022].

16 Dyslokacja uchodźców. Leniart: Jest pełna współpraca i zaangażowanie (dorzeczy.pl) [data dostępu: 15.03.2022].

17 „Relokacja" uchodźców. Rząd i samorządy próbują uniknąć paraliżu największych miast (dziennik.pl) [data dostępu: 15.03.2022].

18 Transport uchodźców z Ukrainy do innych miast (prawo.pl) [data dostępu: 10.03.2022].

Ryc. 3. Przygraniczne punkty recepcji uchodźców uruchomione w pierwszym okresie kryzysu

Źródło: Informacja dla uchodźców z Ukrainy – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – Portal Gov.pl (www.gov.pl) [dostęp: 16.03.2022] oraz Mapy Google [data dostępu: 16.03.2022]

Należy podkreślić, że te wyłączone z użytku obiekty stanowią prywatną własność, a ich użytkowanie odbywa się na zasadzie porozumienia właścicieli z urzędem miasta. Uruchomione zostały również tymczasowe schronienia w hali 100-lecia Cracovii oraz hali w ośrodku „Kolna”[19]. W kolejnych dniach otworzono „Dziecięcą Przystań” w TAURON Arenie, gdzie rodziny uchodźców mogą skierować dzieci na zajęcia, wykorzystując czas, w którym są one pod opieką, na dopełnienie formalności w związku z pobytem w Polsce i poszukiwanie pracy[20]. W podobnym okresie w Warszawie przebywało ponad 150 tys. osób uciekających z Ukrainy. Jak podkreślał wówczas prezydent m.st. Warszawy Rafał Trzaskowski, było to 10% uchodźców, którzy przekroczyli Polską granicę[21]. Punkt recepcyjny dla uchodźców w hali COS Torwar został uruchomiony przez wojewodę mazowieckiego

19 Liczba uchodźców z Ukrainy przekroczyła w Krakowie 100 tys. (radiokrakow.pl) [data dostępu: 10.03.2022].

20 Dziecięca Przystań w TAURON Arenie Kraków | Biuro prasowe TAURON Polska Energia S.A. [data dostępu: 7.03.2022].

21 Liczba uchodźców z Ukrainy rośnie – Miasto Warszawa (um.warszawa.pl) [data dostępu: 8.03.2022].

4 marca, przygotowano w nim 500 miejsc[22]. 5 marca uruchomione zostało Centrum Pomocy Humanitarnej PTAK dla uchodźców w nadarzyńskim Centrum Targowo-Kongresowym Ptak Warsaw Expo, koordynowane przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki[23]. Jest to największy punkt pomocy, mieszczący 10 tys. miejsc noclegowych, przy którym działa również tzw. Dworzec Europa, organizujący nieodpłatne transporty na teren kraju oraz poza jego granice[24]. W momencie otwarcia Centrum Pomocy Humanitarnej PTAK granicę przekroczyło już 670 tys. uchodźców[25]. Między 4 a 9 marca nastąpił szczyt napływu uciekinierów, granicę przekraczało ponad 100 tys. osób dziennie (6 marca aż 141 tys.)[26]. Wówczas w doniesieniach prasowych pojawiły się pierwsze głosy wolontariuszy o kryzysie, niewydolności oddolnego systemu niesienia pomocy opartego na zbiórkach i pracy ochotników[27] – przesilenie to dotyczyło sytuacji na warszawskiej hali Torwar[28]. Dworce kolejowe w Krakowie i Warszawie zostały sparaliżowane przez falę uchodźców, liczba pociągów kierowanych ze wschodniej granicy wahała się od kilku do kilkunastu każdego dnia. Na dworcach brakowało miejsca, aby w sposób zorganizowany zapewnić uchodźców przybywających[29]. Kilka dni później, w trzecim tygodniu wojny, rozpoczęto dyskusję nad relokacją uchodźców z dużych miast, kierowaniem kolejnych ich fal do innych ośrodków, ale także nad poszukiwaniem innych form tymczasowej recepcji[30]. W tym czasie Polska stała się drugim krajem na świecie pod względem liczby uchodźców[31]. Do 18 marca granicę przekroczyło ponad 2 mln uchodźców, czyli ⅔ ogółu, licząc od 24 lutego[32]. Dyslokacja uchodźców następowała sukcesywnie do drugiego tygodnia rosyjskiej inwazji. Podczas konferencji prasowej 9 marca wiceminister MSWiA Paweł Szefernaker omawiał kwestię

22 Punkt recepcyjny dla uchodźców z Ukrainy w hali COS Torwar – Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie – Portal Gov.pl (www.gov.pl) [data dostępu: 4.03.2022].

23 Największa noclegownia dla uchodźców powstaje w Nadarzynie. W halach Ptak Warsaw Expo (wyborcza.pl) [data dostępu: 5.03.2022].

24 Centrum Pomocy Humanitarnej PTAK – Centrum dla uchodźców z Ukrainy (humanitarianexpo.com) [data dostępu: 19.04.2022] (dotychczas w Centrum przyjęto 75 tys. uchodźców, obecnie zakwaterowanych jest 5 tys. osób, relokowano 50 tys. uciekinierów, stan na 14.05.2022).

25 Wojna w Ukrainie. Ruszył punkt recepcyjny na Torwarze. „Możliwość odpoczynku czasowego" dla uchodźców | Metro Warszawa (gazeta.pl) [data dostępu: 4.03.2022].

26 Ukraine Refugee Situation (unhcr.org) [data dostępu: 23.03.2022].

27 Uchodźcy jadą głównie do większych miast. Potrzebna lepsza koordynacja (portalsamorzadowy.pl) [data dostępu: 9.03.2022].

28 Dramatyczna sytuacja uchodźców na Torwarze, apel wolontariuszy (noizz.pl) [data dostępu: 9.03.2022]; Uchodźcy na Torwarze. Wolontariusze alarmują o dramatycznej sytuacji w punkcie, wojewoda zaprzecza. „Zarzuty są nie do końca prawdziwe" (warszawa.naszemiasto.pl) [data dostępu: 10.03.2022].

29 Fala uchodźców zaczyna już paraliżować polskie dworce (rp.pl) [data dostępu: 9.03.2022].

30 „Relokacja" uchodźców. Rząd i samorządy próbują uniknąć paraliżu największych miast (dziennik.pl) [data dostępu: 15.03.2022].

31 Subscribe to read | Financial Times (ft.com) [data dostępu: 13.03.2022].

32 Liczba uchodźców z Ukrainy w Polsce przekroczyła 2 mln (rmf24.pl) [data dostępu: 18.03.2022].

współpracy rządu z samorządowcami i wojewodami, wskazując na próby przekonywania Ukraińców do relokacji poza duże ośrodki miejskie[33]. W trzecim tygodniu na informacje o kryzysie w punktach recepcyjnych nałożyły się te o niechęci opuszczania przez uchodźców dużych miast[34].

Podejmując próbę usystematyzowania działań na rzecz pomocy uchodźcom z Ukrainy, należy wskazać kilka etapów tworzenia się swoistej polityki zarządzania kryzysem. Jej pierwszym elementem były wspomniane już punkty recepcyjne przy granicy polsko-ukraińskiej, tworzone przez wojewodów kilka dni po rozpoczęciu działań wojennych. Tutaj akcent był położony na administrację zespoloną, wojewodów, a także gminy, na terenie których były tworzone ośrodki recepcyjne. Pomoc ta ma w dalszym ciągu charakter doraźny. Kolejny etap to przyjęcie uchodźców przez samorządy terytorialne, przede wszystkim największe miasta. Jeszcze w pierwszym tygodniu konfliktu premier Mateusz Morawiecki ogłosił projekt założeń ustawy regulującej kwestie przyjmowania uchodźców w Polsce. Wsparcie rządowe miało opierać się na refundowaniu kosztów recepcji Ukraińców przez osoby przyjmujące je pod swój dach, kwota pomocy miała wynosić 40 zł za dobę na każdego uchodźcę[35]. Rządowy projekt ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, określanej roboczo jako „specustawa ukraińska", wpłynął do Sejmu 7 marca, a już 12 marca został podpisany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej[36]. Okres wsparcia dla osób udzielających schronienia uchodźcom został ograniczony do 60 dni[37] przy założonej stawce 40 zł za dobę na osobę. Przepisy specustawy pozwoliły do 16 marca na m.in. nadawanie numerów PESEL, legalizację pobytu przez okres 18 miesięcy i otrzymywanie pakietu socjalnego (tzw. 500+, 300+ oraz jednorazowej zapomogi w wysokości 300 zł/os., a także zasiłków rodzinnych). Pomoc ta dotyczy osób, które przekroczyły granicę najwcześniej 24 lutego i deklarują pozostanie w Polsce. Wyjazd poza granicę RP na okres powyżej miesiąca pozbawia uchodźcę prawa do legalnego pobytu[38]. W poniedziałek 14 marca wiceministrowie Maciej Wąsik oraz Paweł Szefernaker przedstawili program wsparcia Ukraińców, zobowiązując się do

33 Jak przekonać uchodźców, aby zatrzymali się na polskiej wsi? Wiceszef MSWiA, Paweł Szefernaker, wyjaśnia (polskatimes.pl) [data dostępu: 9.03.2022].

34 Uchodźcy zawrócili autobus jadący do Giżycka. Za blisko Rosji? (transinfo.pl) [data dostępu: 7.03.2022]; Uchodźcy jadą głównie do większych miast. Potrzebna lepsza koordynacja (portalsamorzadowy.pl) [data dostępu: 9.03.2022].

35 1200 zł miesięcznie dla pomagających uchodźcom. Premier zdradził szczegóły (businessinsider.com.pl) [data dostępu: 4.03.2022].

36 Druk nr 2069, 2069-A – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej [data dostępu: 12.03.2022].

37 Okres ten przedłużono do 120 dni (stan na 27.04.2022).

38 System rejestracji uchodźców z Ukrainy ruszy 16 marca – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – Portal Gov.pl (www.gov.pl) [data dostępu: 12.03.2022]; Specustawa o pomocy dla Ukraińców: jednorazowe świadczenie pieniężne, 500 plus i zasiłki rodzinne (rp.pl) [data dostępu: 11.03.2022].

pomocy samorządom i wojewodom oraz refinansowania poniesionych kosztów[39]. W ciągu pierwszych dwóch dni funkcjonowania systemu rejestrowania uchodźców nadano PESEL 123 tys. Ukraińców[40]. Do 25 kwietnia wydano ponad 1 mln numerów PESEL, z czego prawie 48% stanowiły numery przyznane dzieciom i 44% kobietom. Obsłużono zatem ⅓ ogółu uchodźców, którzy do tej chwili przekroczyli granicę Polski[41]. Dla porównania w grudniu ubiegłego roku na terenie Polski przebywało 300 tys. obywateli Ukrainy, którzy posiadali ważną kartę pobytu[42].

Koszty ponoszone przez państwo w perspektywie krótkoterminowej kształtują się na poziomie 9,4 mld zł, czyli 1,8% rocznego budżetu kraju na 2022 r. Przyjmując, że 25 kwietnia 1 mln uchodźców otrzymało PESEL i są to osoby, które przebywają na stałe na terenie Polski. W kosztach poniesionych przez budżet Państwa kwotę 2,4 mld zł stanowi pomoc na zakwaterowanie liczona według stawki 40 zł/os. na dobę przez okres 60 dni[43]. Z uwagi na przyjęcie nowelizacji ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy czas refinansowania pobytu przedłużył się do 120 dni, zwiększając dwukrotnie podaną kwotę. Łączna kwota nakładów z budżetu to 9,4 mld zł (stan na 27 kwietnia 2022 r.). Koszty jednorazowej zapomogi w wysokości 300 zł/os. to kwota rzędu 300 mln zł. Koszt wypłaconych świadczeń 500+ w okresie 18 miesięcy to kwota 4,5 mld zł. Świadczenie „dobry start" dla uczniów w wysokości 300 zł to kolejne 150 mln zł. Estymacja maksymalnej teoretycznej chłonności Polski na uchodźców wynosi ok. 3 mln osób (zob. rozdział *Chłonność migracyjna a sytuacja mieszkaniowa*). W takim wariancie nakłady na pomoc doraźną z budżetu państwa stanowiłyby 4% jego wartości.

Obecnie (stan na 15 kwietnia 2022 r.) krzywa trendu napływu uchodźców uległa stabilizacji, od 20 marca dzienna migracja kształtowała się na poziomie ok. 33 tys. osób, natomiast od 28 marca – w przedziale 20–25 tys. osób dziennie[44]. Do 15 kwietnia z Ukrainy do Polski przyjechało 2,8 mln uciekających przed wojną, ⅓ z nich otrzymała numer PESEL[45]. 17 kwietnia pierwszy raz liczba powracających na Ukrainę przewyższyła liczbę

39 Polska pomaga osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – Portal Gov.pl (www.gov.pl) [data dostępu: 14.03.2022].

40 Już 123 tys. uchodźców z Ukrainy ma numer PESEL. Wojewodowie otrzymali dziś środki z Funduszu Pomocy – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – Portal Gov.pl (www.gov.pl) [data dostępu: 18.03.2022].

41 Szefernaker: ponad 1 mln uchodźców wojennych z Ukrainy otrzymało PESEL | Serwis Samorządowy PAP [data dostępu: 25.04.2022]

42 300 tys. obywateli Ukrainy z ważnymi kartami pobytu – Urząd do Spraw Cudzoziemców – Portal Gov.pl (www.gov.pl) [data dostępu: 25.03.2022].

43 Sejm przyjął nowelizację wydłużającą do 120 dni termin wypłaty świadczeń za zakwaterowanie uchodźców | Serwis Samorządowy PAP [data dostępu: 27.04.2022].

44 Ukraine Refugee Situation (unhcr.org) [data dostępu: 28.03.2022].

45 Uchodźcy z Ukrainy, którzy mają już PESEL – wiemy, w których powiatach się znajdują [MAPY] (wyborcza.pl) [data dostępu: 15.04.2022].

uchodźców wjeżdżających do Polski – liczba osób powracających wynosiła 22 tys. natomiast nowo przybyłych – 19 tys.[46] Należy jednak pamiętać, że fluktuacja liczby uchodźców jest powiązana z sytuacją na froncie, a także atakami na miejsca nieznajdujące się w strefie objętej walkami. Zarządzanie kryzysem humanitarnym 19 kwietnia weszło w kolejne stadium, którego początkiem była wizyta premiera Mateusza Morawieckiego we Lwowie. Wówczas otworzono miasteczko kontenerowe dla uchodźców wewnętrznych[47]. Jest to okres budowania rozwiązań średnio- i długookresowych, ewolucji punktów recepcji uchodźców w bardziej stałe formy – zarówno w Polsce, jak i Ukrainie.

Podjęte na różnych szczeblach administracyjnych działania wskazują na wypracowanie modelu hybrydowego zarządzania kryzysem – synergii działań oddolnych (osoby prywatne, przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe), samorządów terytorialnych i wojewodów oraz tworzenia wstępnych ram systemowych przez rząd. Perspektywę tego modelu można określić jako doraźną i krótkookresową, w której horyzont krótkookresowości będzie tożsamy z pierwotnym okresem refundacji kosztów recepcji uchodźców, czyli dwóch miesięcy. Godny podkreślenia jest fakt, że w krótkim i średnim okresie nie zdecydowano się na wdrażanie typowych procedur z zakresu pomocy dla uchodźców, czyli tworzenie wielkoskalowych obozów. Kluczowym wyzwaniem jest obecnie perspektywa średnio- i długookresowa, dla której scenariusze i rozwiązania powinny zostać wdrożone do dwóch miesięcy.

Charakterystyka procesu recepcji uchodźców

Recepcję uchodźców w Polsce jako proces zarządzania kryzysem można podzielić na fazy, w których role odrywają poszczególni aktorzy. Warto na wstępie zaznaczyć, że proces ten trwa, a jego horyzont czasowy powinien wybiegać poza czas trwania samego konfliktu zbrojnego. Znając obecną sytuację oraz genezę problemu, w tym rozdziale spróbujemy dokonać charakterystyki poszczególnych działań mających na celu zapewnienie schronienia uchodźcom. Z uwagi na mnogość inicjatyw charytatywnych, oddolnych – świadczących o żywiołowości tego procesu – skupimy się na analizie wymiaru recepcji uciekinierów w różnych rodzajach dotychczas wykorzystywanych schronień i dokonamy próby

46 Więcej powrotów do Ukrainy niż wyjazdów | Niemcy – bieżąca polityka niemiecka. Wiadomości DW po polsku | 17.04.2022 (dw.com/pl) [data dostępu: 17.04.2022].

47 Szef KPRM: dziś we Lwowie premier Morawiecki otworzy miasteczko kontenerowe dla uchodźców wewnętrznych | Polska Agencja Prasowa SA (pap.pl) [data dostępu: 19.04.2022].

stworzenia ich typologii. Należy podkreślić, że obecnie mamy do czynienia z perspektywą krótkoterminową niesienia pomocy.

Rządowa pomoc humanitarna została uruchomiona w pierwszej dobie rosyjskiej inwazji – 25 lutego 2022 r. Za jej koordynację odpowiada Kancelaria Prezesa Rady Ministrów wraz z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rządową Agencją Rezerw Strategicznych oraz wojewodami[48]. Od 27 lutego została uruchomiona specjalna dwujęzyczna platforma internetowa #PomagamUkrainie[49]. Oprócz możliwości zapewnienia noclegu dostępne są inne formy pomocy: wolontariat, pomoc rzeczowa, finansowa, transportowa i tłumaczeniowa. W ramach wsparcia rządowego tworzone są szerokie ramy dla organizacji pomocy, a w szczególności te wymienione niżej. Warto jednak podkreślić, że za koordynację poszczególnych działań odpowiadają kolejne szczeble administracji rządowej za pośrednictwem wojewodów, często jednak implementacja spada na gminy (m.in. nadawanie numeru PESEL).

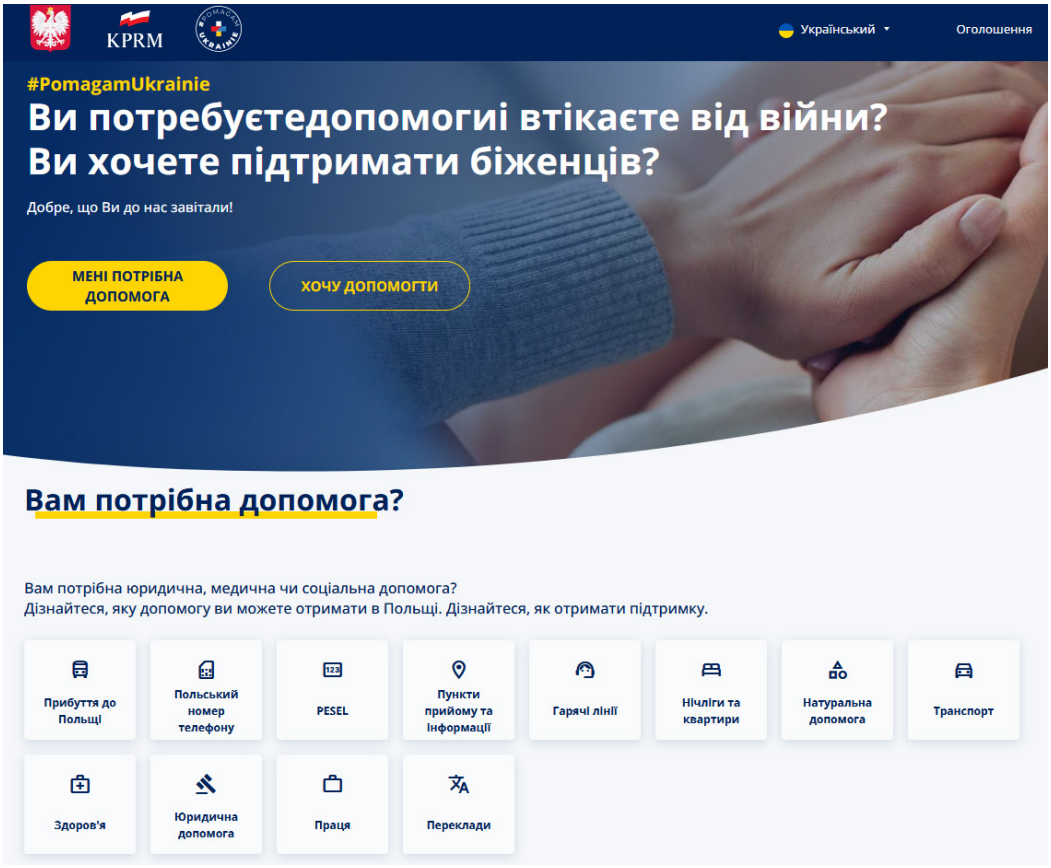
Formy pomocy zapewniane w ramach rządowego systemu wsparcia #PomagamUkrainie to:

- zapewnienie przyjazdu do Polski,
- pomoc w uzyskaniu polskiego numeru telefonu,
- nadanie numeru PESEL,
- lokalizacja punktów recepcyjnych i informacyjnych,
- wsparcie infolinii pomocowych,
- lokalizacja noclegów i mieszkań oferujących schronienie,
- lokalizacja miejsc, w których udzielana jest pomoc rzeczowa,
- transport,
- ochrona zdrowia,
- pomoc prawna,
- pomoc w znalezieniu pracy[50],
- tłumaczenie dokumentów.

48 #PomagamUkrainie – koordynacja pomocy humanitarnej – Polska pomoc – Portal Gov.pl (www.gov.pl) [data dostępu: 25.02.2022].

49 #PomagamUkrainie [data dostępu: 27.02.2022].

50 W ramach #PomagamUkrainie portal olx.pl uruchomił specjalne oznaczenie ofert pracy dla uchodźców „🇺🇦 ZAPRASZAMY | ЗАПРОШУЄМО".



Ryc. 4. Formy pomocy rejestrowanej dla uchodźców w ramach portalu pomagamukrainie.gov.pl
Źródło: pomagamukrainie.gov.pl [data dostępu: 4.04.2022]

Kolejną inicjatywą jest możliwość zgłoszenia miejsca noclegowego w gminie zamieszkania w ramach programu „Polacy dla Ukrainy". Dotychczas w ramach tej formy pomocy dach nad głową znalazło ponad 39 tys. osób. 3 marca działalność rozpoczął oddolny portal uahelp.info[51], na którym zamieszczane są dwujęzyczne praktyczne informacje dotyczące przekraczania granicy z Polską, transportów, możliwości podjęcia pracy, a także porady prawne. Co ważne, wolontariusze tworzący platformę integrują dane z różnych źródeł, linkując do informacji – również tych z portali społecznościowych. Polacydlaukrainy.pl to oddolna inicjatywa non-profit, która wspiera samorządy terytorialne w koordynacji i zarządzaniu recepcją uchodźców[52]. Kolejna platforma została uruchomiona 9 marca – to

51 UA Help.info – Pomoc dla Ukrainy – agregator informacji (uahelp.info) [data dostępu: 3.03.2022].
52 Polacy dla Ukrainy (polacydlaukrainy.pl) [data dostępu: 4.04.2022].

uasos.org. Za pośrednictwem tego portalu zapewniono schronienie 4 tys. uchodźców, obecnie dostępnych jest 848 ofert lokalowych. Warto zaznaczyć, że w dalszym ciągu ponad 38 tys. Ukraińców szuka pomocy[53]. Kolejnym portalem stanowiącym platformę wsparcia dla uchodźców z Ukrainy jest uasupport.pl[54], zawiera on informacje dotyczące zbiórek pieniędzy, transportu, centrów pomocy, grup wsparcia i ofert schronień. Aktualnie w bazie znajduje się 1147 ofert zamieszkania na terenie całego kraju. Baza ma charakter międzynarodowy – dostępne są w niej oferty z wielu państw. Jednym z działań z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu portalu airbnb.com było uruchomienie z okazji Światowego Dnia Uchodźcy w 2012 r. inicjatywy Open Homes[55]. Funkcjonuje ona obecnie jako portal airbnb.org, świadcząc usługę pośrednictwa w zakwaterowaniu w czasie kryzysu. Podczas kryzysu uchodźczego w Polsce współpracę z airbnb.org podjęła platforma „Pomoc dla uchodźców", prowadzona przez fundację Uniters[56]. Obecnie dostępnych jest w niej niespełna 11 tys. ofert pomocy, zarówno zakwaterowania, jak i transportu. Platforma ta obsługiwana jest przez „Google Crisis Response", które jest wykorzystywane od trzęsienia ziemi w Haiti w 2010 r., a swojej przydatności dowiodło też podczas powodzi w Pakistanie i Australii, trzęsienia ziemi w Nowej Zelandii czy japońskiego tsunami Tōhoku w 2011 r. Do tego w ponad 30 krajach zapewnia infrastrukturę wymiany danych, z której skorzystało ponad 3,9 mld osób[57]. Kolejną platformą informacyjną jest portal dopomoha.pl, który stanowi zintegrowaną bazę dla krajów europejskich. Zawiera on informacje pomocne tak dla uchodźców, jak i osób dobrej woli. Dotyczą one m.in. punktów recepcyjnych, punktów informacyjnych, lokalizacji placówek konsularnych i punktów zbiórek charytatywnych[58]. Platformą, która zakończyła już działalność, jest „Grupa Zasoby". W okresie funkcjonowania, tj. do 31 marca, ta oddolna inicjatywa znalazła schronienie dla ponad 5,5 tys. osób z Ukrainy[59]. W dalszym ciągu funkcjonuje „Grupa Zasoby Warszawa – schronienie dla osób z Ukrainy" na portalu Facebook, zrzeszająca 34 tys. osób[60].

53 UA SOS (uasos.org) [data dostępu: 4.04.2022].

54 Strona główna | Pomoc dla Ukrainy UA Допомога Україні (uasupport.pl) [data dostępu: 4.04.2022].

55 Airbnb.org [data dostępu: 13.04.2022].

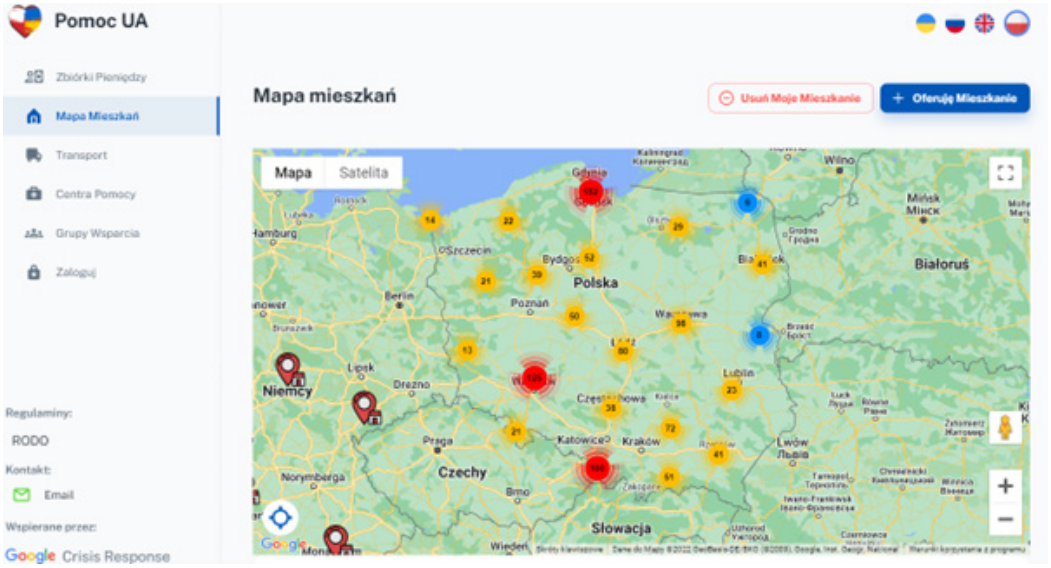
56 Pomoc dla uchodźców – ... nie jesteś sam! (ukrainesupport.net) [data dostępu: 13.04.2022].

57 Helping people access trusted information and resources in critical moments – Google Crisis Response [data dostępu: 5.04.2022].

58 Pomoc Ukrainie (dopomoha.pl) [data dostępu: 31.03.2022].

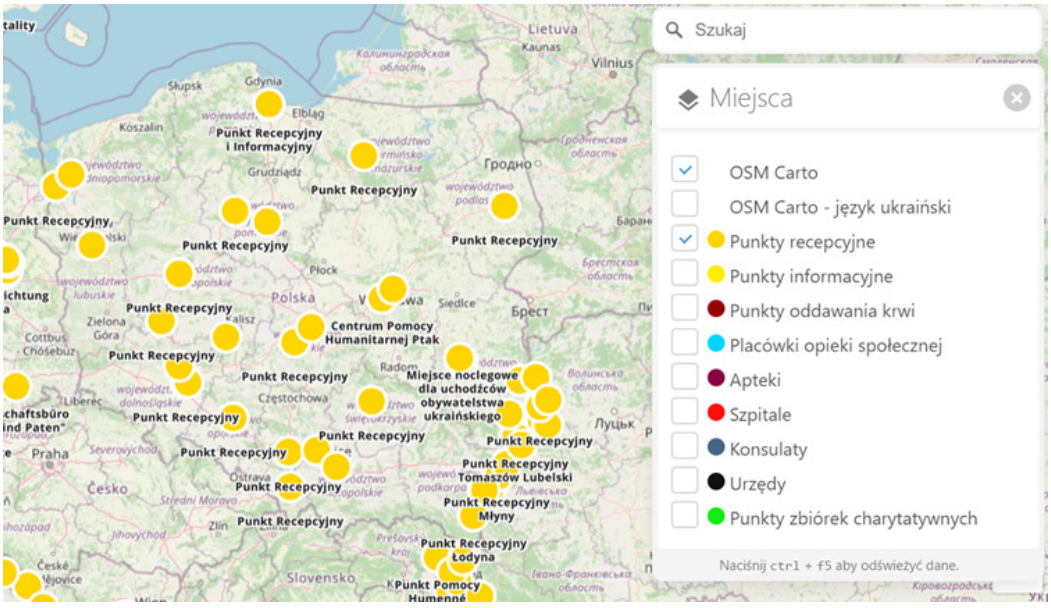
59 Grupa zasoby (grupazasoby.pl) [data dostępu: 4.04.2022].

60 Grupa Zasoby Warszawa – schronienie dla osób z Ukrainy | Facebook [data dostępu: 4.03.2022].



Ryc. 5. Mapa ofert schronień przejściowych dla uchodźców z Ukrainy dostępnych za pośrednictwem platformy Pomoc UA

Źródło: Strona główna | Pomoc dla Ukrainy (uasupport.pl) [data dostępu: 5.04.2022]



Ryc. 6. Mapa punktów recepcyjnych oraz innych form pomocy bezpośredniej dla uchodźców zgłoszonych na portalu dopomoha.pl

Źródło: dopomoha.pl [data dostępu: 4.04.2022]

Pierwsze punkty recepcyjne dla obywateli Ukrainy zaczęły funkcjonować 24 lutego 2022 r. Powstało osiem punktów pomocy doraźnej, które są zlokalizowane w pobliżu przejść granicznych. Za koordynację ich organizacji odpowiadali wojewodowie, a za ich tworzenie – jednostki samorządu terytorialnego przy współpracy z administracją zespoloną. W punktach tych uchodźcy otrzymują informacje na temat pobytu w Polsce, są im tam zapewniane: ciepły posiłek, miejsce na odpoczynek, podstawowa opieka medyczna i tymczasowe zakwaterowanie[61].

Lista punktów recepcyjnych w województwie lubelskim:

- Dorohusk-Jagodzin, Pałac Suchodolskich – Gminny Ośrodek Kultury i Turystyki, ul. Parkowa 5, 22-175 Dorohusk – osiedle,
- Dołhobyczów-Uhrynów, Przygraniczne Centrum Kultury i Rekreacji, ul. Spółdzielcza 8, 22-540 Dołhobyczów,
- Zosin-Uściług, Zespół Szkół w Horodle, ul. Piłsudskiego 58, 22-523 Horodło,
- Hrebenne-Rawa, Ruska Szkoła Podstawowa w Lubyczy Królewskiej (zaplecze hali sportowej), ul. Jana III Sobieskiego 5, 22-680 Lubycza Królewska.

Lista punktów recepcyjnych w województwie podkarpackim:

- Korczowa-Krakowiec, świetlica, Korczowa 155, 37-552 Korczowa,
- Medyka-Szeginie, hala sportowa, Medyka 285, 37-732 Medyka,
- Budomierz-Hruszew, Szkoła Podstawowa w Krowicy Samej, Krowica Sama 183, 37-625 Krowica Sama,
- Krościenko-Smolnica, była Szkoła Podstawowa w Łodynie, Łodyna 41, 38-700 Ustrzyki Dolne.

Przy tworzeniu punktów wykorzystano istniejącą infrastrukturę, w większości świetlice wiejskie, domy kultury i budynki szkół. W miarę potrzeb dostawiano namioty, które uzupełniały punkty recepcyjne o kolejne funkcje obsługi uchodźców. W tych punktach dokonywano rejestracji oraz kierowano ludzi w głąb kraju, organizując transport. Liczba łóżek nie przekraczała w nich 80, a czas przebywania w punkcie recepcyjnym nie był dłuższy niż 48 godzin. Uchodźcy możliwie szybko byli kierowani do kolejnych punktów zapewniających schronienie w dłuższym okresie, do kilku nocy. Funkcję centrów pomocy dla uchodźców pełniły m.in. większe hale w gminach położonych w pobliżu granicy: punkt działający od niemal samego początku w budynku hali sportowej w Medyce, stworzony przy współpracy z UNHCR, zapewniający schronienie dla 700 osób, dwa punkty w Krowicy Samej dla ok. 200 osób oraz punkt w Hali Kijowskiej w Młynach (Korczowa Dolna) dla ok. 2 tys. osób. Hala Kijowska jest największym (stan na 1 kwietnia) przygranicznym

61 Punkty recepcyjne dla obywateli Ukrainy na terenie woj. lubelskiego | Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, ul. Spokojna 4, 20-914 Lublin [data dostępu: 24.02.2022].

punktem recepcyjnym w Polsce zapewniającym schronienie przejściowe – od kilku godzin do kilku dni. Na terenie gminy Zamość działają cztery punkty, których możliwości recepcyjne wynoszą ok. 1,5–2 tys. miejsc.

Punktami uzupełniającymi, które zostały otwarte równocześnie lub kilka dni po punktach przy granicy, były:

- Punkt pomocy dla uchodźców na dworcu kolejowym w Przemyślu przy pl. Legionów 1, 37-700 Przemyśl,
- Punkt pomocy dla uchodźców w Hrubieszowskim Ośrodku Sportu i Rekreacji przy ul. Ciesielczuka 2, 22-500 Hrubieszów,
- Punkt pomocy dla uchodźców w hali OSiR Zamość przy ul. Jana Zamoyskiego 62, 22-400 Zamość,
- Punkt pomocy doraźnej przy Centrum Geoturystycznym w Lipsku-Polesiu, Lipsk-Polesie 19, 22-400 Zamość,
- Punkt pomocy dla uchodźców przy Gminnym Ośrodku Kultury w Krowicy Samej 1, 37-625 Krowica Sama,
- Punkt pomocy dla uchodźców w Centrum Handlu i Magazynowania Korczowa Dolina – Hala Kijowska w Medyce, Medyka 285, 37-732 Medyka.

Kolejne punkty, otwarte w pierwszym i drugim tygodniu wojny, to:

- Drugi punkt pomocy przy ul. Parkowej 4, 22-540 Dołhobyczów – otwarty 1 marca,
- Punkt pomocy doraźnej w świetlicy wiejskiej w Lipsku, Lipsko 197, 22-400 Lipsko, gm. Zamość – otwarty 7 marca,
- Punkt pomocy doraźnej w sali sportowej w Sitańcu, Sitaniec 422, 22-400 Sitaniec, gm. Zamość – otwarty 12 marca,
- Punkt pomocy doraźnej w świetlicy wiejskiej w Zawadzie, gm. Zamość – otwarty 12 marca.

Pomoc niesiona w punktach recepcyjnych jest oceniana niezwykle wysoko, obecnie na platformie Google Maps 12 punktów posiada opinie ponad 80 użytkowników. Najwięcej ocen, po 20, zdobyły punkty w Szkole Podstawowej w Lubyczy Królewskiej i Hali Kijowskiej (patrz tab. 1. Zestawienie ocen wybranych punktów recepcji uchodźców). W przypadku pozostałych punktów średnia ocen wynosi 5,0, a liczba głosów waha się od 2 do 7.

Tab. 1. Zestawienie ocen wybranych punktów recepcji uchodźców

Miejsce	Ocena	Komentarze (stan na 31.03.2022 r.)
Punkt pomocy dla uchodźców: Szkoła Podstawowa w Lubyczy Królewskiej	5,0 (20)	**Tatyana** (Przetłumaczone przez tłumacza Google): To ośrodek, w którym pracują ludzie o ciepłych sercach! Są niesamowici! Bardzo dziękuję za Waszą pracę i ciepło, które odczuwają wszyscy, którzy do Was przychodzą! ❤️ **Oksana Mih** (Przetłumaczone przez tłumacza Google): Dziś przyjechałam do Polski. Punkt pomógł bardzo szybko. Karta polskiego operatora telefonii komórkowej została szybko zarejestrowana i udostępniona na preferencyjnych warunkach (bezpłatne rozmowy na Ukrainę i Internet). Stąd kursuje bezpłatny autobus do Warszawy. Bardzo miło było odwiedzić ten punkt. **triscilla** (Przetłumaczone przez tłumacza Google): Wszystko dobrze zorganizowane: odprawa, woda, jedzenie, łóżka, zabawki dla dzieci. Pomogą z każdym pytaniem, można tam również zarejestrować kartę SIM (polecamy Orange). Ludzie są zabawni, rozmawiają i żartują z Tobą, aby poprawić [ci] nastrój. Co najważniejsze, starają się mówić jak najbardziej jasno i przystępnie (jeśli nie masz znajomych/krewnych w Polsce i nie masz znajomych miejsc, powiedz o tym osobom, które Cię zarejestrują). Podziękuj im bardzo!
Centrum Handlu i Magazynowania Korczowa Dolina – Hala Kijowska	4,3 (20)	**Olga Light** (Przetłumaczone przez tłumacza Google): Wielkie podziękowania dla Polaków! Jesteście ludźmi z wielkiej litery! Takiej pomocy sąsiadów nawet się nie spodziewano. Wszystkich zebrano, przywieziono do ośrodka pomocy społecznej, ogrzano, nakarmiono. Niski ukłon za wszystko! Bądźcie błogosławieni! **Виталина Ломатченко** (Przetłumaczone przez tłumacza Google): Dziękuję bardzo! Zabrali go od granicy, jest miejsce na nocleg, proponują dużo jedzenia, słodyczy dla dzieci. Dziękuję bardzo! Jedyna prośba do naszych własnych ludzi, proszę nie śmiecić. Po prostu pomagają nam z głębi serca i musimy być wdzięczni. **Юлія Я** (Przetłumaczone przez tłumacza Google): Dziękuję wszystkim wolontariuszom i pracownikom centrum pomocy 🙏 Byłam z koleżanką i mamy 3 dzieci. Wziąłem łóżeczko (są wygodne i czyste) koce i koce, poduszki wszystkie dostępne i wiele. Jest gorące jedzenie, mięso, warzywa, gorące napoje. Dzieci otrzymały różne przeciery, cukierki, owoce i zabawki. Możesz wziąć różne produkty higieniczne (od szczotek do włosów po maseczki na twarz). Ubrania dla każdego, skarpetki i bielizna są nowe. Centrum jest strzeżone przez policję i wojsko (jest wielu Romów). Jest punkt medyczny i wiele leków. Dziękuję za Waszą pracę, to nieocenione.
Przygraniczne Centrum Kultury i Rekreacji w Dołhobyczowie	4,9 (18)	**Татьяна Шевченко** (Przetłumaczone przez tłumacza Google): Widać, że ludzie są już bardzo zmęczeni, ale nadal wszyscy są dla nas mili i uśmiechnięci, każdy oferuje pomoc, której może udzielić, wielkie podziękowania w ogóle wszystkim Polakom za gościnę ❤️❤️❤️❤️❤️❤️❤️❤️UA **Анна Перидерий** (Przetłumaczone przez tłumacza Google): Po prostu nie ma słów na taki komentarz. Wszystko jest tak dobrze zorganizowane. Więc mentalnie, kulturowo. Pyszne jedzenie, upominki dla małych dzieci, kawa, herbata, ubrania jeśli potrzebujesz wszystko gratis. Niech Was Bóg błogosławi. Taka pomoc jest bardzo warta. Za mało słów wdzięczności ❤️ **Катюня Москот** (Przetłumaczone przez tłumacza Google): Byli bardzo mili ludzie, wolontariusze, policja. Tyle jedzenia dla dzieci ..... jedz, bez względu na wszystko. Miałam też okazję odpocząć, miałam najwięcej pozytywnych emocji.
Była Szkoła Podstawowa w Łodynie	3,4 (5)	**Antonina Koliada** (Przetłumaczone przez tłumacza Google): Zadzwoniłem na tę infolinię, aby dowiedzieć się, gdzie można znaleźć rozkład jazdy autobusów z przejścia granicznego Krościenko, bo sam nie mogłem go znaleźć w Internecie, ODPOWIEDŹ: jeśli go nie znalazłeś, to sam go zorganizuj. Po prostu szok To smutne, że naszym Ukraińcom siedzącym na takich „Pomocach" zależy tylko na ich piątym punkcie. Zupełnie odwrotna postawa Polaków, którzy pracują na tych samych stanowiskach i POMAGAJĄ nam i starają się zrozumieć naszą niezdarną polszczyzną. **Лилия Мечетина** (Przetłumaczone przez tłumacza Google): Duszno, ciasno, ale ludzie tu pracujący są wspaniali! Szefowa kuchni to cudowna, słodka kobieta. Gotuje pyszne jedzenie i z uśmiechem podaje dzieciom ciepłe kanapki. Policja – zawsze możesz się skontaktować, na pewno wyjaśnią Ci każde pytanie, nawet jeśli jesteś pierwszym, któremu przyszło do głowy. Wojsko to po prostu supermani))) Nie tylko doradzają, załatwiają i utrzymują porządek, ale potrafią pompować wózki i wypychać samochody z błota (aut było tak dużo, że musieli parkować na otwartym polu). **Michał Marciniec** Organizacja działania fatalna.

Źródło: Mapy Google [data dostępu: 31.03.2022]

Kolejnym wymiarem zarządzania procesem recepcji jest wskazanie działań w perspektywie średniookresowej. Należy mieć na uwadze, że najszybciej zapełniały się punkty recepcji oraz schronienia przejściowego w dużych miastach, podczas gdy w miastach wojewódzkich i mniejszych ośrodkach występowały jeszcze rezerwy – nawet w punktach recepcyjnych[62]. Dyslokacja uchodźców z granicy również odbywała się głównie do miast dużych, które najszybciej traciły możliwość przyjęcia obywateli Ukrainy. Kluczowe pytanie dotyczy kierunków dyslokacji uchodźców i chłonności poszczególnych obszarów w Polsce. Czy główne ośrodki są jedynym właściwym kierunkiem i czy w konsekwencji napływu kolejnych fal uchodźców konieczne będzie budowanie obozów dla uchodźców?

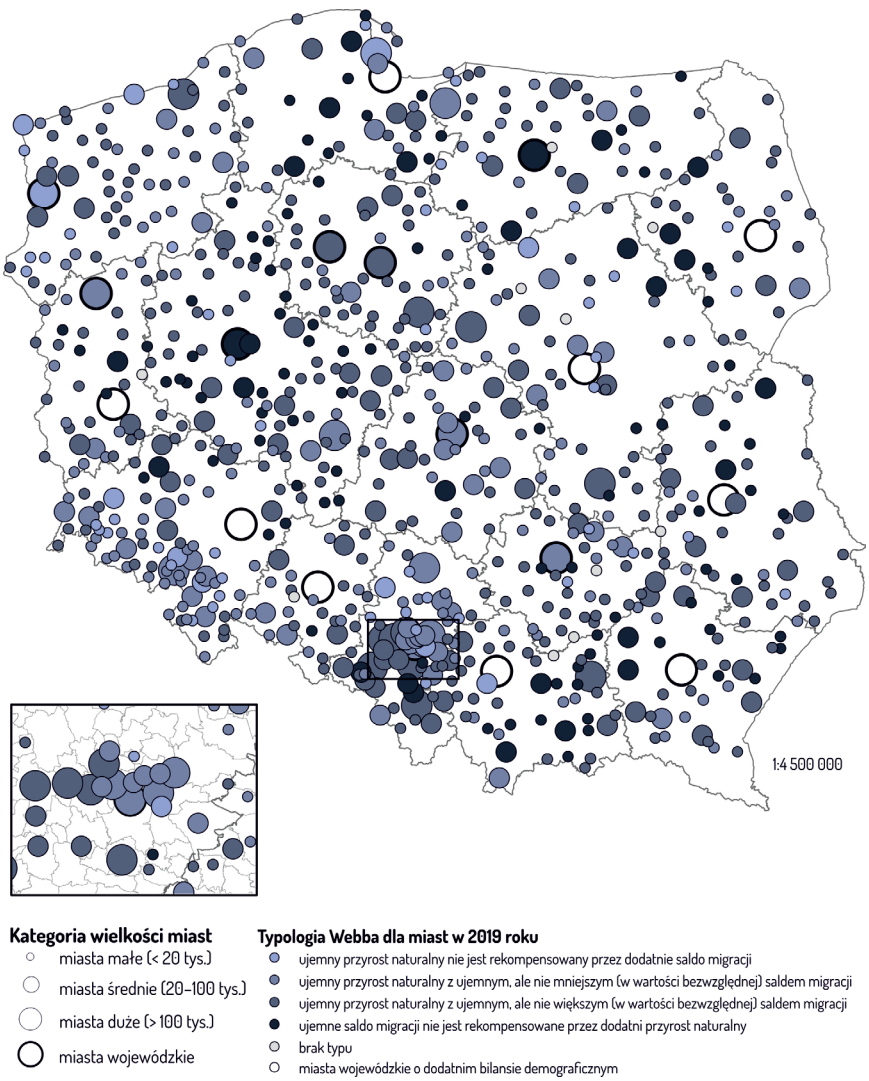
62 W większości miast wojewódzkich wciąż są wolne miejsca dla uchodźców (portalsamorzadowy.pl) [data dostępu: 10.03.2022].

Kwestia mieszkaniowa a uchodźcy w Polsce

Potencjał w miastach średnich

Zmiany wywołane transformacją systemową wpłynęły na powstanie w Polsce policentrycznego systemu osadniczego, który przejawia się **ustawicznym ubytkiem liczby mieszkańców w szeregu miast średnich**. *Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, opracowana na potrzeby Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, wskazuje 122 ośrodki miejskie w kryzysie. Jak podkreśla P. Śleszyński (2016: 2), „(...) pomimo korzystnego historycznego wykształcenia się pełnej sieci miast o różnej wielkości i dość równomiernym rozmieszczeniu geograficznym, polski system osadniczy po 1990 r. pozostaje w stanie coraz większej nierównowagi". Jak podkreślono w *Delimitacji*..., **uwarunkowania kryzysu miast średnich wskazują na konieczność m.in. tworzenia powiązań funkcjonalnych w ramach sieci osadniczej, restrukturyzacji bazy ekonomicznej oraz procesu ich reindustrializacji, tworzenia warunków stymulujących przedsiębiorczość, poprawy jakości życia mieszkańców i racjonalizacji zagospodarowania przestrzennego** (Śleszyński 2016: 2). Istotną kwestią, która determinować będzie dalszą ścieżkę rozwoju tych miast, jest zjawisko depopulacji. Według projektu krajowej „Strategii Demograficznej 2040" populacja Polski pod koniec obecnego stulecia będzie wynosić między 16,3 mln a 23 mln osób. W okresie 2010–2019 aż 743 polskie miasta, czyli aż 83% wszystkich, odnotowały spadek liczby mieszkańców. Najsilniej depopuluje się grupa miast powiatowych – aż 55 spośród 66 (Jarczewski, Sroka, Sykała 2021). Kluczowymi czynnikami tak gwałtownego spadku liczby ludności są ujemne saldo migracji oraz ujemne wartości przyrostu naturalnego. W sposób syntetyczny niekorzystną sytuację demograficzną polskich miast przedstawia typologia demograficzna opracowana na podstawie metody J. Webba (zob. ryc. 7. Miasta w Polsce charakteryzujące się niekorzystną sytuacją demograficzną na podstawie typologii J. Webba na 2019 r.). Szereg polskich miast znajduje się w fazie schyłkowej dojrzałości, kiedy ujemny przyrost naturalny dodatkowo stymulowany jest przez migrację (Janas, Piech, Trzepacz 2019). Negatywne zjawiska demograficzne, które

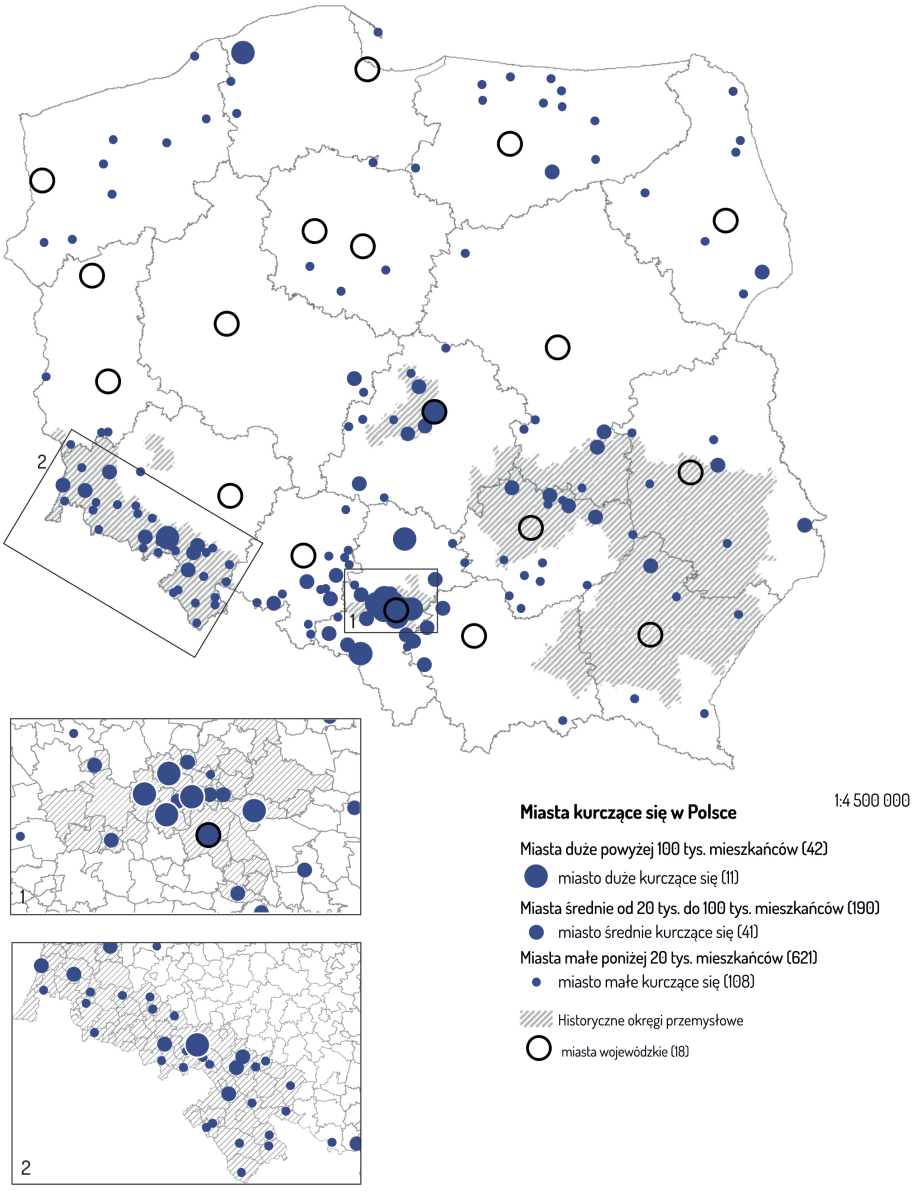
wyrażają się brakiem zastępowalności pokoleń i niedoborem osób w wieku produkcyjnym, przekładają się na stagnację oraz zapaść ekonomiczną i przestrzenną. Bez napływu nowych mieszkańców z zewnątrz do miast w kryzysie, zarówno tego z obszaru funkcjonalnego, jak i z zagranicy, trudno będzie projektować dalszy rozwój w paradygmacie „rozwoju bez wzrostu" (*progress without growth*[63]). Miasta te skazane będą na „powolne wypalanie się" (*slow-burn shrinkage*) (Banica, Istrate, Muntele 2017).



Ryc. 7. Miasta w Polsce charakteryzujące się niekorzystną sytuacją demograficzną na podstawie typologii J. Webba na 2019 r.

Źródło: Opracowanie Karolina Piech, IRMiR

63 Motto niemieckiej Międzynarodowej Wystawy Budownictwa w landzie Saksonia-Anhalt w 2010 r. (IBA Stadtumbau 2010), która objęła miasta kurczące się tego regionu.



Ryc. 8. Miasta kurczące się w Polsce
Źródło: Opracowanie własne na podstawie B. Sroka (2021: 88)

Niestety ubytek liczby ludności jest tylko jednym z wymiarów kryzysu wskazywanych przez badaczy. Synergia negatywnych zjawisk społeczno-ekonomicznych oraz przestrzennych kształtuje fenomen kurczenia się miast i kryzysu strukturalnego szeregu ośrodków. Warto jednak podkreślić, że miasta kurczące się to również ukryty potencjał, większa dostępność zasobu mieszkaniowego, niższe koszty utrzymania – w tym najmu – pustostany i inne przestrzenie, które można zaadaptować na nowe potrzeby (Oswalt 2005). W kontekście budowania średnio- i długookresowego zarządzania kryzysem

uchodźczym – zapewnienia schronień przejściowych – ten ukryty potencjał staje się atutem miast w kryzysie. Jest to szansa na odkrycie nowej ścieżki miasta przy wykorzystaniu potencjału uchodźców z Ukrainy. W podobny sposób swój ukryty potencjał wykorzystało amerykańskie Buffalo, otwierając się na napływ uchodźców z Portoryko[64].

Typologia PAN wskazuje na 122 miasta średnie w kryzysie (Śleszyński 2016), zgodnie z badaniami IRMiR w Polsce jest 159 miast kurczących się (Sroka 2021). W perspektywie krótkoterminowej dyslokacja uchodźców z Ukrainy do miast „w kryzysie" odciąży przede wszystkim te ośrodki miejskie w kraju, które w bardzo krótkim czasie osiągnęły swoje progi rozwojowe poprzez absorpcję dodatkowych rezydentów. W przypadku Krakowa stosunek uchodźców do mieszkańców wyniósł 1:4. Zarówno infrastruktura społeczna oraz usługi publiczne, jak i sektor mieszkaniowy zostały przeciążone, podczas gdy miasta o wskazanych wyżej typologiach posiadają znaczną rezerwę chłonności. Rezerwa ta może zostać oszacowana jako różnica między szczytem populacyjnym a obecną liczbą mieszkańców. Chłonność poszczególnych ośrodków powinna zostać oszacowana na podstawie danych z gmin – autorzy zaznaczają jednak, że miasta te są w szczególności predysponowane do przyjęcia uchodźców z uwagi na niskie obciążenie infrastruktury społecznej i technicznej tych ośrodków. Miasta poprzemysłowe dysponują pewnym zasobem gruntów i budynków, które mogą zostać uruchomione na potrzeby sytuacji kryzysowej i poddane adaptacji na rzecz recepcji uciekinierów. Tutaj warto odwołać się do przykładów legalizacji tymczasowego użytkowania i tzw. szkoły niemieckiej, zwłaszcza szeregu przykładów z Berlina i Lipska (Sroka 2021). Tymczasowe rozwiązania w przestrzeni były swego rodzaju katalizatorem przemian przestrzenno-funkcjonalnych (Oswalt, Overmeyer, Misselwitz 2013). Można wnioskować, że przejściowe schronienia dla uchodźców w podobny sposób wpłyną na miasta kurczące się, na ich lokalną ekonomię oraz strukturę funkcjonalną – w szczególności gdy rozważy się perspektywę średnio- i długookresową. Napływ osób w wieku produkcyjnym jest szansą na przełamanie impasu i stagnacji, tym bardziej że ciągle rośnie liczba uchodźców deklarujących chęć pracy[65]. Jednym z wymiarów stagnacji miast w kryzysie jest paradoks braku rąk do pracy[66], będący również efektem bezrobocia strukturalnego[67] (Jaroszewska 2019; Szymaniak 2021).

64 Por. Kierunki dyslokacji i napływu ludności w koncepcji Festung Miasto, za: Jarczewski W., Sroka B., Sykała Ł., 2021, *Festung Miasto. Planowanie kurczenia się miasta*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków–Warszawa. Dostępne na: Festung miasto – Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR [data dostępu: 10.04.2022].

65 Rośnie liczba uchodźców, którzy podejmują pracę w Polsce (businessinsider.com.pl) [data dostępu: 30.03.2022]; Napływ uchodźców z Ukrainy przysłuży się polskiemu rynkowi pracy (pulshr.pl) [data dostępu: 31.03.2022].

66 Paradoks na rynku pracy. Brakuje rąk do pracy, a część młodych nie robi nic (pulshr.pl) [data dostępu: 21.04.2022].

67 Liczba rąk do pracy w Polsce dramatycznie maleje. Pracodawcy mają pretensje do rządu (money.pl) [data dostępu: 31.03.2022].

Chłonność migracyjna a sytuacja mieszkaniowa

Sytuacja prawna imigrantów z Ukrainy nie stwarza konieczności budowania obozów dla uchodźców. Natomiast jeśli możliwości ich zakwaterowania zostaną wyczerpane, tworzenie rozwiązań tymczasowych, modułowych i szkieletowych będzie nieuniknione. Zgodnie z szacunkami P. Śleszyńskiego (2022) w perspektywie krótkoterminowej Polska bez budowania obozów dla uchodźców jest w stanie przyjąć maksymalnie od 2,9 do 3,1 mln migrantów z Ukrainy (por. tab. 2).

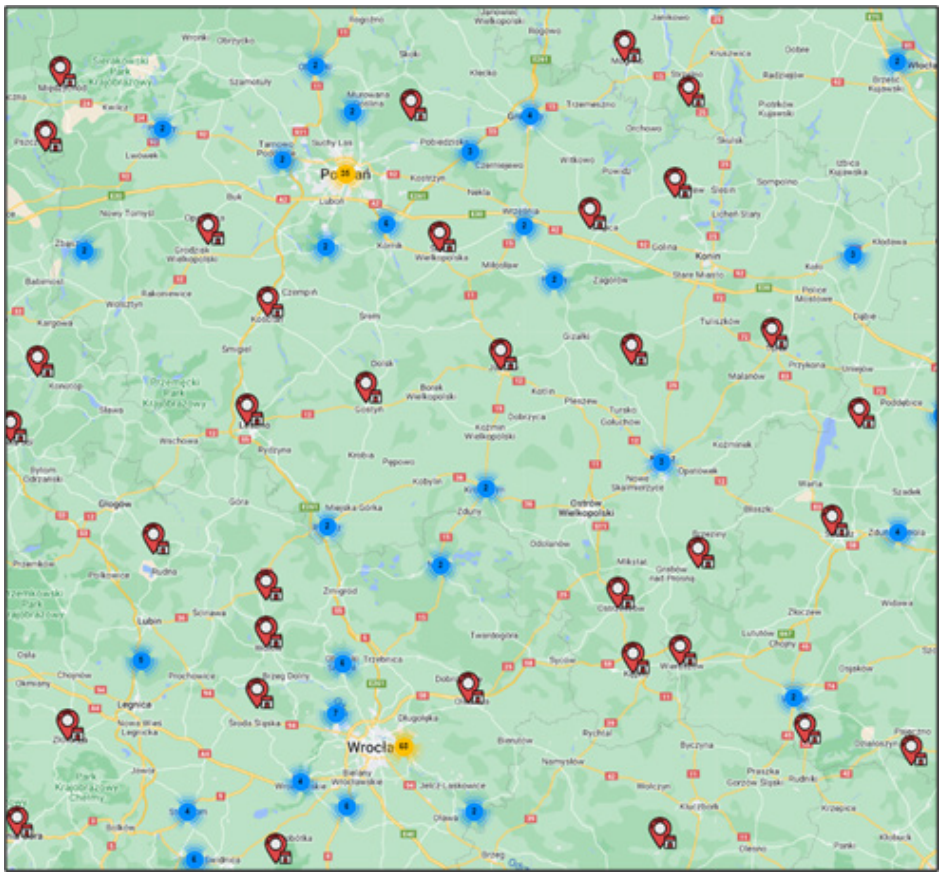
Tab. 2. Szacunki chłonności migracyjnej w Polsce według sektorów

Sektor	Chłonność (w tys. os.)	Chłonność (w %)
Gospodarstwa domowe obywateli Polski	862,5	29,3
Gospodarstwa domowe Ukraińców (imigracja przedwojenna i „zakorzenieni")	587,3	19,9
Mieszkania na wynajem	277,0	9,4
„Drugie domy"	217,5	7,4
Turystyczna baza noclegowa	355,3	12,1
Ośrodki pomocy i wsparcia społecznego	76,8	2,6
Instytucje kościelne, parafie	318,9	10,8
Potencjał samorządów lokalnych, np. wydzielone jednostki budżetowe, ośrodki kultury i in.	125,3	4,3
Razem według województw	2820,6	-
Inne, trudne do oszacowania według województw (Skarb Państwa, np. Lasy Państwowe, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Agencja Mienia Wojskowego, przedsiębiorstwa komercyjne, Ochotnicza Straż Pożarna, duże podmioty humanitarne i in.)	150–300	4,4
Ogółem	2920–3120	100

Źródło: P. Śleszyński (2022: 44)

Niemal połowa chłonności migracyjnej (49,2%) obejmuje możliwości przyjęcia uchodźców przez gospodarstwa domowe. Społeczeństwo w dużej mierze gości uchodźców w swoich mieszkaniach i domach. Szybko powstały dedykowane dla uchodźców strony internetowe, na których umieszczane są oferty zakwaterowania wraz ze specyfikacją (por. rozdział *Diagnoza kryzysu uchodźczego*). Zorganizowanie tysięcy miejsc dla uchodźców odbyło się z dużym zaangażowaniem państwa, które w krótkim czasie uruchomiło wsparcie w wysokości 40 zł dziennie na osobę. Jeśli gospodarstwa domowe goszczą cztery osoby, w ciągu miesiąca to pomoc sięgająca 4800 zł. Warto podkreślić przestrzenne rozmieszczenie ofert zakwaterowania, które są rozproszone na terenie całego kraju i dotyczą nie

tylko dużych miast, ale również wielu małych i średnich ośrodków, co zilustrowano na przykładzie lokalizacji ofert noclegów na jednym z portali (por. ryc. 9). Niemniej jest to rozwiązanie, które pomimo licznych gwarancji możliwości przygarnięcia uchodźców pod swój dach bezterminowo nie może być traktowane jako docelowe w perspektywie średnio- lub długoterminowej. Wiąże się ze znaczącym wsparciem finansowym ze strony państwa, które tylko w perspektywie czterech miesięcy sięga 2,4 mld zł (por. *Przegląd rozwiązań z zakresu recepcji uchodźców*). W przypadku wielu ofert podmiotów prywatnych znajdują się zastrzeżenia, że mogą oni udostępnić lokale lub pokoje jedynie na kilka tygodni lub miesięcy. Warte podkreślenia jest to, że często nie jest to zasób, który wcześniej był przeznaczony na wynajem. Niejednokrotnie są to szybko zaadaptowane strychy czy pomieszczenia przechodnie.



Ryc. 9. Rozmieszczenie miejsc zakwaterowania w podmiotach prywatnych w wybranej części kraju, stan na 22 marca 2022 r. (czerwone pinezki oznaczają konkretne oferty, punkty niebieskie to zagregowane oferty ze wskazaniem ich ilości)

Źródło: Mapa mieszkań | Pomoc dla Ukrainy (uasupport.pl) [data dostępu: 13.04.2022]

Tysiące osób przebywają w tymczasowo zaadaptowanych obiektach publicznych, takich jak szkoły czy hale sportowe. Na uchodźców otwierają się hotele, ośrodki wypoczynkowe, hale wystawiennicze. Jednak trudno sobie wyobrazić trwałe zamrożenie turystycznej bazy noclegowej wynikające z przeznaczania tych obiektów na cele zbiorowego zamieszkania dla uchodźców. W szczególności, mając w pamięci *lockdown* spowodowany COVID–19 i niedostępnością tych obiektów. W przypadku większości pozostałych sektorów zakwaterowanie uchodźców wiąże się z pełnym lub częściowym wyłączeniem obiektów z pełnienia dotychczasowych funkcji.

Potencjał do udostępniania na dłuższy czas mają tzw. drugie domy[68]. We wskazanym wyliczeniu założono, że takim zasobem może dysponować ok. 3% gospodarstw domowych w Polsce. Biorąc pod uwagę, że nie wszystkie mogą nadawać się do mieszkania całorocznego, przyjęto, że w co dziesiątym domu można przyjąć pięć osób. Jednocześnie należy podkreślić, że drugie domy stanowią przede wszystkim zasób prywatny. Zasób ten pozwala maksymalnie na przyjęcie ok. 7,4% migrantów w perspektywie 3,1 mln osób, 14,5% przy założeniu 1,5 mln osób, a 21,8% w przypadku 1 mln osób. **Jak wskazuje Fundacja Rynku Najmu w otwartym liście do prezesa Rady Ministrów z 17 marca 2022 r.**[69]

> **„Wykorzystanie tego typu lokali wymaga jednak napisania kompleksowej specustawy, która za pomocą systemu dopłat, zwolnień podatkowych i rozwiązań instytucjonalnych skłoni Polaków do oferowania tego typu mieszkań i domów uchodźcom".**

Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) w Polsce w 2020 r. zidentyfikowano łącznie 121,3 tys. lokali niezamieszkanych w zasobach gmin oraz spółdzielni mieszkaniowych, zakładów pracy, osób fizycznych, a także w budynkach objętych wspólnotami mieszkaniowymi, budynkach Skarbu Państwa oraz zasobach towarzystw budownictwa społecznego i innych podmiotów (por. rozdział *Adaptacja pustostanów*). Jednocześnie **udział lokali i domów, które nie były zasiedlone w 2017 r., OECD oszacował na 7,2% – czyli ponad 1 mln mieszkań**[70]. W 2021 r. zasób mieszkaniowy w Polsce zgodnie z danymi z najnowszego spisu powszechnego wynosił 15,2 mln[71]. Zakładając podobny

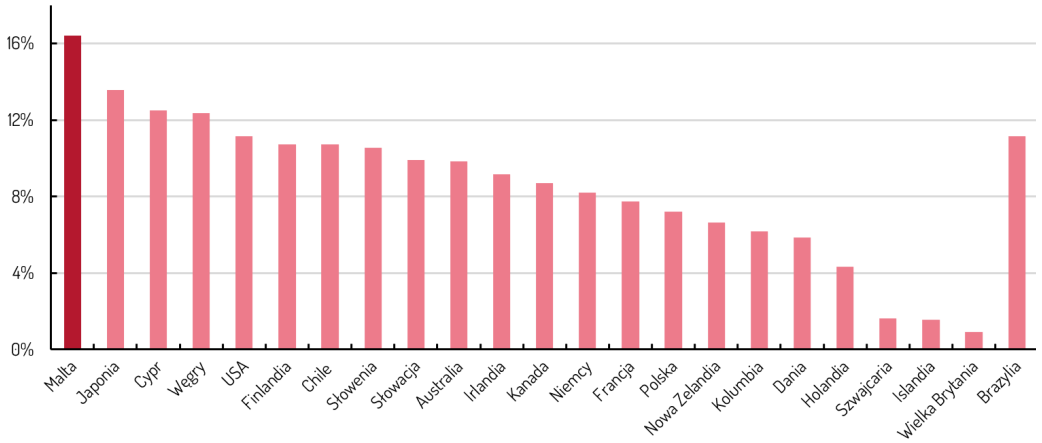
68 Obiekty mieszkaniowe (domy, mieszkania, obiekty tymczasowe) użytkowane czasowo w celach rekreacyjnych.

69 List Rady Fundacji Rynku Najmu do Premiera RP – Fundacja Rynku Najmu (ryneknajmu.org) [data dostępu: 17.03.2022].

70 OECD, Housing stock and construction. Dostępne na: https://www.oecd.org/els/family/HM1-1-Housing-stock-and-construction.pdf [data dostępu: 11.04.2022].

71 Główny Urząd Statystyczny / Spisy Powszechne / NSP 2021 / NSP 2021 – wyniki wstępne / Informacja o wstępnych wynikach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 [data dostępu: 11.04.2022].

odsetek w 2021 r., ok. 1,1 mln mieszkań stało pustych. Lokale te są niezamieszkane z różnych względów. Wiele z nich to opuszczone domy na terenach wiejskich, ale są też takie mieszkania, w których brak lokatorów spowodowany jest formą tezauryzacji. Jednocześnie zjawisko to w Polsce, w porównaniu z innymi krajami, nie jest nasilone (por. ryc. 10). Zasób ten nie stanowi własności państwa i gospodarowanie tym mieniem nie jest możliwe przy obecnych uwarunkowaniach prawnych.



Ryc. 10. Odsetek pustostanów

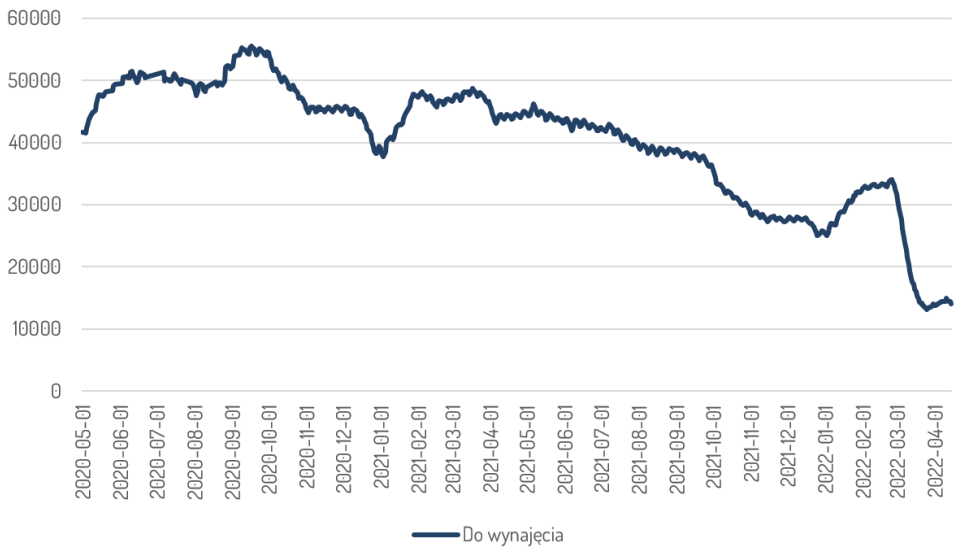
Źródło: OECD, Housing stock and construction. Dostępne na: https://www.oecd.org/els/family/HM1-1-Housing-stock-and-construction.pdf [data dostępu: 11.04.2022]

Zasób mieszkań, który powinien być traktowany jako podstawowy i dostępny w perspektywie długoterminowej, dotyczy sektora najmu. W badaniu P. Śleszyńskiego (2022) oszacowano jego obecny potencjał – zgodnie z wyliczeniami ok. 277 tys. mieszkań na wynajem może trafić do uchodźców z Ukrainy, co pozwala na zakwaterowanie **zaledwie 9,4% z 3,1 mln osób w ramach oszacowanej maksymalnej chłonności migracyjnej**[72]. Trudno przewidzieć, ilu migrantów w perspektywie długoterminowej zostanie w Polsce. M. Duszczyk i P. Kaczmarczyk (2022) nakreślają trzy główne możliwe scenariusze. W wariancie długiego kontynuowania działań wojennych w Ukrainie przez co najmniej 18 miesięcy szacują oni, że liczba Ukraińców w Polsce wzrośnie o 1,8 mln osób do poziomu

72 Według wyliczeń Fundacji Rynku Najmu w chwili wybuchu wojny mieszkań dostępnych na rynku było zdecydowanie mniej, bo od 100 do 150 tys. Biorąc pod uwagę te szacunki, skala niedoboru może być zdecydowanie wyższa. Dostępne na: List Rady Fundacji Rynku Najmu do Premiera RP – Fundacja Rynku Najmu (ryneknajmu.org) [data dostępu: 11.04.2022].

3,1 mln osób (ok. 1,3 mln obywateli Ukrainy mieszkało na terenie kraju przed wojną). Drugi wariant, zakładający zakończenie wojny do jesieni 2022 r., wskazuje na wzrost rzędu 0,5–0,8 mln osób. Trzeci, obejmujący podpisanie porozumień pokojowych przed upływem 18 miesięcy, ale zakładający większą skalę zniszczeń, przekłada się na zwiększenie liczby imigrantów o ok. 2 mln osób. W scenariuszu, w którym do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych potrzebne byłyby lokale dla **2 mln osób, dostępny zasób jest siedmiokrotnie za mały, a w przypadku 1 mln osób – czterokrotnie.**

Część uchodźców posiadająca zabezpieczenie finansowe zaspokoiła swoje potrzeby mieszkaniowe poprzez komercyjny rynek najmu już w pierwszych dniach po przybyciu. Zgodnie z danymi OLX w ciągu kilku tygodniu w ośmiu dużych miastach drastycznie spadła liczba ofert (por. ryc. 11), co z jednej strony świadczy o skali zainteresowania uchodźców najmem, a z drugiej pokazuje ograniczenia możliwości tego sektora w Polsce.

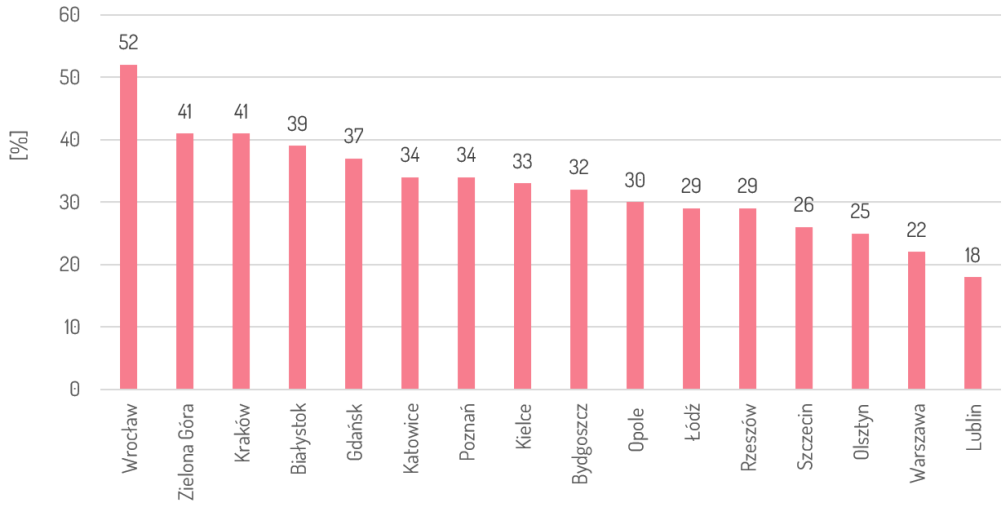


Ryc. 11. Liczba ofert na wynajem na zasadach rynkowych dostępna na portalach grupy OLX w okresie od 30 kwietnia 2020 do 22 marca 2022 r. w Warszawie, Krakowie, Wrocławiu, Gdańsku, Poznaniu, Łodzi, Katowicach i Lublinie

Źródło: OlxData [data dostępu: 1.04.2022]

Ponadto zwiększony popyt przy niewystarczającej liczbie ofert wpłynął na znaczące podwyżki dla wynajmujących. Od wybuchu wojny w Ukrainie stawki cen najmu znacząco wzrosły we wszystkich miastach wojewódzkich. Zgodnie z danymi banku PKO BP (por. ryc. 12) od końca lutego do kwietnia 2022 r. za wyjątkiem Lublina ceny podniosły się

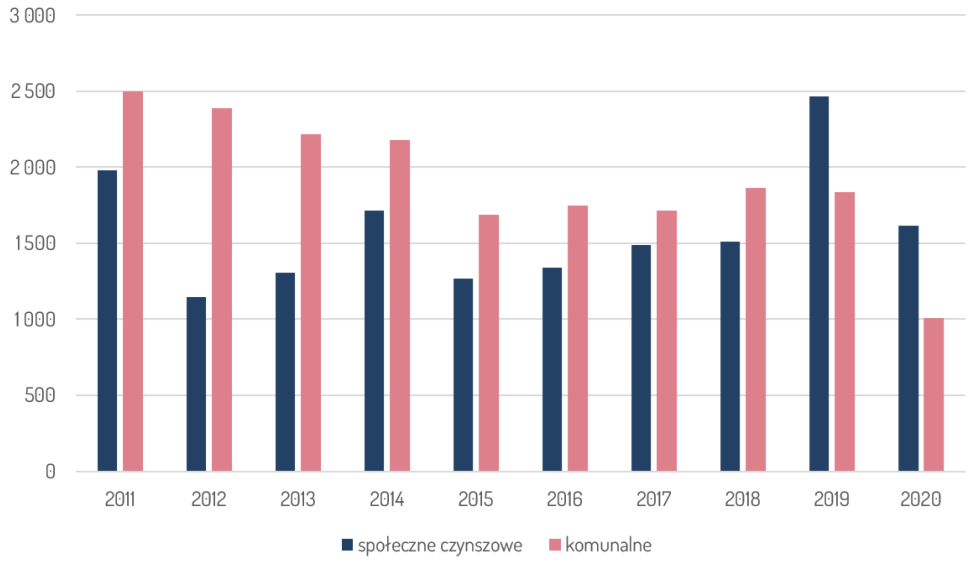
o ponad 20%. W największym stopniu podrożał najem mieszkań we Wrocławiu (o 52%), Zielonej Górze (41%) i Krakowie (41%).



Ryc. 12. Wzrost stawek cen najmu od końca lutego 2022 r. w wybranych miastach (stan na 28.04.2022)
Źródło: PKO BP [data dostępu: 28.04.2022]

W tej sytuacji warto zwrócić uwagę na **najem społeczny, który opiera się przede wszystkim na zasobie gminnym i społecznym czynszowym, realizowanym głównie przez towarzystwa budownictwa społecznego (TBS, społeczne inicjatywy mieszkaniowe)**. W perspektywie ostatnich 30 lat nie udało się w Polsce wypracować skutecznego modelu wsparcia realizacji potrzeb mieszkaniowych niezamożnej części społeczeństwa. Zasoby mieszkań gminnych kurczą się w szybkim tempie. W 2018 r. w 210 polskich miastach przydział mieszkania komunalnego uzyskało 20% gospodarstw domowych spełniających kryteria (Nowak 2021). W 2020 r. w gminnych zasobach znajdowało się 806,7 tys. mieszkań, z kolei realizacje TBS to 106,7 tys. mieszkań powstałych od 1996 r. Co roku oddaje się do użytku średnio po ok. 1,5–2 tys. mieszkań gminnych i społecznych czynszowych (por. ryc. 13). Impulsem rozwoju miał być program Mieszkanie Plus, jednak stan zasobów spółki PFR Nieruchomości na koniec 2021 r., w którym znajdowało się 4,6 tys. mieszkań, a kolejnych 2,5 tys. było w budowie[73], to zdecydowanie za mało, żeby zapewnić odpowiednią podaż mieszkań dla mniej zamożnej części społeczeństwa.

73 2021 w PFR Nieruchomości S.A. – rok ogromnego zainteresowania mieszkaniami i inwestycji o dużej skali! – Mieszkanie Plus [data dostępu: 4.04.2022].



Ryc. 13. Liczba mieszkań komunalnych i społecznych czynszowych oddanych do użytku w latach 2010–2020

Źródło: Opracowanie własne na bazie danych GUS – Bank Danych Lokalnych (stat.gov.pl) [data dostępu: 13.04.2022]

Dodatkowo gminy niechętnie podejmują się inwestowania w rozwój mieszkalnictwa. Wśród samorządów znajdują się jednak wyjątki, takie jak gmina Pleszew[74], które podejmują skuteczne inicjatywy rozwijające budownictwo społeczne, jednakże są one w zdecydowanej mniejszości. Trudno oczekiwać, że, mając na względzie doświadczenia ostatnich lat, możliwe będzie wybudowanie w krótkim czasie tysięcy tanich mieszkań dla potrzebujących. Tym bardziej w perspektywie wpływu działań wojennych na gospodarkę, ale także ze względu na problemy z materiałami budowlanymi czy dostępem do pracowników w sektorze budownictwa[75].

Warto powtórzyć za P. Śleszyńskim (2022: 21), że „(...) samorządowa słabość rynku mieszkań komunalnych i brak doświadczeń organizacyjnych, projektowych, finansowych itp. w szerszej skali inwestycyjnej oznacza prawdopodobne trudności w przypadku ewentualnego uruchomienia takich programów mieszkaniowych w skali np. krajowej pomocy publicznej".

74 Kompleksowa polityka mieszkaniowa – Pleszew (obserwatorium.miasta.pl) [data dostępu: 28.03.2022].
75 Ukraińcy wracają z budowy na wojnę z Rosją. Polskie inwestycje mogą spowolnić – Money.pl [data dostępu: 14.04.2022].

Należy pamiętać, że **sytuacja mieszkaniowa w Polsce jeszcze przed napływem migrantów odbiegała od przeciętnych standardów z krajów Unii Europejskiej.** W 2020 r. średniej wielkości mieszkanie w Polsce miało 75,2 m², czyli nieco ponad 21 m² mniej niż przeciętnie w krajach członkowskich UE (96,4 m²)[76]. W przeliczeniu na osobę powierzchnia użytkowa mieszkań w Polsce w 2020 r. wynosiła 29,2 m², podczas gdy w UE – 42 m² [77]. K. Nowak (2021: 32) na podstawie wielkości statystycznego deficytu mieszkaniowego oraz uwzględniając, że w 2019 r. w warunkach substandardowych żyło 7,9% polskich rodzin, oszacował łączny deficyt mieszkaniowy na 1,7 mln lokali.

Problem z dostępnością mieszkań polega nie tylko na tym, jak pomóc uchodźcom, ale również na tym, jak znaleźć rozwiązanie, które w relatywnie krótkim czasie zapewni zdecydowany wzrost liczby mieszkań dla gorzej sytuowanej części społeczeństwa. Jednocześnie należy mieć świadomość, że próby pobudzenia w Polsce taniego budownictwa na wynajem w formule Mieszkania Plus nie spełniły pokładanych w nich nadziei. Moment, w którym obecnie znalazła się Polska, jest niezwykle ważny. Należy mieć na uwadze, że duża część uchodźców może pozostać w Polsce na stałe. Bez podjęcia zdecydowanych kroków mających na celu strategiczny rozwój mieszkalnictwa w Polsce deficyt mieszkań w długofalowej perspektywie może nasilić kryzys mieszkaniowy. Trudniejszy do opanowania niż ten ogłoszony przez Sejm RP w 1995 r.[78], gdy odbudowywał się rynek mieszkaniowy w kraju. Wówczas to wysoka inflacja hamowała ruch budowlany, a liczba mieszkań oddawanych do użytku spadła do drastycznie niskiego poziomu.

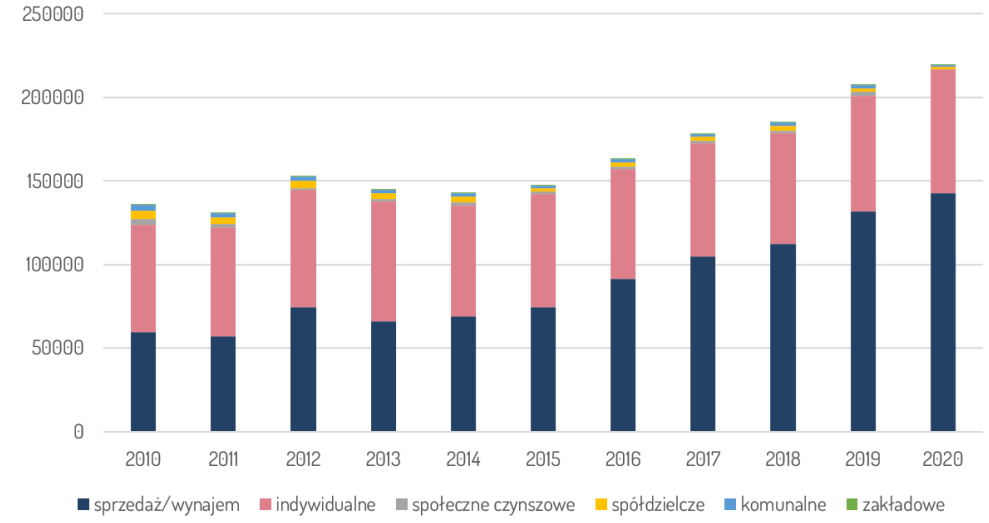
Polska ma jednak bardzo istotny atut, który stawia ją w gronie europejskich potentatów – to doświadczeni deweloperzy. W 2020 r. oddano do użytku 220,8 tys. mieszkań, z czego 65% to lokale wybudowane przez komercyjne podmioty (por. ryc. 14).

Dzięki nim Polska w ostatnich latach znajduje się w czołówce pod względem liczby dostarczanych mieszkań w stosunku do liczby mieszkańców (por. ryc. 14).

76 https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_hcmh02&lang=en [data dostępu: 12.04.2022].

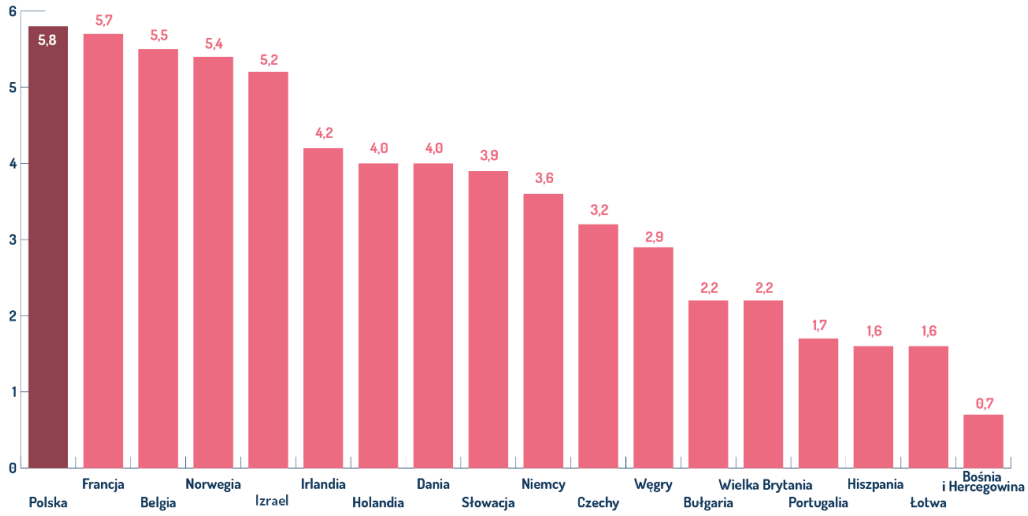
77 Opracowanie na podstawie własnych szacunków.

78 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 lipca 1995 r. w sprawie polityki mieszkaniowej Państwa w okresie transformacji społeczno-gospodarczej. Wskazano w niej, że kryzys mieszkaniowy pogłębił się do rozmiarów klęski.



Ryc. 14. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania w latach 2010–2020 według podmiotów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS – Bank Danych Lokalnych (stat.gov.pl) [data dostępu: 11.04.2022]



Ryc. 15. Liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców w 2020 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Linhart, P. Hana, J. Lesko (2021: 13)

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na lukę czynszową. Jest to zjawisko polegające na tym, że duża część osób zarabia za dużo, aby móc ubiegać się o najem mieszkania społecznego, a jednocześnie za mało, aby zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe na zasadach

rynkowych. Badania przeprowadzone na próbie ⅔ polskich miast w 2018 r. pokazały, że tam, gdzie do użytku oddawanych jest najwięcej mieszkań, potrzeby mieszkaniowe najtrudniej jest zaspokoić średnio zarabiającej grupie obywateli. W żadnym z tych miast przeciętnie zarabiający singiel nie byłby w stanie wynająć kawalerki (Nowak 2021). W wyniku zwiększonej presji na sektor najmu komercyjnego po napływie uchodźców z Ukrainy można spodziewać się nasilenia tego zjawiska.

Jak wynika z analizy zasobu mieszkaniowego wielorodzinnego, mamy dwie kategorie podmiotów wpływających na zakres luki czynszowej: deweloperów, którzy są w stanie budować 140 tys. mieszkań rocznie, oraz gminy i TBS-y, które budują ich od 1 tys. do 2 tys. Nie sposób oczekiwać od tych drugich, że w krótkim czasie wyspecjalizują się i zaczną realizować kilkadziesiąt razy więcej mieszkań rocznie. Ostatnie reformy mieszkalnictwa[79], zwiększenie dotacji na budownictwo i remonty dla podmiotów publicznych, to słuszne, ewolucyjne kroki, ale mogą one nie wystarczyć.

Pobudzenie społecznego budownictwa czynszowego – kontekst międzynarodowy

W tym miejscu warto przywołać rozwiązania zagraniczne. W polityce mieszkaniowej Wielkiej Brytanii ważne miejsce zajmuje mieszkalnictwo dostępne (*affordable housing*). W ramach tego pojęcia mieszczą się mieszkania:

a. przeznaczone na najem socjalny (*Social Rent*), o czynszach o połowę niższych od rynkowych,
b. o dzielonej własności (*Shared Ownership*), polegającej na zakupie części udziałów w mieszkaniu i płaceniu obniżonego czynszu za pozostałą część,
c. o przystępnym czynszu (*Affordable Rent*), czyli mieszkania o czynszu niższym o 20% od cen rynkowych[80].

Zgodnie z danymi rządowymi (MHCLG[81]) w latach 2019–2020 liczba wybudowanych mieszkań dostępnych stanowiła 23% wszystkich nowych mieszkań w Anglii. Ponad połowa mieszkań w tym sektorze została wybudowana przez deweloperów. Dzieje się tak dzięki

79 Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. 2021 poz. 11).

80 Apply for affordable housing funding – GOV.UK (www.gov.uk) [data dostępu: 4.04.2022].

81 Affordable Housing Supply: April 2019 to March 2020, England (publishing.service.gov.uk) [data dostępu: 11.04.2022].

mechanizmowi kontrybucji planistycznej realizowanemu na podstawie umowy *sekcji 106*[82], zawieranej pomiędzy deweloperem a lokalnym organem ds. planowania przestrzennego. **Jednostki samorządowe w ramach planów rozwoju wskazują udział liczby mieszkań dostępnych, jaki chcieliby osiągnąć. Realizacja w tej formule nie stanowi dobrowolnej umowy z inwestorem, a jest obligatoryjnym kryterium.** Deweloperzy chcący realizować inwestycje muszą złożyć specjalne operaty, wskazujące m.in. odsetek mieszkań dostępnych. **W samej tylko Szkocji 75% jednostek ds. planowania przestrzennego korzysta z systemu wkładu deweloperskiego. Zazwyczaj wymóg procentowego udziału mieszkań, które muszą trafić do puli mieszkań dostępnych, wynosi 25%, a jego realizacja jest dobrze oceniana przez władze**[83]**.**

Podobne rozwiązanie działa w Irlandii, gdzie w 2021 r. przyjęto ustawę regulującą politykę mieszkaniową kraju[84]. Warto zwrócić uwagę na zawarty w niej wymóg wobec deweloperów. 20% nowych inwestycji było od tej pory przeznaczanych na mieszkania w sektorze społecznym. Zasada ta funkcjonuje już od 2000 r., jednak udział ten wynosił wcześniej jedynie 10%.

Przyjęcie takiego rozwiązania w Polsce pozwoliłoby na znaczące zwiększenie liczby mieszkań społecznych, ale w perspektywie głodu mieszkaniowego może się ono okazać niewystarczające. **Zakładając, że deweloperzy budują rocznie 140 tys. mieszkań, do sektora społecznego trafiałoby wówczas od 14 tys. do 21 tys. mieszkań – to 10 razy więcej niż obecnie. Żeby wybudować tyle mieszkań gminnych, potrzebowano w Polsce całej dekady**[85]. W perspektywie gwałtownego wzrostu popytu jest to zdecydowanie za mało. Mechanizm ten skutecznie obniża presję na rynku najmu komercyjnego. Dzięki niemu jest on mniej narażony na destabilizację w wyniku wysokiej presji popytowej, która ujawniła się w efekcie napływu uchodźców z Ukrainy do dużych miast.

Warto również zwrócić uwagę na niemiecki system budownictwa społecznego. Zasób mieszkaniowy w tym kraju w 2017 r. wynosił 42 mln lokali, z czego mieszkań społecznych było 1,2 mln, co stanowiło 2,9% ogółu zasobów. Udział ten był wówczas mniejszy niż w Polsce. Jednocześnie ok. 10 mln mieszkań w Niemczech, czyli średnio co czwarte, w swojej historii należało do sektora społecznego (Kofner 2017). Po zakończeniu II wojny światowej Niemcy próbowały rozwiązać problem niedoboru mieszkań bezpośrednią odpowiedzialnością

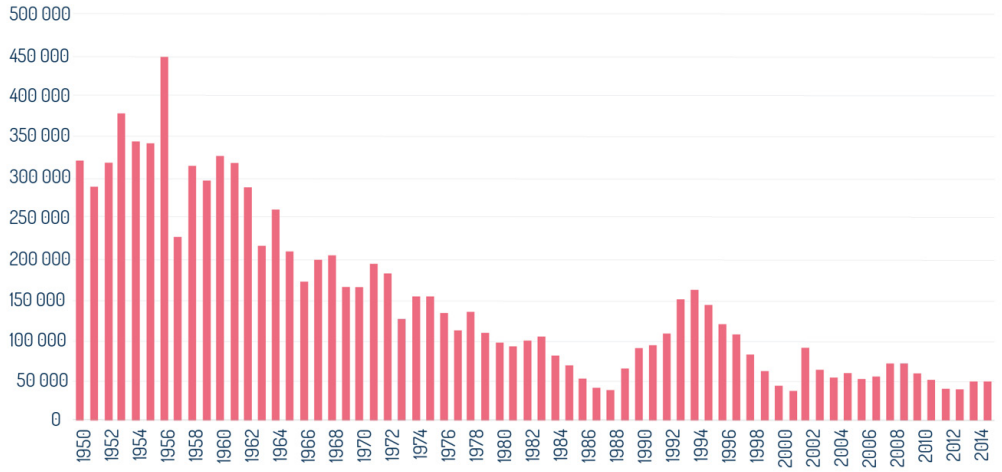
82 Section 106 affordable housing requirements: review and appeal (publishing.service.gov.uk) [data dostępu: 4.04.2022].

83 The Value, Incidence and Impact of Developer Contributions in Scotland (www.gov.scot) [data dostępu: 4.04.2022].

84 The Affordable Housing Act, 2021, a2521.pdf (oireachtas.ie) [data dostępu: 4.04.2022].

85 Zgodnie z danymi GUS w latach 2011–2020 gminy oddały do użytku 19,1 tys. mieszkań. W tym samym czasie wybudowano 15,8 tys. społecznych mieszkań czynszowych.

państwa za społeczne budownictwo czynszowe. Szybko jednak zrewidowano plany. W 1956 r. przyjęto nowy model, który był mniej kapitałochłonny. Głównym dostarczycielem mieszkań społecznych przestały być podmioty publiczne. W ich miejsce zaangażowano przedsiębiorstwa komunalne, spółdzielnie mieszkaniowe i prywatnych inwestorów. Formą zachęty stały się preferencyjne pożyczki od państwa. W zamian inwestorzy na czas spłaty zadłużenia zostali zobowiązani do najmu mieszkań w sektorze społecznym. Kredyty udzielane były początkowo na okres aż 40 lat, który z czasem skrócono do 10–25 lat. Najemcy zobowiązują się do regulowania stawek czynszów, które są zazwyczaj o ok. 20% niższe od rynkowych. Z tej oferty mieszkań korzystają wyłącznie gospodarstwa domowe uprawnione do ulg (*Wohnberechtigungsschein*). Jednocześnie mogą one korzystać z dodatków mieszkaniowych wynoszących do 200 euro (*Wohngeld*). Po spłaceniu zadłużenia mieszkania mogą być wynajmowane na zasadach komercyjnych. W okresie wysokiej opłacalności dla inwestorów (wysokie subsydia i długi okres kredytu) budowano po kilkaset tysięcy mieszkań rocznie (por. ryc. 16). Wraz ze zmianą polityki mieszkaniowej bardziej opłacalne dla inwestorów stało się budownictwo komercyjne, co drastycznie zmniejszyło liczbę nowych inwestycji w sektorze społecznym (Egner 2012; Cornelius, Rzeznik 2014; Wójciaczyk 2016; Kaas i in. 2017; Nowak 2021).



Ryc. 16. Liczba mieszkań społecznych oddanych do użytku w Niemczech w latach 1950–2017
Źródło: S. Kofner (2017: 64)

Do tej pory w Polsce nie wytworzyła się kultura współpracy pomiędzy władzami publicznymi a deweloperami. **W formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) nie zrealizowano dotychczas ani jednego mieszkania gminnego.** Po 13 latach od uchwalenia

ustawy o PPP[86] na taki krok zdecydowała się gmina Małkinia Górna. W ramach umowy z Grupą Unibep SA powstaną 44 lokale mieszkalne. Inwestycja będzie finansowana i realizowana przez inwestora, który następnie przez 12 lat będzie zarządzał mieniem. Wkład gminy to udostępnienie nieruchomości gruntowych oraz wynagrodzenie dla wykonawcy rozłożone na równe miesięczne raty na okres 10 lat od zakończenia etapu robót. Cała inwestycja ma być zrealizowana w technologii drewnianej, modułowej[87]. Formuła PPP, która funkcjonuje w polskim prawie, może być rozwijana w celu zwiększenia efektywności jej wykorzystania w zakresie budownictwa społecznego – zwłaszcza w kontekście kryzysu uchodźczego. Może stanowić istotne wsparcie dla gmin realizujących lokalną politykę mieszkaniową, często przy braku odpowiedniego kapitału na powiększanie zasobu mieszkaniowego.

Platformą współpracy pomiędzy władzami a deweloperami jest program „Lokal za grunt"[88]. Umożliwia on sprzedaż działek deweloperom nie tylko za pieniądze, ale również w formie przekazania określonej puli mieszkań gminie. W ten sposób za sprzedaż działki gmina – bez angażowania się w budowę – może powiększyć swój zasób mieszkań. Program dotychczas nie cieszył się zainteresowaniem, ponieważ w zasobach gmin brakowało atrakcyjnych gruntów. Mogłoby to ulec zmianie, jeżeli do programu włączono by spółki Skarbu Państwa (Kucharczuk, Musiałek 2022).

Żeby uniknąć perspektywy stosowania przez wiele lat rozwiązań mieszkaniowych o charakterze tymczasowym (por. rozdział *Przegląd rozwiązań z zakresu recepcji uchodźców*), należy zastanowić się nad takimi, które znacząco wzmocniłyby sektor mieszkań dostępnych cenowo w perspektywie długofalowej. Biorąc pod uwagę, że **Polska jest w ostatnich latach w czołówce pod względem liczby oddawanych do użytku mieszkań w stosunku do liczby mieszkańców, warto rozważyć wprowadzenie rozwiązań, które powodowałyby angażowanie się w budownictwo społeczne podmiotów, które obecnie zdominowały rynek budowlany – deweloperów**[89]. Jednocześnie realizacja tego przedsięwzięcia wymaga czasu – przynajmniej kilku lat. Cechą charakterystyczną krajowego rynku mieszkaniowego jest jego wysoki stopień komercjalizacji – który często przekłada się na zastój, a nawet stagnację w miastach nieatrakcyjnych dla inwestorów. Budownictwo mieszkaniowe skupia się głównie w dużych ośrodkach oraz w ich obszarach funkcjonalnych. Presja inwestycyjna w miastach małych i średnich jest ograniczona,

86 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009 nr 19 poz. 100).

87 Unibep SA: pierwszy kontrakt w formule partnerstwa publiczno-prywatnego | Unibep SA [data dostępu: 18.04.2022].

88 Ustawa z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości (Dz.U. 2021 poz. 223).

89 GUS – Bank Danych Lokalnych (stat.gov.pl) [data dostępu: 9.03.2022].

niekiedy z powodu braku nowych inwestycji jedyną alternatywą jest podmiejska zabudowa jednorodzinna, która stymuluje proces suburbanizacji. W przypadku gminy Pleszew władze lokalne postanowiły pobudzić rynek mieszkaniowy, decydując się na tworzenie zasobów mieszkaniowych dla osób aktywnych zawodowo, które nie posiadają zdolności kredytowej. W kontekście braku zainteresowania prywatnych inwestorów miasto samo zaczęło tworzyć ofertę mieszkań szeregowych. Duże zainteresowanie mieszkańców przyczyniło się do wejścia na rynek deweloperów, pokazując potencjał do inwestowania na tym terenie. Jednocześnie działania podejmowane przez gminę wpływają na obniżenie cen najmu na rynku komercyjnym poprzez zwiększenie podaży mieszkań[90]. Doświadczenia Pleszewa pokazują, że gmina swoimi działaniami pobudziła rynek mieszkaniowy. Być może realizacja schronień dla uchodźców, które mogą zostać docelowo zaadaptowane na potrzeby lokalnej polityki mieszkalnictwa społecznego, również przełamie impas na rynku mieszkaniowym miast małych i średnich.

Przegląd rozwiązań z zakresu recepcji uchodźców

Niezależnie od wprowadzania rozwiązań o charakterze długoterminowym należy zastanawiać się nad działaniami, które pozwolą jak najszybciej zapewnić godne warunki życia setkom tysięcy uchodźców w perspektywie średnioterminowej. Już teraz wiele obiektów służących celom publicznym zostało zaadaptowanych do pełnienia funkcji tymczasowych miejsc schronienia. O ile zbliżający się okres wakacyjny daje dużą swobodę w wykorzystaniu wielu budynków, które w tym okresie nie są użytkowane, o tyle przywrócenie do normalnego funkcjonowania szkół i innych obiektów użyteczności publicznej od września 2022 r. wydaje się strategicznie ważnym zadaniem.

Kwestia schronień podczas kryzysu uchodźczego jest priorytetem. Samo schronienie przejściowe definiowane jest również w ramach ujęcia procesowego – wsparcia rodzin dotkniętych różnego rodzaju kataklizmami, zarówno klęskami naturalnymi, jak i konfliktami zbrojnymi. Filozofia schronień przejściowych opiera się na pięciu filarach (Kelly, Nunes 2012: 2):

1. możliwości ich przekształcenia jako części stałego domu,
2. możliwości ponownego wykorzystania w innym celu,
3. relokacji z miejsca tymczasowego pobytu do miejsca stałego pobytu,

90 Kompleksowa polityka mieszkaniowa – Pleszew (obserwatorium.miasta.pl) [data dostępu: 7.03.2022].

4. odsprzedania w celu wygenerowania środków na dalszą pomoc lub odzyskania poniesionych kosztów,
5. poddania recyklingowi.

Tworzenie obozów jest doraźną odpowiedzią na sytuację kryzysową, formą zapewnienia schronienia tymczasowego. Oprócz warstwy fizycznej schronień – miejsca zamieszkania – istotne jest także ich otoczenie. Uwarunkowania klimatyczne, topograficzne i przestrzenne. Ponadto istnieje warstwa kulturowa, samych uchodźców i ich bagażu doświadczeń. Zupełnie odmienna będzie trajektoria funkcjonowania obozu dla uchodźców w krajach rozwijających się, o niskim wskaźniku HDI[91] i równocześnie niskim wskaźniku zurbanizowania, oraz w państwach rozwijających się północnego kręgu kulturowego. Obecny kryzys uchodźczy charakteryzuje napływ do Polski przede wszystkim osób mieszkających do tej pory w dużych ośrodkach miejskich. Jak wynika z przywołanych wcześniej badań (por. Zymnin i in. 2022), naturalne jest dla nich ciążenie ku największym metropoliom. Pomimo sytuacji kryzysowej wykorzystano do tej pory inne niż tworzenie obozów instrumenty zarządzania recepcją uchodźców (zob. ryc. 17. Opcje recepcji uchodźców podczas sytuacji kryzysowej). Zgodnie z nomenklaturą Biura Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej akcent został położony na opcję nr 1, 2 i 4 (por. ryc. 17, za Corsellis 2012: 4). Należy mieć jednak na względzie, że przy zaostrzeniu konfliktu zbrojnego w Ukrainie liczba uciekających przed wojną może ponownie wzrosnąć przy jednoczesnym wyczerpaniu się chłonności kształtującej się na poziomie ok 3 mln osób (por. Śleszyński 2022).

Warto zwrócić uwagę na psychologiczny czynnik niesienia pomocy – zmęczenie osób przyjmujących na siebie ciężar recepcji uchodźców we własnych domach, współdzielenia prywatnej przestrzeni, jaką jest własne mieszkanie. Po okresie euforii niesienia oddolnej pomocy entuzjazm może stopniowo maleć. Czynnikiem, który będzie osłabiać początkowy entuzjazm goszczenia uchodźców w domach, jest brak rozwiązań długookresowych, który może powodować u pomagających poczucie osamotnienia. Należy zaznaczyć, że świadczenie 40 zł na dobę na jednego uchodźcę dla goszczących ma charakter wsparcia bezpośredniego o charakterze krótkookresowym z uwagi na jego inwazyjny charakter. Konsekwencją będzie drastyczne ograniczanie chłonności opcji goszczenia przez rodziny. Wówczas konieczne będzie wypracowanie alternatywnych rozwiązań, z naciskiem na tworzenie bardziej doraźnych form – obozów dla uchodźców. Z drugiej strony świadczenie transferowe może stymulować do uruchomienia pustostanów znajdujących się w zasobie prywatnym. W tym świetle rysuje się potrzeba obecności w programie pomocy instrumentu prekarium oraz innych form udostępniania lokali uchodźcom. Kluczowy

91 Wskaźnik rozwoju społecznego (ang. Human Development Index, HDI).

jest tutaj monitoring zasobu pustostanów będących w rękach prywatnych. W niektórych krajach może być on włączany w program najmu mienia komunalnego (m.in. w Holandii czy Francji). Kolejna forma to regulacja wielkości zasobu pustostanów za pomocą danin (m.in. USA, Wielka Brytania) (por. Twardoch 2019).

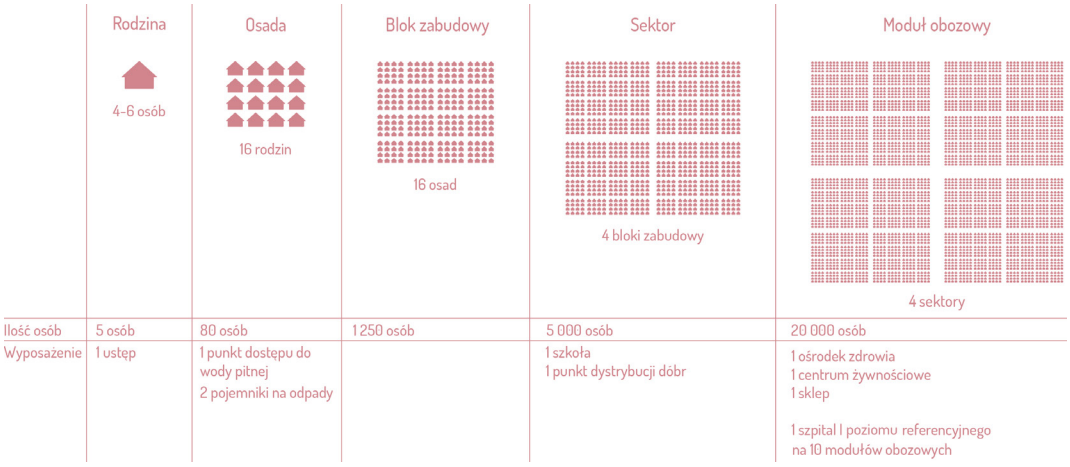
Ryc. 17. Opcje recepcji uchodźców podczas sytuacji kryzysowej
Źródło: Opracowanie własne na podstawie T. Corsellis (2012: 4)

Autorzy, wychodząc od modelowych sposobów recepcji uchodźców podczas kryzysu, poszukują rozwiązań alternatywnych (przy uwzględnieniu możliwości ich realizacji w Polsce). Rozdziału tego nie można rozpatrywać jako zbioru rekomendacji, a raczej jako próbę rozpoczęcia dyskusji na temat budowania rozwiązań średnio- i długookresowych związanych z recepcją mieszkaniową uciekinierów z Ukrainy.

Obozy dla uchodźców

Obozy dla uchodźców są doraźną odpowiedzią na sytuację kryzysową i z definicji mają charakter schronienia tymczasowego. Ich aspekt przestrzenny łączy w sobie tymczasowość i stałość, z definicji są one ograniczone w czasie, jednak nieokreślone w jego ramach (Hailey 2009). Często po pewnym czasie obozy nabywają cech trwałych struktur, jednak wciąż nie są miastami. Brakuje im wykształconej infrastruktury technicznej oraz społecznej, integracji z siecią osadniczą. Posługując się przykładem Sahary Zachodniej, obozy dla uchodźców stanowią raczej formę katalizatora między efemerycznością, koczownictwem a kulturą osiadłą, tworzeniem się społeczeństwa quasi-zurbanizowanego (Herz 2012; Turner 2015).

Budowa obozów dla uchodźców zakłada ich modułowość, a modelowy obóz jest przewidziany dla 20 tys. osób (zob. ryc. 18). Logika tworzenia obozu opiera się na włączeniu uchodźców w proces jego budowania. Zaangażowanie to powinno być widoczne już na wstępnym etapie procesu budowy schronień. Model budowy obozu opiera się na tworzeniu i integrowaniu nowo powstałej struktury społecznej – wychodząc od podstawowej komórki społecznej, jaką jest rodzina. Obóz składa się z dwóch komponentów społeczno-przestrzennych, czyli rodziny i dalej – wspólnoty, która obejmuje 16 rodzin. Jednocześnie wspólnota stanowi zorganizowaną strukturę przestrzenną, najbliższe otoczenie uchodźcy. Kolejnymi elementami struktury obozu są blok zabudowy, a dalej – sektor. Te dwa elementy można przyrównać do miejskiego osiedla i dzielnicy, odzwierciedlają również dostęp do usług. Punkt dystrybucyjny i szkoła to lokalne centra, miejsca spotkań (por. UNHCR 2007; Corsellis 2012; Sphere 2018).



Ryc. 18. Modelowy obóz dla uchodźców zgodnie z wytycznymi UNHCR

Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Herz (2012: 46) oraz UNHCR (2007: 215–216)

Istnieje wiele poradników i rekomendacji z zakresu wznoszenia schronień tymczasowych i przejściowych stosowanych w obozach dla uchodźców – rozwiązań bazujących na lokalnych materiałach oraz uwzględniających możliwość włączenia uchodźców w proces budowy (IFRC 2011; UNHCR 2016). Wieloletnie doświadczenia UNHCR z tworzenia struktur obozów dla uchodźców zaowocowały zaprojektowaniem „uchodźczej jednostki mieszkaniowej”[92], określanej jako *better shelter* (pol. lepsze schronienie) przy współpracy z Fundacją IKEA (por. ryc. 19). Jest to modułowa konstrukcja domu o powierzchni 17,5 m^2 wyposażona w panel słoneczny zapewniający oświetlenie i możliwość ładowania urządzeń przenośnych. Projekt powstał w 2015 r., jednak pierwsze prototypy były testowane w obozie dla uchodźców Kobe w Etiopii już dwa lata wcześniej. Pierwszy raz *better shelter* został użyty w bagdadzkim obozie Al Jamea, a następnie w obozie dla uchodźców na wyspie Lesbos w 2015 r.[93] Pierwsze partie wyprodukowane w 2015 r. obejmowały łącznie 10 tys. sztuk, koszt każdej jednostki wynosił 1150 USD. Zestaw z modelowym domem mieści się w dwóch paczkach, które można transportować na standardowej palecie. Łączna waga zestawu to jedynie 160 kg. Instalacja schronienia przez 4 przeszkolone osoby trwa ok. 6 godzin, z uwagi na prostotę rozwiązania *better shelter* może zostać złożony przez uchodźców. Okres trwałości konstrukcji to od 3 do 5 lat. Warto zaznaczyć, że w opracowaniu jest moduł ocieplający, a sama konstrukcja może być rozwijana z przeznaczeniem na różne cele[94].

Ryc. 19. Jednostka mieszkaniowa „better shelter”

Źródło: Magazyn dezeen. Dostępne na: IKEA refugee shelter to be redesigned following safety fears and design flaws (dezeen.com) [data dostępu: 15.04.2022]

92 The Refugee Housing Unit (RHU).

93 Why Ikea’s flatpack refugee shelter won design of the year | Design | The Guardian [data dostępu: 14.04.2022].

94 UNHCR – Refugee Housing Unit – Fact Sheet [data dostępu: 13.04.2022].

Chociaż obozy z definicji są tymczasowe, w rzeczywistości ich trwanie przekracza zaplanowany okres. Wskazane przykłady pokazują, jak obozy rozrastają się, a ich funkcja z tymczasowej przekształca się w stałą – bliżej niedookreśloną w czasie. Według Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) w Kenii **„wiele osób przesiedlonych spędza ponad 16 lat jako uchodźcy w tymczasowych schronieniach”**[95]. Doświadczenia takich miejsc obejmują historie ponad 70 mln przymusowo przesiedlonych ludzi na całym świecie.

Ana Asensio[96] twierdzi, że „obóz uchodźców to także miasto. W teorii miasto tymczasowe. Ulotne miasto, którego mieszkańcy zostali umieszczeni jak kawałki układanki. Miasto rezerwowe, którego architektura nie ogarnęła”.

Osiedla te, szybko tworzone zgodnie ze ścisłymi normami UNHCR[97], **w założeniu mają na celu wyłącznie krótkotrwałe przyjmowanie osób przesiedlonych z powodu konfliktów**. Dla znacznej liczby uchodźców stają się jednak jedynym domem. **Opierając całe podejście na tezie, że sytuacja jest przejściowa, i skupiając się przede wszystkim na zapewnieniu podstawowych potrzeb humanitarnych, obozy nie zajmują się równościową polityką pomocy dostosowaną do potrzeb uchodźców i społeczności.** Przestrzenie te zmieniają się z tymczasowych na półtrwałe. W obliczu wielu wyzwań, takich jak brak wystarczającej ilości wody i ubóstwo, szybko stają się slumsami. W celu zmniejszenia rozrostu i przydzielonej przestrzeni buduje się je gęsto, a ich granice są wydzielane murami i barierami – w efekcie zawodzą pod względem bezpieczeństwa. Aby zmniejszyć potencjalne tarcia ze społecznościami przyjmującymi, większość rządów zabroniła uchodźcom osiedlania się na zewnątrz. Obozy stają się miejscami szybkiego rozprzestrzeniania się chorób oraz przestępczości, terenem gettoizacji, enklawami – zamkniętymi i niebezpiecznymi.

Nasze uwarunkowania klimatyczne, profil społeczny uchodźców (głównie matki z dziećmi, osoby starsze) i kultura są oczywistymi przeszkodami w tworzeniu obozów w tradycyjnym rozumieniu tego zjawiska. Nie możemy pozwolić sobie na rozwiązania skopiowane z Bliskiego Wschodu czy Afryki. Trudno wyobrazić sobie pole namiotowe w Polsce zamieszkiwane przez ¾ roku przez osoby należące do wrażliwych grup społecznych.

Należy podkreślić, że miejsca zbiorowego lokowania imigrantów, takie jak osiedla uchodźcze, szybko zaczynają przyciągać kolejne osoby – następuje koncentracja przestrzenna prowadząca do gettoizacji. To zjawisko może ciągnąć się przez kolejne dekady.

95 Refugee Camps: From Temporary Settlements to Permanent Dwellings | ArchDaily [data dostępu: 12.04.2022].

96 Architektka specjalizująca się w architekturze pamięci i architekturze popularnej, osiedlach i podstawowych miejscach zamieszkania (podyplomowe UPM), zajmuje się działalnością badawczą, dokumentalną, upowszechniającą i kulturalną, ze szczególnym naciskiem na eksperyment architektoniczny, kulturę współczesną i środowisko wiejskie.

97 UNHCR – Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration: Contents [data dostępu: 13.04.2022].

Znamy to chociażby z doświadczenia osiedla powodzian pod Wrocławiem. Dar dla ofiar powodzi z 1997 r., który miał być tymczasowym miejscem zamieszkania w Świętej Katarzynie, osiemnaście lat po tym wydarzeniu nadal pozostaje domem dla wielu osób. Trzydzieści dziewięć rodzin wciąż zamieszkuje tam niemal trzydziestoletnie dziś domy – ci lokatorzy w przeważającej większości nie są poszkodowanymi powodzianami, tylko osiem rodzin dom otrzymało po powodzi[98]. Kolejne osiem kupiło mieszkania, dwie przeniosły się do innego lokalu komunalnego, trzynaście otrzymało mieszkania w gminnych budynkach komunalnych, a siedem rodzin wyjechało. Doświadczenia z innych miejsc poza Polską wskazują, że tylko nieliczni, którym udaje się wzbogacić, przeprowadzają się do bardziej zamożnych dzielnic, a na ich miejsce przybywają kolejni – problem ubóstwa i wykluczenia się pogłębia. A rozwiązania tymczasowe pozostają, pomimo ich „śmierci technicznej".

Można też jednak przyjąć kierunek zupełnie odwrotny, dążący do maksymalnej integracji i równomiernego dystrybuowania przestrzennego. Polskie podejście jest bezprecedensowe. Zazwyczaj miejscami recepcji są obozy uchodźcze tworzone na masową skalę. Polska ścieżka przebiega inaczej i jest zupełnie nieprzetarta.

Akçakale, Turcja

Przyglądając się doświadczeniom istniejących obozów, można tylko potwierdzić tezę, że nie jest to droga, którą chcemy podążać. Obóz Akçakale w Sanliurfa w Turcji jest jedną z najstarszych i największych „tymczasowych" przestrzeni dla uchodźców w Turcji. Akçakale to miasto graniczące z syryjskim Tell Abyad i stanowiące miejsce przeprawy między dwoma krajami. To tutaj postanowiono stworzyć punkt czasowego zakwaterowania grupy uchodźców, wykorzystując parcelę wyjałowionej ziemi. Wraz z upływem czasu, kiedy wojna nie zbliżała się do końca, a uchodźców przybywało, zawnioskowano o rozszerzenie obozu i przyjęcie większej liczby migrantów. Wzrost następował falowo, od 2018 r. miejsce to dopuszczało zakwaterowanie 30 tys. uchodźców (ale w rzeczywistości przebywało tu ponad 37 tys. osób). W 2019 r. poszerzono granice obozu, dzięki czemu pomieszczono blisko 50 tys. uchodźców. W 2020 r. ONZ oficjalnie ogłosił, że obóz jest stałym miejscem pobytu do czasu zakończenia wojny, a uchodźcy przebywający w nim mogą wystąpić o pozwolenie na powrót do domu lub uzyskać wizę innego kraju. Obóz Akçakale wciąż się rozrasta. Turcja nie pozwala uchodźcom opuszczać go po ich przybyciu i stara się śledzić miejsca pobytu wszystkich migrantów. Zaczęła też tworzyć politykę rozprzestrzeniania poprzez budowanie miejsc zakwaterowania w całym kraju.

98 Konflikt na osiedlu powodzian pod Wrocławiem (ZDJĘCIA) | Gazeta Wrocławska (gazetawroclawska.pl) [data dostępu: 22.03.2022].

Ryc. 20. Zestawienie zdjęć satelitarnych pokazujących rozwój przestrzenny obozu Akçakale z lat 2010, 2012, 2013 i 2018

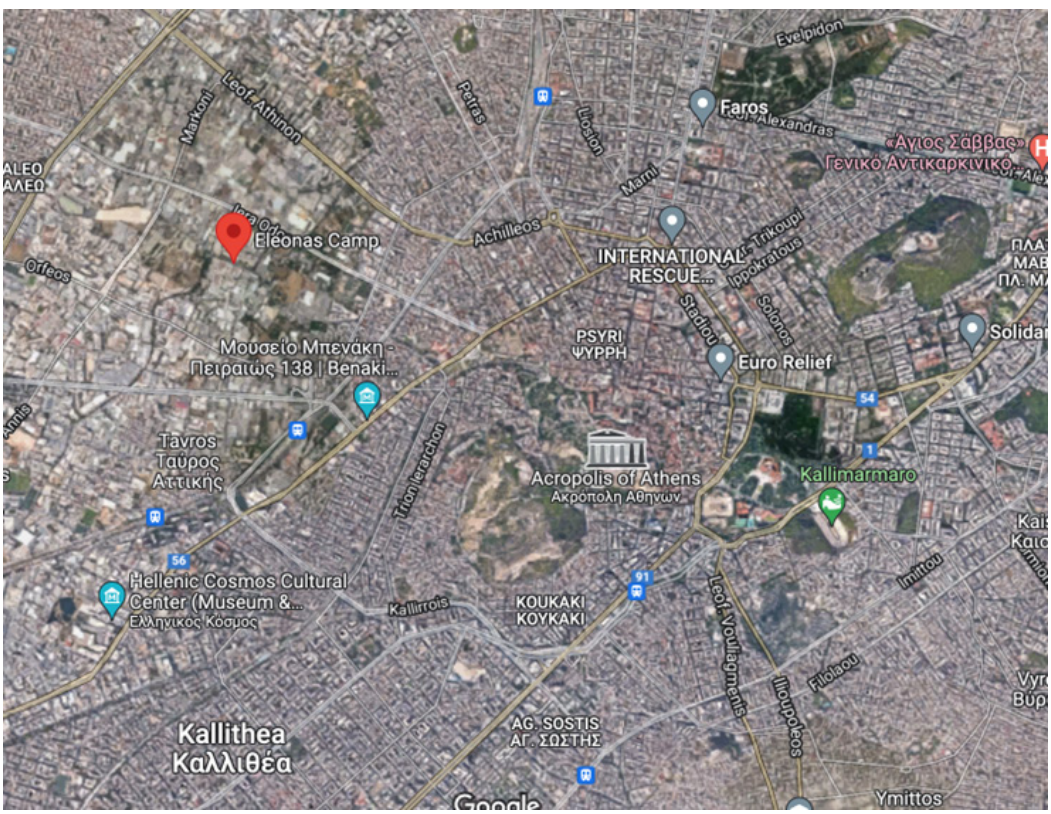
Źródło: Alatlar – Mapy Google [data dostępu: 21.04.2022]; storymaps.arcgis.com

Ryc. 21. Warunki mieszkaniowe w obozie Akçakale

Źródło: The closure of Camp Akcakale: "Can you help me? Please, please can you help me?" | Médecins Sans Frontières Australia | Doctors Without Borders (msf.org.au) [data dostępu: 21.03.2022]

Eleonas, Grecja

Eleonas został otwarty w sierpniu 2015 r. i był pierwszym oficjalnym tymczasowym ośrodkiem zakwaterowania dla osób ubiegających się o azyl w Grecji. Jest jedynym obozem dla uchodźców utworzonym przez władze tego kraju. Znajduje się w Atenach, niedaleko stacji metra, w przemysłowej dzielnicy. W ostatnich miesiącach władze ewakuują zamieszkujących nielegalnie prefabrykowane domki, aby umieścić w ich miejsce nowych uchodźców. Osiedle pierwotnie przeznaczone było dla 700 osób. W 2018 r. obóz zamieszkiwało ok. 2,3 tys. osób różnych narodowości (37% – Afganistan, 31% – Syryjska Republika Arabska, 9% – Islamska Republika Iranu, 7% – Irak, 16% – inne kraje; UNHCR 2018). Jednostki zakwaterowania to prefabrykowane domy kontenerowe, których ogólny standard nie jest wysoki, są one jednak uważane za zapewniające lepszy poziom życia niż ten znany z innych obozów – w Grecji i w innych krajach. Podstawowe potrzeby w zakresie bezpieczeństwa, mieszkalnictwa i opieki medycznej są zaspokajane przez władze greckie i duże organizacje pozarządowe.



Ryc. 22. Lokalizacja obozu na mapie Aten
Źródło: Mapy Google [data dostępu: 16.03.2022]

Ryc. 23. Obóz Eleonas – zdjęcie jednej z ulic
Źródło: Project Elea | Camp Eleonas Photo Gallery [data dostępu: 18.03.2022]

Ryc. 24. Okolice obozu Eleonas – nielegalne miejsca zamieszkania
Źródło: Mapy Google [data dostępu: 16.03.2022]

Shatila Camp, Liban

Obóz Shatila znajduje się w Bejrucie. Został założony w 1949 r. przez Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, aby przyjąć setki uchodźców, którzy przybyli tam po 1948 r., kiedy to około 750 tys. Palestyńczyków zostało zmuszonych do opuszczenia swojej ojczyzny. Pozostawiając swoje domy, myśleli, że to sytuacja tymczasowa, na zaledwie kilka tygodni. Początkowo obóz składał się z około 500 jednostek, jednak od czasu założenia rozrósł się o wiele bardziej, niż się spodziewano. Od wybuchu wojny domowej w Syrii w 2011 r. ludność Libanu powiększyła się o ponad 1 mln syryjskich uchodźców. Obóz zapełnił się także nimi. Od 2014 r. populacja obozu szacowana jest na od 10 tys. do 22 tys. osób. Rozrost nastąpił przede wszystkim pionowo – nowe budynki wznoszono na istniejących, dobudowując kolejne piętra, bez odpowiednich fundamentów.

Ryc. 25. Obóz Shatila
Źródło: refugeehost.org [data dostępu: 17.03.2022]

Tserovani Camp, Gruzja

Tserovani to osada uchodźców pochodzących z separatystycznego regionu Osetii Południowej, która znajduje się ok. 30 minut jazdy od Tbilisi. Wojna gruzińsko-rosyjska z 2008 r. spowodowała wysiedlenie setek tysięcy ludzi, z których większość żyje w obozach dla

uchodźców w Gruzji. W obozie Tserovani znajduje się około 800 małych białych domków ustawionych w rzędach, z małymi ogrodami od frontu. Osada leży na otwartym terenie pomiędzy Tbilisi a Gori – dużym terytorium pełnym małych domów z czerwonymi dachami. Największym wyzwaniem wskazywanym przez mieszkańców Tserovani Camp był brak możliwości znalezienia zatrudnienia, co powoduje, że są oni coraz bardziej zależni od pomocy humanitarnej i zasilków (Amnesty International 2010). W okolicy znajdują się trzy fabryki, z których tylko dwie nadal działają.

Ryc. 26. Lokalizacja i układ przestrzenny obozu dla uchodźców w Tserovani, Gruzja
Źródło: Mapy Google [data dostępu: 16.03.2022]

Ryc. 27. Obóz dla uchodźców w Tserovani, Gruzja
Źródło: International Crisis Group | Flickr [data dostępu: 8.03.2022]

Alternatywy dla obozów dla uchodźców

Adaptacja pustostanów

W związku z kryzysem migracyjnym zmianie uległo też prawo. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego stwierdził, że „Przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351, z późn. zm.) nie zakazują tymczasowego pobytu (o charakterze zakwaterowania) uchodźców w budynkach niemieszkalnych”[99]. To oznacza, że przepisy nie zakazują tymczasowego zakwaterowania i nie trzeba w związku z tym zgłaszać zmiany sposobu użytkowania do organów administracji architektoniczno-budowlanej[100].

Chociaż pustostanów mieszkalnych w Polsce mamy niewiele, to **istnieje duży zasób innych budynków, które można zaadaptować** (Jadach-Sepioło i in. 2021). Problemem jest tu fakt, że publicznie dostępne dane statystyczne nie wystarczają do ujęcia złożoności sytuacji – brak jednoznacznych definicji sprawia, że bardzo trudno jest zidentyfikować rzeczywisty zasób pustostanów. Rozszerzenie tych informacji np. o dane o lokalach użytkowych i długość okresu nieużytkowania pozwoliłoby na lepszą gospodarkę zasobami. Do poprawnego zarządzania mieniem niezbędna jest aktualna lista zasobów. Jednocześnie wskazuje się, że coraz częściej puste i zaniedbane nieruchomości są postrzegane jako problem. Wyróżnia się aspekt wizerunku miejscowości, zaniedbywania dziedzictwa kulturowego, ale i bezpieczeństwo mieszkańców. Adaptacja tych budynków i lokali mogłaby więc pomóc zarówno w rozwiązaniu problemów związanych z kryzysem mieszkaniowym, jak i w ogólnej poprawie wizerunku i charakteru miejsca. Pozytywne doświadczenia płyną z programów rewitalizacji i adaptacji budynków na cele społeczne.

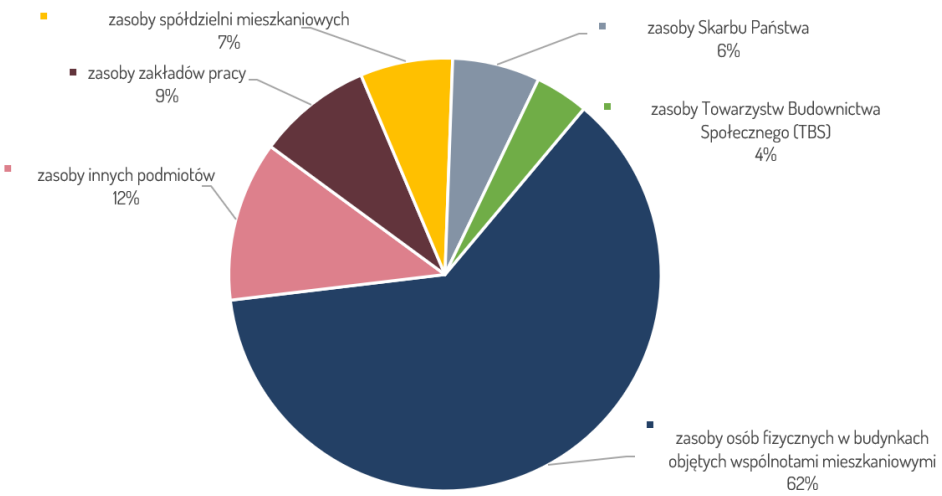
> **„Rzadko w publicznym dyskursie porusza się kwestię polityki mieszkaniowej jako całości, w wymiarze systemowym. Dlatego poszukiwanie skalowalnych rozwiązań jest bardzo potrzebne. Mamy nadzieję, że dzięki naszej inicjatywie zmobilizujemy do działania tych, którzy bezpośrednio odpowiadają za tworzenie i realizację polityki mieszkaniowej w Polsce”.**
>
> Magdalena Ruszkowska-Cieślak, Prezeska Habitat for Humanity Poland[101]

99 Dorota Cabańska, p.o. Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, wyjaśnienia dotyczące tymczasowego pobytu uchodźców w budynkach niemieszkalnych.

100 Użyczanie obiektów niemieszkalnych na potrzeby zakwaterowania osób pochodzących z Ukrainy | Główny Urząd Nadzoru Budowlanego (gunb.gov.pl) [data dostępu: 11.04.2022].

101 Wyniki z badania pustostanów w Polsce przeprowadzonego przez IRMiR | IRMiR [data dostępu: 9.04.2022].

Z samych raportów gmin na koniec 2020 r. wynika, że mamy w Polsce 59 980 lokali mieszkalnych. Dodatkowo zasoby spółdzielni mieszkaniowych to 4318 mieszkań, zakładów pracy – 5352 mieszkania, osób fizycznych w budynkach objętych wspólnotami mieszkaniowymi – 38 675 mieszkań, Skarbu Państwa – 4086 mieszkań, innych podmiotów – 7463 mieszkania. Zestawienie to pokazuje rycina 27[102].



Ryc. 28. Mieszkania niezamieszkane według form własności

Źródło: Opracowanie własne na bazie danych GUS – Bank Danych Lokalnych (stat.gov.pl) [data dostępu: 13.04.2022]

Oznacza to, że znaczna większość mieszkań, które można zagospodarować, to prywatne zasoby osób zakupione jako lokata kapitału lub inwestycja. Trudno wyobrazić sobie formę ich adaptowalności.

Jedyną kategorią zasobów, które można zasiedlić, są lokale należące do gmin. Niestety, najczęściej wymagają one remontu. Konieczne jest więc planowanie zwiększenia liczby renowacji, remontów i odświeżania lokali. Społeczna agencja najmu mogłaby działać jako zarządca nieruchomości mieszkaniowych o niewyjaśnionym statusie własności, po uzyskaniu zgody sądu na takie rozwiązanie. Nieruchomości puste, niezamieszkałe często pozostają niewykorzystane właśnie ze względu na toczące się postępowania spadkowe lub po prostu brak przeprowadzania takich postępowań (Milewska-Wilk 2022).

102 GUS – Bank Danych Lokalnych (stat.gov.pl) [data dostępu: 13.04.2022].

Bytomski Model Dostępnego Mieszkalnictwa

Przykładem skutecznej adaptacji pustostanów może być Bytomski Model Dostępnego Mieszkalnictwa (BMDM). To zestaw modelowych rozwiązań, które poprzez remont z udziałem różnych partnerów mają zwiększać ofertę dostępnego mieszkalnictwa. Wymagały one stworzenia mapy pustostanów, które można zaadaptować na cele mieszkalne. Podstawą była wcześniej przeprowadzona inwentaryzacja, konieczne ekspertyzy techniczno-budowlane oraz wytyczne konserwatorskie. Na tej podstawie poszukiwano partnerów inwestycyjnych. Posiadanie dokumentacji budowlanej, przygotowanej dla adaptacji pustostanów na cele mieszkaniowe, jest w ocenie dostawców mieszkań bardzo dużym atutem przy podejmowaniu decyzji o nabyciu nieruchomości (Krystek-Kucewicz, Thel 2018). BMDM może stanowić wzorzec możliwości pozyskiwania lokalu mieszkalnego przez najemcę. Oferta kierowana jest do różnych grup społecznych. Model ten rozszerza grupę odbiorców poza najemców zasobu komunalnego lub TBS i włącza w dyskusję o zapotrzebowaniu mieszkaniowym także inne wrażliwe grupy społeczne, takie jak rodziny z dziećmi, seniorów i seniorki, osoby z niepełnosprawnością czy osoby usamodzielniające się. Pozwala to na uzyskanie „miksu" społecznego i lokatorskiego, co jest równoznaczne z tworzeniem atrakcyjnych przestrzeni do zamieszkania dla wszystkich mieszkańców – niezależnie od ich statusu ekonomicznego czy społecznego. BMDM ma umożliwić poprawę jakości lokali mieszkalnych i powiększenie oferty lokali: zamiennych, komunalnych i tych z czynszem socjalnym, lokali na wynajem z TBS, lokali na wynajem z rynku komercyjnego o obniżonej stawce czynszu oraz lokali do najmu i nabycia na rynku komercyjnym (Krystek-Kucewicz, Thel 2018).

Caritas Diecezji Kieleckiej

W kontekście adaptacji obiektów niemieszkalnych na cele mieszkaniowe warto przedstawić także doświadczenia Caritas Diecezji Kieleckiej. Ośrodek od wielu lat systematycznie tworzy ofertę mieszkaniową dla osób potrzebujących pomocy. Mieszkania są pogrupowane po kilka–kilkanaście w pojedynczych budynkach, często powstałych w wyniku adaptacji istniejących obiektów, szczególnie opuszczonych szkół zlokalizowanych na terenach wiejskich. W zasobach Caritas Diecezji Kieleckiej znajduje się obecnie ok. 90 mieszkań chronionych i samodzielnych pomieszczeń mieszkalnych w różnym standardzie i o różnej wielkości. Najmniejsze pokoje mają powierzchnię od 12 do 16 m^2 ze wspólnym węzłem sanitarnym i aneksem kuchennym, a największy lokal to trzypokojowe mieszkanie z własną łazienką (56 m^2). Jako pierwsza adaptacja na cele mieszkaniowe został zrealizowany remont

dawnego hotelu pracowniczego KKK w Wiśniówce koło Kielc w 2007 r. Sfinansowano go ze środków Programu PHARE Access „Trampolina". Dziewięć lokali przystosowano do potrzeb osób opuszczających zakłady karne. Model działania obiektu odniósł duży sukces – aż 60% tych osób trwale się usamodzielniło. Obecnie służy on jako miejsce zamieszkania pełnych rodzin w trudnej sytuacji materialnej (Jadach-Sepioło i in. 2021).

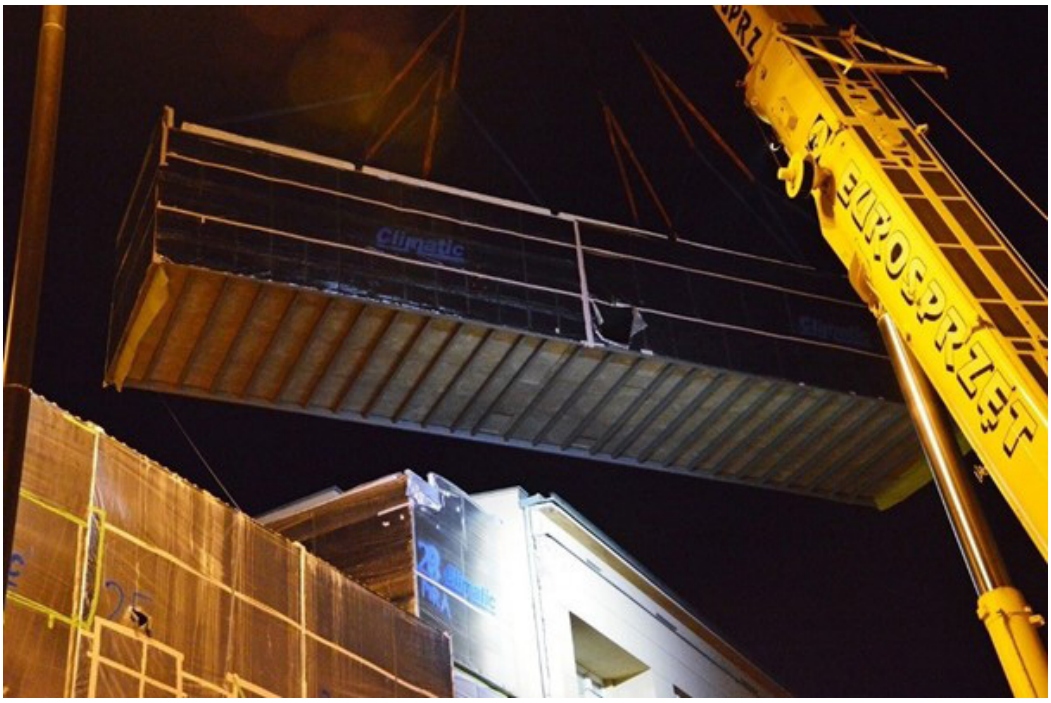
Budownictwo modułowe

Budynek modułowy to budynek prefabrykowany, który składa się z powtarzających się sekcji zwanych modułami. Modułowość polega na możliwości przygotowywania poszczególnych elementów z dala od placu budowy, w miejscu masowej produkcji, a następnie dostarczania ich na parcelę. Montaż prefabrykowanych sekcji następuje na miejscu. Moduły można umieszczać w różnych konfiguracjach i łączyć je ze sobą za pomocą specjalnych połączeń. System modułowy daje możliwość rozbudowy obiektu na dowolnym poziomie. Jedną z najważniejszych zalet budownictwa modułowego jest krótki czas budowy – od projektu do realizacji mija najwyżej pół roku – w przypadku budownictwa tradycyjnego jest to minimum 18 miesięcy. Budynki można w razie potrzeby przenosić z miejsca na miejsce, demontować i montować ponownie.

Należy rozważyć możliwości budowania w technologiach pozwalających na szybkie oddawanie budynków do użytku i zasiedlania ich w systemie budownictwa społecznego. Rozwiązania modułowe, szkieletowe, budownictwo drewniane, wszelkie technologie pozwalające stosunkowo szybko zwiększyć zasoby mieszkaniowe, które w dodatku będą miały odpowiednie parametry związane z efektywnością energetyczną i kosztami ich utrzymania, powinny być premiowane i wspierane.

Szpital im. Pirogowa na Wólczańskiej w Łodzi

Przy szpitalu im. Pirogowa na ul. Wólczańskiej w Łodzi w systemie modułowym w niecałe dwa tygodnie powstał nowoczesny blok operacyjny. Szpital im. Pirogowa to jeden z najstarszych łódzkich szpitali. Nowy blok operacyjny stanął od północnej strony szpitala. Budynek jest trzykondygnacyjny, a w jego wnętrzu znajdują się cztery sale operacyjne. Został połączony ze szpitalem łącznikiem.



Ryc. 29. Budowa oddziału w systemie modułowym

Źródło: Szpital Pirogowa w Łodzi budowany w systemie modułowym. Blok operacyjny jak z klocków. Ułożyli go w dwa tygodnie [ZDJĘCIA, FILM] (dzienniklodzki.pl) [data dostępu: 9.04.2022]

Technologia szkieletowa

Konstrukcję poszczególnych modułów mogą tworzyć różne materiały. Najczęściej wykorzystuje się szkielet stalowy, który wypełniany jest keramzytobetonem lub płytami warstwowymi, płytami włókno-cementowymi lub drewnopochodnymi, z izolacją. Takie połączenie zapewnia trwałość oraz osiągnięcie najważniejszych standardów energooszczędności. Elewacja często projektowana jest jako wentylowana i daje szerokie możliwości aranżacji.

Technologia szkieletu drewnianego, Norwegia

Projekt „Kløvertunet" zrealizowany w Jessheim w Norwegii to II etap projektu generalnego budowy budynków mieszkalnych „Vestbyen". Inwestycja obejmuje trzy sześciokondygnacyjne budynki na 119 mieszkań (E, F i G) wzniesione w technologii modułowej. Elementem

nośnym jest szkielet drewniany wypełniony wełną mineralną, od wewnątrz wykończony płytą gipsokartonową malowaną (w łazience glazurą). Na elewacji szkielet jest dodatkowo ocieplony i wykończony tynkiem mineralnym, szalówką lub cegłą klinkierową.

Budynki gwarantują szeroki wybór typów mieszkań, od dwupokojowych o powierzchni 41 m² do czteropokojowych o powierzchni 99 m². Na niższych kondygnacjach znajdują się wspólny garaż i komórki lokatorskie. Mieszkania mają duże okna, które wpuszczają do środka dużo światła słonecznego.

Ryc. 30. Realizacja w technologii modułowej w Jessheim, projekt „Kløvertunet", Norwegia
Źródło: https://fredensborgbolig.no/wp-content/uploads/2020/02/WEB_KL%C3%98VERTUNET_Prospekt.pdf [data dostępu: 9.04.2022]

Modułowa obudowa Stack na Manhattanie, proj. Gluck+, USA

Ten obiekt to pierwszy prefabrykowany wielorodzinny budynek mieszkalny w Nowym Jorku. Opiera się na 28 jednostkach mieszkalnych (6 kawalerek, 6 lokali jednopokojowych, 14 – dwupokojowych, 2 – trzypokojowe). Został zbudowany z 56 kompletnych, fabrycznie wykończonych modułów. Kiedy w fabryce produkowano 6 pięter budynku, na miejscu wylewano już fundamenty i tworzono przyłącza infrastrukturalne. W efekcie można było szybko stworzyć budynek, który został wzniesiony na betonowym fundamencie jako stalowa konstrukcja ramowa. Na niej umiejscowiono poszczególne moduły mieszkalne. Należy dodać, że Stack został zaprojektowany tak, aby umożliwić stworzenie większych

powierzchni na parterze w przypadku wynajmu komercyjnego. Budowa trwała ok. 10 miesięcy – 6 miesięcy mniej niż w przypadku budowy tradycyjnymi metodami.

Ryc. 31. Modułowa budowa Stack na Manhattanie
Źródło: The Stack Modular Housing in Manhattan / Gluck+ | ArchDaily [data dostępu: 12.03.2022]

Ryc. 32. Modułowa budowa Stack na Manhattanie
Źródło: The Stack Modular Housing in Manhattan / Gluck+ | ArchDaily [data dostępu: 12.03.2022]

Ryc. 33. Budynek Stack na Manhattanie
Źródło: The Stack Modular Housing in Manhattan / Gluck+ | ArchDaily [data dostępu: 12.03.2022]

Re:Ukraine

W wyniku agresji Rosji na Ukrainę do tej pory zniszczonych lub zrównanych z ziemią zostało co najmniej 30 zabytkowych budynków i ponad 4,6 tys. domów. Ponieważ miejscowi uciekają przed przemocą i zniszczeniem, ok. 6,5 mln osób zostało wewnętrznie przesiedlonych – oprócz ponad 3 mln, które już opuściły kraj. Biuro Balbek przeanalizowało osiedla uchodźców na całym świecie, aby opracować plan modułowej wioski, która mogłaby zapewnić schronienie osobom potrzebującym podczas wojny w Ukrainie[103]. Projekt

103 RE:UKRAINE – balbek bureau [data dostępu: 12.04.2022].

mieszkaniowy nazwany Re:Ukraine opiera się na znormalizowanym module o konstrukcji drewnianej, który można wyposażyć w różne funkcje, tworząc pomieszczenia mieszkalne, kuchnie, łazienki i przestrzenie publiczne. Zespół przeanalizował istniejące przykłady domów – schronień dla uchodźców, w tym schroniska modułowe, takie jak kapsuły i ponad 20 tymczasowych osiedli w różnych krajach.

Autorzy koncepcji opierają się na trzech zasadach:

- **Godność** – najważniejszym zadaniem jest zapewnienie przyzwoitego poziomu życia. Osobom, które straciły swoje domy w wyniku działań wojennych, należy stworzyć warunki godne i odpowiednie do prowadzenia zdrowego życia.
- **Socjalizacja** – socjalizacja, zwłaszcza w nowym środowisku, ma pozytywny wpływ na stan psychiczny człowieka. Możliwość nawiązania nowych znajomości, przebywania wśród podobnych sobie ludzi wzmacnia zdrowie psychiczne. Dlatego przy projektowaniu tymczasowych osiedli ważne jest wydzielenie stref na pomieszczenia publiczne, centra społeczne, skwery.
- **Komfort** – wygodne życie to podstawa komfortu mieszkania: węzły sanitarne, w pełni wyposażone kuchnie, pokoje dla dzieci, pralnie. Mieszkańcy nie powinni odczuwać żadnych ograniczeń ani braku stref pomocniczych na każdym metrze kwadratowym projektu.

Moduły można układać na sobie i łączyć w większe konfiguracje, także przeplatając skwerami i terenami zielonymi, tak by tworzyć różne rodzaje miejsc zamieszkania – od 100-osobowej osady po odpowiednik małego miasteczka na 8,2 tys. osób. Biuro Balbek zaprojektowało wzór równoważący potrzebę zapewnienia komfortu i interakcji społecznych mieszkańców w obliczu gwałtownego konfliktu z pilną potrzebą zakwaterowania osób przesiedlonych w wyniku „najgorszego kryzysu humanitarnego w Europie od drugiej wojny światowej”[104].

Powstałe rozwiązanie zostało zaprojektowane tak, aby było jak najbardziej elastyczne, by można było dostosować się do zmieniających się potrzeb, lokalizacji czy budżetu, a także rosnącej liczby uchodźców. Program opiera się na wymiennym standardowym module, który składa się z drewnianej ramy, ścian z płyt wiórowych i pokrycia dachowego. Koszt produkcji plasuje się w zakresie ok. 350–550 dol. (1,5–2,3 tys. zł) za metr kwadratowy. Jak piszą autorzy, są to „główne materiały budowlane, które nasz kraj może wydobyć i wyprodukować w wystarczających ilościach”.

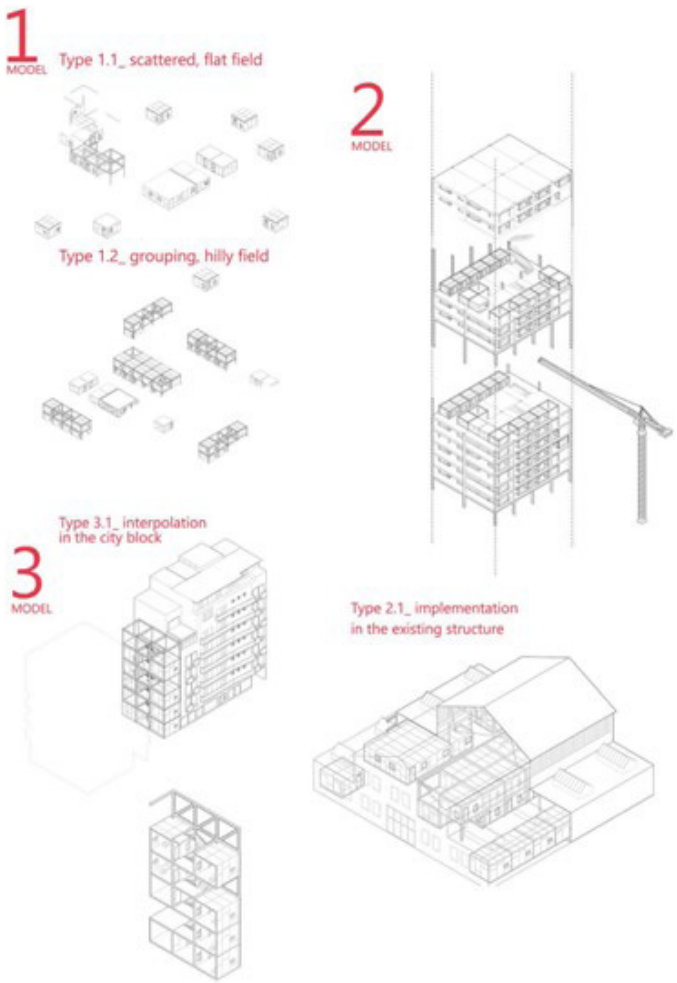
104 Balbek Bureau proposes “dignified” refugee villages for Ukraine’s displaced (dezeen.com) [data dostępu: 12.04.2022].

Ryc. 34. Wizualizacja segmentu modułu Re:Ukraine
Źródło: RE:UKRAINE – balbek bureau [data dostępu: 12.04.2022]

Ryc. 35. Rzut segmentu rodzinnego modułu Re:Ukraine
Źródło: RE:UKRAINE – balbek bureau [data dostępu: 12.04.2022]

Temporary Housing Belgrade energy spots, Serbia

Projekt ten to rozważania nad zdefiniowaniem różnych modeli mieszkaniowych w odniesieniu do wybranych kontekstów. Autorzy tworzą układ przestrzenny w obrębie miasta. Proponowane obiekty mają taką pojemność, by pomieścić określoną liczbę osób. Konteksty miejsc określają typologię mieszkań i osiedli. Obszarem interwencji jest Belgrad. Podstawowy element to moduł do zakwaterowania jednej rodziny, którego zwielokrotnienia tworzą większe struktury.



Ryc. 36. Moduły tymczasowego mieszkania w Belgradzie

Źródło: Model of Temporary Housing: Future Architecture (futurearchitectureplatform.org) [data dostępu: 21.04.2022]

Autorzy deklarują, że rozwiązanie jest opłacalne, a projekt zalicza się do zrównoważonych. Jednocześnie może być jedną z odpowiedzi na chroniczny problem wrażliwych grup ludności, z którym coraz częściej mierzą się miasta na całym świecie.

„Pół-domy", Chile

Nagroda Pritzkera dla chilijskiego architekta Alejandro Araveny w 2016 r. była zwieńczeniem jego działalności w ramach pracowni ELEMENTAL. Pierwszy projekt mieszkalnictwa socjalnego w tej nietypowej, „niedokończonej" formie to osiedle Quinta Monroy w mieście Iquique. Na działce o powierzchni 5 tys. m² stworzono rdzeń mieszkaniowy o powierzchni 3,5 tys. m² z możliwością samodzielnej rozbudowy przez mieszkańców[105]. ELEMENTAL stworzył moduły w technologii tradycyjnej – 36 m² dla każdej z 93 rodzin. Architekci opracowali wytyczne, wariantując możliwości rozbudowy, które pozwalały zwiększyć powierzchnię użytkową rdzenia niemal dwukrotnie (Aravena, Iacobelli 2012). Zastosowanie tylko dwóch typów mieszkań, jednego na parterze i drugiego na piętrze, pozwoliło na obniżenie kosztów inwestycji – jej standaryzację. Oba mieszkania mogą być rozbudowywane. Drugim elementem była forma zabudowy – budynku wielorodzinnego, trzykondygnacyjnego, składającego się z jednakowych sekcji. Kwestią polemiczną w przypadku Quinta Monroy stała się utopijność założeń – jest to próba stworzenia społeczności za pomocą architektury o profilu socjalnym. Pomimo publikacji przez architektów specjalnego poradnika często dochodziło do zmian, które nie były przewidziane przez twórców, skutkujących przeludnieniem mieszkań[106]. Jednak kwestie te dotyczą przede wszystkim spraw wtórnych wobec samego budownictwa i idei, czyli „miksu" społecznego oraz nadzoru budowlanego. Natomiast o sukcesie tej koncepcji niech świadczą sama nagroda Pritzkera i realizacja przez ELEMENTAL kolejnych projektów zespołów zabudowy mieszkaniowej socjalnej, m.in. osiedla Monterrey (Meksyk)[107] czy Villa Verde (Chile) – obu w 2010 r.[108]

105 Quinta Monroy / ELEMENTAL | ArchDaily [data dostępu: 7.04.2022].
106 Revisit: Quinta Monroy by Elemental – Architectural Review (architectural-review.com) [data dostępu: 7.04.2022].
107 Monterrey Housing / ELEMENTAL | ArchDaily [data dostępu: 8.04.2022].
108 Villa Verde Housing / ELEMENTAL | ArchDaily [data dostępu: 8.04.2022].

Ryc. 37. „A half house" (pół-dom) koncepcji Alejandro Araveny w Chile

Źródło: Half A House Builds A Whole Community: Elemental's Controversial Social Housing (archdaily.com) [data dostępu: 15.04.2022]

Struktury kontenerowe

APROP Ciutat Vella Emergency Housing, Hiszpania

Niezwykły projekt określany akronimem APROP, oznaczający „dostępne tymczasowe budownictwo mieszkaniowe w okolicy" to próba uniwersalnej odpowiedzi na obecne wyzwania sektora mieszkaniowego: szybujące ceny nieruchomości, chęć ograniczania recyklingowanych materiałów w budownictwie, a także odpływ mieszkańców miast na przedmieścia, w przypadku Barcelony często tłumaczone fenomenem „turystyfikacji", przekładającej się na wysokie ceny najmu mieszkań. Projekt był wynikiem konkursu na modułową zabudowę przy wykorzystaniu kontenerów morskich, ogłoszonego przez miasto. W ten sposób w dzielnicy Ciutat Vella powstał pięciokondygnacyjny budynek z 12 mieszkaniami, mniejszymi o pow. 30 m² (M1) i większymi o pow. 60 m² (M2).

Ryc. 38. Projekt APROP Ciutat Vella w trakcie budowy, Barcelona, Hiszpania

Źródło: Gallery of Aprop Ciutat Vella Emergency Housing / Straddle3 + Eulia Arkitektura + Yaiza Terré – 6 (archdaily.com) [data dostępu: 20.04.2022]

Co istotne, ta modułowa konstrukcja pozwoliła na szereg uzysków w stosunku do konwencjonalnych rozwiązań, jest o 70% lżejsza, jej zapotrzebowanie na energię jest o 25% mniejsze, a ponadto o 54% zmniejsza emisję gazów cieplarnianych, co najważniejsze – wpisuje się w gospodarkę obiegu zamkniętego. Warto podkreślić znaczącą redukcję kosztów realizacji tego przedsięwzięcia, które zamknęło się w kwocie 940 tys. euro, czyli niespełna 1,2 tys. euro/m^2 [109], nie włączając kosztów pozyskania nieruchomości. Warto zaznaczyć, że średnia cena nieruchomości w Barcelonie w podobnej lokalizacji kształtuje się na poziomie przekraczającym 4 tys. euro/m^2 [110], a średnia cena metra kwadratowego na rynku pierwotnym w Hiszpanii wynosi 2,9 tys. euro (Linhart, Hana, Lesko 2021).

Ryc. 39. Ukończony projekt APROP Ciutat Vella, Barcelona, Hiszpania

Źródło: Gallery of Aprop Ciutat Vella Emergency Housing / Straddle3 + Eulia Arkitektura + Yaiza Terré – 6 (archdaily.com) [data dostępu: 20.04.2022]

109 APROP Ciutat Vella | NEW EUROPEAN BAUHAUS (new-european-bauhaus.eu), dane uzupełnione o kartę konkursową projektu [data dostępu: 20.04.2022] oraz Aprop Ciutat Vella Emergency Housing / Straddle3 + Eulia Arkitektura + Yaiza Terré | ArchDaily [data dostępu: 21.04.2022].

110 • Spain: housing price per square meter in Barcelona by district 2021 | Statista [data dostępu: 20.04.2022].

Container City, Wielka Brytania

Miasteczko z kontenerów transportowych zbudowano na półwyspie Leamouth w Trinity Buoy Wharf w londyńskiej dzielnicy Tower Hamlets. Struktura została utworzona z kontenerów o standardowej objętości TEU[111] w celu stworzenia pomieszczeń i biur na preferencyjnych warunkach cenowych.

Pierwszy etap (Container City I) został wzniesiony w 2001 r. w ciągu zaledwie czterech dni i wyposażony w ciągu pięciu miesięcy. W 2002 r. nastąpiło rozszerzenie pierwotnego założenia o drugą fazę (Container City II). W 2005 r. natomiast w tej samej lokalizacji postawiono także biurowiec Riverside. Projekt został wykonany w technologii stworzonej przez firmę Container City[112].

Ryc. 40. Container City, Wielka Brytania
Źródło: Riverside Building – CONTAINER CITY™ [data dostępu: 10.04.2022]

Container Learn, Wielka Brytania

Technologia budowy z kontenerów została zastosowana również w przypadku Container Learn w Londynie. Projekt z 2001 r., zrealizowany dla Tower Hamlets College, zapewnił

111 TEU (*twenty-foot equivalent unit*) – jednostka pojemności używana często w odniesieniu do portów i statków. Jest ona równoważna objętości kontenera o długości 20 stóp (6,10 × 2,44 × 2,59 m), czyli kubaturze 39 m^3 i pow. 14,9 m^2.

112 About – CONTAINER CITY™ [data dostępu: 10.03.2022].

uczelni 12 dodatkowych sal wykładowych. Powstała też dodatkowa przestrzeń do nauki na ograniczonym terenie kampusu. Projekt ukończono w krótkim czasie pomiędzy semestrami. Oddział zbudowany został jako trzypiętrowy budynek z zewnętrzną klatką schodową, zapewniający w pełni funkcjonalną infrastrukturę techniczną.

Ryc. 41. Container Learn, Wielka Brytania
Źródło: Container Learn – CONTAINER CITY™ [data dostępu: 9.03.2022]

Tymczasowe osiedle Zihlacker, Szwajcaria[113]

Zgodnie z przepisami miasto Zurych jest zobowiązane do przyjęcia osób ubiegających się o azyl. W związku z trudną sytuacją na rynku mieszkaniowym AOZ (Asyl-Organisation Zürich) od 2010 r. buduje osiedla tymczasowe (TWS) we współpracy z Miejskim Urzędem Budownictwa Budowlanego (AHB). Zihlacker działa od sierpnia 2016 r. i może pomieścić 115 osób.

W przeciwieństwie do dwóch istniejących wcześniej osiedli mieszkaniowych w Leutschenbach i Altstetten moduły pomieszczeń w TWS Zihlacker przy Frohbühlstrasse w Seebach zostały wykonane z lokalnego drewna, a nie z metalu. Przetarg wygrał producent konstrukcji drewnianych, który przedstawił najkorzystniejszą cenowo ofertę. Lokale wyposażone są w kuchnię oraz węzeł sanitarny i oferują miejsce dla czterech lub sześciu osób.

W TWS Zihlacker mieszkają osoby ubiegające się o azyl i osoby tymczasowo przyjęte – kobiety, mężczyźni i dzieci – które wcześniej były zakwaterowane w lokalnym centrum. Dorośli, którzy są zatrudnieni, chodzą do pracy w ciągu dnia, a dzieci uczęszczają do przedszkola lub szkoły publicznej na terenie powiatu. TWS Zihlacker graniczy z dzielnicą mieszkaniową. AOZ przywiązuje zatem dużą wagę do kształtowania warunków koegzystencji z okoliczną ludnością. Tymczasowe osiedle ma stać w Seebach przez okres 10–15 lat. Modułowa konstrukcja umożliwia jego demontaż i przeniesienie w inne miejsce.

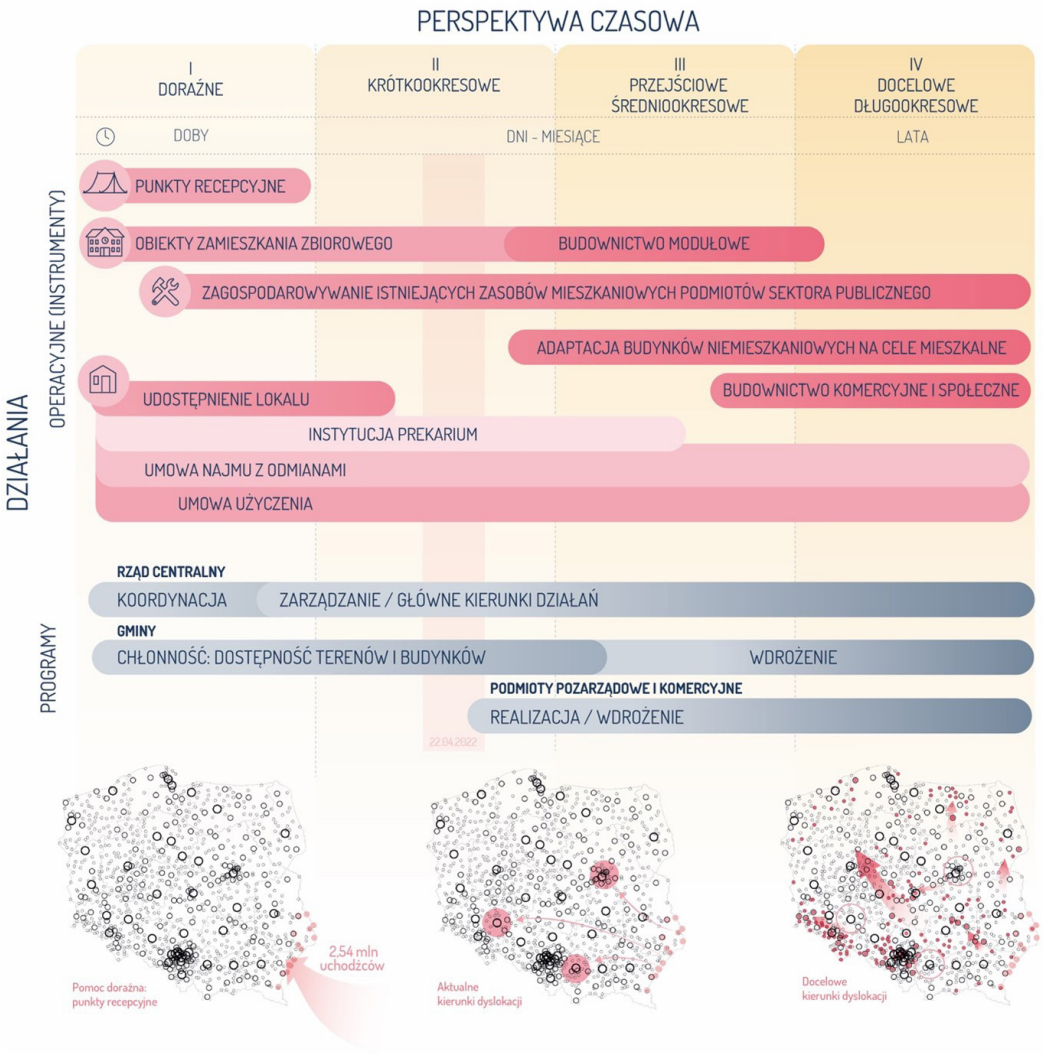
Ryc. 42. Tymczasowe osiedle Zihlacker, Szwajcaria
Źródło: Architecture for Refugees SCHWEIZ | Facebook [data dostępu: 9.03.2022]

113 Baldige Inbetriebnahme der neuen Temporären Wohnsiedlung für Asylsuchende in Zürich-Seebach – Stadt Zürich (stadt-zuerich.ch) [data dostępu: 9.03.2022].

W poszukiwaniu odpowiedzi na bieżące wyzwania – rekomendowany model zarządzania kryzysem uchodźczym

Kryzysy uchodźcze eksponują problemy sektora mieszkaniowego, kwestionując chłonność zasobów i wystawiając na próbę zdolności zarządzania kryzysowego na różnych szczeblach administracji rządowej. Są również sprawdzianami solidarności społecznej i zdolności samoorganizacji społeczeństwa. Pierwsze tygodnie wojny w Ukrainie pokazały, że zarówno odpowiedź społeczeństwa, jak i struktur administracyjnych realizowana jest w unikalnym w skali świata podejściu. Można je określić jako hybrydowe, z akcentem na oddolność i spontaniczność niesienia różnych form pomocy.

Autorzy podjęli próbę nakreślenia modelu zarządzania kryzysem uchodźczym w Polsce (zob. ryc. 43), bazując na dotychczasowych trajektoriach realizowanych działań oraz doświadczeniach zagranicznych. Dokonali tego, wychodząc od działań doraźnych z pierwszych dni konfliktu – tworzenia przygranicznych punktów recepcyjnych i adaptacji obiektów na cele zbiorowego zamieszkania. Symultanicznie odbywało się przyjmowanie uchodźców pod własne dachy, koordynowane często przez oddolne inicjatywy lub organizacje pozarządowe. W okresie tym rząd przygotował ofertę przyznawania środków osobom, które podjęły się pomocy, a także wprowadził rozwiązania legislacyjne regulujące pobyt osób uciekających z Ukrainy. Działania te można zdefiniować w perspektywie doraźnej i krótkookresowej. Obecny moment to przełom perspektyw krótko- i średniookresowej, w którym powinny zostać wypracowane rozwiązania docelowe, długookresowe. Autorzy zaznaczają, że jest to szansa na połączenie działań z zakresu programów mieszkaniowych i zarządzania kryzysem uchodźczym. Kryzysy tego rodzaju mają swoje reperkusje jeszcze długo po zakończeniu konfliktu zbrojnego, co stwarza pole do kolejnej dyskusji, tym razem dotyczącą integracji uchodźców, której zalążkiem jest debata o kwestii funkcjonowania młodzieży ukraińskiej w systemie polskiej edukacji.



Ryc. 43. Model zarządzania kryzysem uchodźczym w wymiarze mieszkalnictwa
Źródło: Opracowanie własne

Możliwe kierunki dyslokacji

Docelowy program recepcji uchodźców w perspektywie średnio- i długookresowej powinien integrować ich – zarówno społecznie, jak i przestrzennie – z tkanką miejską. Konieczne jest uniknięcie procesu izolacji, a w konsekwencji gettoizacji enklaw zamieszkanych

przez uchodźców, jak miało to miejsce m.in. podczas europejskiego kryzysu migracyjnego trwającego od 2015 r. czy tworzenia obozów dla Syryjczyków w Lewancie. Uniknięcie tych procesów w polskich realiach może być naturalną konsekwencją przyjętego modelu recepcji uciekinierów z Ukrainy, dzięki któremu w Polsce nie tworzono klasycznych obozów dla uchodźców. Kolejnym elementem programu powinna być decyzja o dyslokacji uchodźców poza duże ośrodki miejskie przeciążone falą uchodźców sięgającą często od kilkunastu do kilkuset tysięcy osób. Miasta tracące funkcje, miasta kurczące się, często posiadają atut w postaci nadmiaru infrastruktury społecznej i mieszkaniowej przypadającej na mieszkańca. Ukryty potencjał miast w kryzysie to szansa na wykorzystanie kapitału ludzkiego Ukraińców. Ich integracja może stanowić koło zamachowe przełamania stagnacji miast w kryzysie, które ucierpiały w znaczącym stopniu na istotnym ubytku osób w wieku produkcyjnym. Staje się to o tyle ważne, że perspektywa zarządzania kryzysem uchodźczym jest długotrwała, obejmować będzie również czas powojennej odbudowy.

Stymulanta dla programów wsparcia mieszkaniowego

Masowy napływ nowych mieszkańców do miast zaostrza sytuację na rynku mieszkaniowym, wywierając dodatkową presję ekonomiczną. Rosnące ceny najmu komercyjnego oraz ceny nieruchomości są dodatkowo stymulowane przez wzmożony popyt. Kryzys ten jest szansą na połączenie debaty nad programami mieszkaniowymi w Polsce z debatą nad modelem długoterminowej recepcji uchodźców. Ich dyslokacja do mniejszych ośrodków to obniżenie presji na rynku mieszkaniowym oraz szansa na pobudzenie stagnacji budowlanej w miastach tracących funkcje. Warto wykorzystać uniwersalne rozwiązania, takie jak budownictwo modułowe, adaptacja budynków mieszkaniowych czy dostosowanie już istniejącego zasobu, a także najem społeczny. Jest to o tyle istotne, że mogą być one częściowo finansowane w ramach Funduszu Spójności, jako pomoc dla osób uciekających z Ukrainy przed wojną. Jednocześnie należy mieć świadomość ograniczeń pewnych form pomocy oddolnej, doraźnej, której przejawem jest nieodpłatne udostępnianie lokali prywatnych uchodźcom czy pokrywanie kosztów pobytu przez osoby prywatne. Konieczna wydaje się aktywizacja uchodźców oraz wypracowanie takich rozwiązań, które pozwoliłyby im w dłuższej perspektywie refinansować swój pobyt w Polsce i zaangażować się w różne inicjatywy lokalne oraz podjąć pracę zarobkową. Dlatego w dalszym ciągu filarami polityki mieszkaniowej powinny być różne rodzaje najmu oraz budownictwo komercyjne, a także formy ograniczające lukę czynszową. Dotychczasowe nieśmiałe próby współpracy

pomiędzy samorządami a deweloperami wymagają zintensyfikowania. Zapewnianie możliwości budowy mieszkań w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego oraz wdrażanie programu „Lokal za Grunt" nie są wystarczające. **Gminy i TBS-y w ciągu ostatniej dekady oddały do użytku tyle lokali, ile deweloperzy w ciągu jednego kwartału.** W ostatnim czasie znacząco zwiększono wsparcie finansowe dla gmin na realizację zadań mieszkaniowych w różnych formach[114]. Jak zauważa A. Muzioł-Węcławowicz (2022), oczekuje się, że zwiększenie dotacji do przedsięwzięć mieszkaniowych znacząco zwiększy liczbę realizacji. Niemniej analizy stopnia aktywności lokalnych władz wskazują, że w większości przypadków gminy wykazują na tym polu bierność. Zazwyczaj chcą ograniczać się do realizacji zadań własnych (Nowak 2021). Zgodnie z danymi GUS od 2009 do 2020 r. zasób mieszkań gminnych skurczył się o 245 tys. lokali. W tym czasie gminy oddały do użytku niespełna 27 tys. nowych lokali. Trzeba zaangażować w budownictwo społeczne najlepiej wyspecjalizowane podmioty, czyli deweloperów. Przykłady płynące z Wielkiej Brytanii, Irlandii czy Niemiec pokazują, że jest to nie tylko możliwe, ale też korzystne dla inwestorów.

Wykorzystywanie istniejących zasobów

W perspektywie kryzysu uchodźczego niezależnie od wspierania budownictwa w podejściu długofalowym ważne są działania związane z zagospodarowywaniem zasobów mieszkaniowych należących do podmiotów sektora publicznego w całym okresie trwania kryzysu. Zwraca na to uwagę również Fundacja Rynku Najmu[115]. Zasób lokalowy samorządów, Skarbu Państwa i innych podmiotów publicznych, takich jak Agencja Mienia Wojskowego czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych, nie jest dotychczas w pełni wykorzystywany. Możliwe są różne formy zagospodarowywania pustostanów oraz adaptacji lokali niemieszkalnych na cele mieszkaniowe.

Zgodzić można się również z innym postulatem Fundacji Rynku Najmu, która wskazuje na możliwość wykorzystania dużego potencjału w zarządzaniu kryzysowym, jakim są tzw. drugie domy. Mogą one stanowić dodatkowe miejsce schronienia przynajmniej w średniookresowej perspektywie. Takie rozwiązanie wymaga jednak wprowadzenia zachęt skierowanych do ich właścicieli oraz przygotowania kompleksowych rozwiązań prawnych.

114 Zob. Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. 2021 poz. 11).

115 List Rady Fundacji Rynku Najmu do Premiera RP – Fundacja Rynku Najmu (ryneknajmu.org) [data dostępu: 11.04.2022].

Rosnące koszty pracy w sektorze budownictwa, rosnące ceny gruntów – głównie w obszarach metropolitalnych – i jednoczesne rozlewanie się zabudowy to dotychczasowe wyzwania dla mieszkalnictwa. Kolejnymi stają się luki czynszowa i kredytowa, które dodatkowo stymulowane są przez napływ uchodźców poszukujących schronienia w dużych miastach. Prefabrykację zabudowy, modułowość od dawna kreśli się jako remedium na część z tych problemów – dalej nierozstrzygnięte zostają mechanizmy finansowe oraz kwestia adaptowalności istniejących instrumentów do zmieniających się okoliczności. Sytuacja kryzysowa daje szansę na przetestowanie pewnych rozwiązań, wykorzystanie sprawdzonych dobrych praktyk z zagranicy. W tym świetle jako niezmiernie interesująca jawi się szeroko dyskutowana w środowisku związanym z sektorem mieszkaniowym nowelizacja ustawy Prawo budowlane w zakresie art. 29 ust. 1 pkt 1a), dotyczącego możliwości budowy budynków mieszkaniowych o powierzchni zabudowy do 70 m^2 [116]. Otwarta pozostaje kwestia, czy takie zapisy można zaadaptować na potrzeby budownictwa dla uchodźców oraz osób w luce czynszowej, jednak w ramach pewnego programu firmowanego przez administrację publiczną. Być może za inspirację posłuży przywołana w raporcie koncepcja „pół-domów" A. Araveny – z jednej strony ograniczająca koszt budowy o połowę, a z drugiej strony dająca możliwość samodzielnej rozbudowy. Trzeba jednak pamiętać, że koszty suburbanizacji ponosi każdy, a projekty chilijskiego architekta były realizowane głównie w miastach. Jako kolejną szansę wskazuje się dogęszczanie zabudowy poprzez realizację „plomb" jako formy recyklingu przestrzeni i materiałów. Tworzenie struktur z kontenerów morskich pozwala obniżyć koszty realizacji projektu nawet o ⅔ i umożliwia stworzenie modułowego systemu realizacji zabudowy (por. APROP Ciutat Vella Emergency Housing, Hiszpania).

Budownictwo modułowe zamiast obozów dla uchodźców

Polska tradycja społecznego budownictwa mieszkaniowego przez wiele lat wpisywała się w kontekst międzynarodowy. Świadczy o tym m.in. działalność Towarzystwa Osiedli Robotniczych (TOR), biorącego aktywny udział w dyskusji nad mieszkalnictwem społecznym i czerpiącego z doświadczeń zagranicznych. Innym przykładem może być Zakład Osiedli Robotniczych (ZOR), korzystający ze spuścizny XX-lecia międzywojennego oraz samego TOR-u. Kolejne lata to budownictwo spółdzielcze, w ostatnich dwóch

116 Domy do 70 m^2 bez pozwolenia – tylko 129 zgłoszeń w całym kraju od stycznia 2022 (muratorplus.pl); Polski Ład proste formalności przy domach mogą być niebezpieczne (prawo.pl) [data dostępu: 12.04.2022].

dekadach natomiast TBS-y i Mieszkanie+. Warto zwrócić uwagę, że nie zawsze były to realizacje wielkoskalowe, istotne pod względem wolumenu w skali kraju – w szczególności w ostatnich dziesięcioleciach. Kryzys uchodźczy, który uwydatnia problemy sektora mieszkaniowego, jest szansą na weryfikację celów polskiej polityki mieszkaniowej i zastanowienie się nad jej priorytetami, a także zaczerpnięcie inspiracji z innych sektorów. Być może jest to również sposobność do podjęcia kwestii mieszkaniowej przez rząd, samorządy oraz organizacje pozarządowe, jak również podmioty prywatne – czyli wszystkich aktorów mających wpływ na zarządzanie kryzysem uchodźczym, z jakim przyszło nam się zmagać.

Polska potrzebuje sprawnej polityki mieszkaniowej, która nie tylko zapewni dach nad głową nowym mieszkańcom, migrującym z powodu napaści rosyjskiej, ale przede wszystkim będzie odpowiedzią na brak wystarczającej liczby mieszkań dla nisko- i średniozamożnych obywateli. Mieszkania kupowane są także jako lokata kapitału, nie jako lokal do zamieszkania (por. ryc. 14). Z drugiej strony – ogromny odsetek Polek i Polaków znajduje się w luce czynszowej. Młode rodziny zaś, szukając swojego lokum, zostają wypchnięte pod miasta, gdzie stosunek ceny do metrażu jest osiągalny finansowo, powoduje to jednak suburbanizację, z którą i tak mierzymy się od lat[117] i która kosztuje rok do roku w przeliczeniu na każdego zameldowanego mieszkańca Polski 2,2 tys. zł (Śleszyński, Kukołowicz 2021). Naturalne wydaje się więc poszukiwanie rozwiązania pozwalającego mieszkać tanio i pewnie. Odpowiedzią jest budownictwo modułowe, na wynajem. Cytując opis książki Joanny Erbel (2020), „budowanie na wynajem każe stawiać sobie pytania, jak będzie wyglądać nasza przyszłość? Wejście funduszy budujących pod wynajem, czyli budujących w takim standardzie, żeby tu i teraz było atrakcyjne, a do tego nie zestarzało się przez kolejne lata i nie straciło na wartości – to zmiana jakościowa". Budownictwo tego typu pozwoli wyjść z impasu mieszkaniowego i zapewnić alternatywę dla mieszkań deweloperskich. Modułowe rozwiązania pozwalają na sprawne tworzenie mieszkań o jakości nieodbiegającej od standardów rynku pierwotnego. Technologia ta jest sprawdzona i wykorzystywana zarówno na świecie, jak i w Polsce. Wprowadzenie tego rodzaju budownictwa pozwoli na otworzenie nowego rozdziału w sposobach zamieszkiwania, przechylając szalę dostępności. Polityka mieszkaniowa ma kluczowe znaczenie dla kształtu miasta, przestrzeni i relacji społecznych. Niezwykle ważne jest, by tworzyć modele mieszkaniowe, które będą integrować i włączać grupy społeczne. Tworzenie silnych, wspierających się społeczności wymaga zarówno dobrze zaplanowanego otoczenia, jak i wspierania działań nakierowanych na zachowanie spójności społecznej. Uzupełnianie struktury miejskiej zabudową modułową w postaci

117 Pozwolenia na budowę prawdę Ci powiedzą. Suburbanizacja nasza powszechna – Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR [data dostępu: 22.04.2022].

plomb w zabudowie pozwoli na ożywienie przestrzeni, przy jednoczesnym uniknięciu powstawania gettoizacji. Należy także podkreślić, że w Polsce budujemy dużo, ale często mieszkań niedostępnych cenowo dla tych, którzy ich najbardziej potrzebują. Na przykład w Londynie deweloper ma obowiązek sprzedać część mieszkań, najczęściej 30%, w przystępnej cenie. Jeśli zależy nam na dobrej przyszłości – musimy zadbać o zrównoważoną, przystępną politykę mieszkaniową.

Zintegrowane Osiedla Modułowe dla uchodźców

Podsumowaniem dyskusji podjętej w raporcie jest próba nakreślenia kierunku dla programu mieszkaniowego. Jego celem powinna być pomoc uchodźcom przy jednoczesnym wzmocnieniu sektora mieszkalnictwa społecznego – jako formy docelowej. Program powinien łączyć możliwości wynikające z zastosowania alternatywnych technologii w budownictwie czy wprost – wykorzystywać już istniejące rozwiązania prawne i instrumenty, a także integrować różne podmioty, prywatne i publiczne, oraz ich zasoby. Instytut Rozwoju Miast i Regionów opracowuje program „Zintegrowanych Osiedli Modułowych" (ZOM) (ryc. 44).

Koncepcja ZOM-ów zakłada ich realizację głównie w miastach średnich, jednocześnie możliwa jest również w ośrodkach innego typu. W przeciwieństwie do obozów dla uchodźców, które zazwyczaj prowadzą do gettoizacji i wykluczenia, rozwiązanie to zakłada integrację w sferach: przestrzenno-funkcjonalnej, komunikacyjnej, społecznej oraz bezpieczeństwa, na okres przejściowy – do chwili możliwego powrotu do Ukrainy lub bardziej trwałego zakorzenienia w mieście (znalezienie pracy i samodzielnego mieszkania).

Powstanie osiedla nie powinno być celem samym w sobie, a okazją do poprawy sytuacji mieszkaniowej w mieście poprzez wywieranie presji na rozwój budownictwa wielorodzinnego, zarówno sektora społecznego, jak i deweloperów. W proces powstawania osiedla zaangażowani mogą być różni aktorzy na rynku nieruchomości.

Lokalizacja ZOM-ów powinna być zgodna z przepisami prawa w zakresie planowania przestrzennego, choć może wymagać jego modyfikacji.

Ryc. 44. Zintegrowane Osiedla Modułowe (ZOM)
Źródło: Opracowanie własne

Koncepcja Zintegrowanych Osiedli Modułowych skierowana jest do uchodźców, ale może być również narzędziem w zakresie pomocy socjalnej dla stałych mieszkańców. Opiera się na trzech podstawowych założeniach (filarach), które opisują poszczególne składowe nazwy:

I. ZINTEGROWANE: Integracja przestrzenno-funkcjonalna i społeczna

Zakładamy możliwość powstawania dwóch typów tymczasowych struktur osiedleńczych:

a. modułowe osiedla mieszkaniowe – kompleks osiedlowy dla maksymalnie kilkudziesięciu rodzin,
b. uzupełnienia zabudowy – zespoły jednostek mieszkaniowych stanowiące wypełnienie istniejącej struktury osadniczej dla maksymalnie kilkunastu rodzin.

W obu przypadkach kluczowym aspektem jest **zintegrowanie powstałych tymczasowych struktur osiedleńczych z miastem i jego mieszkańcami**. Usytuowanie w bliskości miasta powinno umożliwić korzystanie z istniejącej infrastruktury technicznej, usługowej, społecznej, ale także zwiększyć możliwości integracji społecznej, możliwość znalezienia pracy i dotarcia do niej.

W tym kontekście kluczowym aspektem jest również **powiązanie ZOM-ów z systemem komunikacji publicznej**, zwłaszcza że wiele spośród rodzin uchodźczych nie posiada samochodu i jest to często jedyna opcja mobilności z punktu widzenia potrzeb osób nieletnich, starszych oraz z niepełnosprawnościami.

Zintegrowanie bądź wbudowanie ZOM-ów w istniejącą strukturę przestrzenno-funkcjonalną miasta tworzy również warunki do zapewnienia odpowiedniego **poziomu bezpieczeństwa.**

ZOM jest etapem przejściowym, jednak może mieć charakter docelowego **programu budownictwa wielorodzinnego (nie tylko z myślą o uchodźcach),** zapewniającego długookresową perspektywę zakorzenienia w mieście tym rodzinom, które będą chciały pozostać w Polsce lub będą do tego zmuszone także po zakończeniu działań wojennych w Ukrainie.

Długofalowa perspektywa powinna być realizowana w różnych modelach (budownictwo społeczne, ale także deweloperskie czy indywidualne).

II. OSIEDLA: kompleksowe osiedle mieszkaniowe / komplementarny zespół mieszkaniowy

Kolejną fundamentalną cechą ZOM-u jest **kompleksowy charakter** – nie obóz dla uchodźców, nie zbiór kontenerów z zapleczem sanitarnym, ale względnie **autonomiczne osiedle** z namiastką przestrzeni publicznej, utwardzonymi (niekoniecznie zabetonowanymi) traktami komunikacyjnymi, przestrzenią do aktywności społecznej, miejscem zabaw dla dzieci, podstawowymi usługami. Osiedle to, mimo swej przejściowości (posiadające charakter uniwersalnego rozwiązania dla mieszkalnictwa społecznego), powinno tworzyć godne warunki do funkcjonowania również w aspekcie społecznym zgodnie z ideą

zaproponowaną przez ukraińskiego architekta Slavę Balbeka: Godność pomimo wszystkiego (*Dignity, no matter what*)[118].

Zapewnienie przestrzeni mieszkaniowej gwarantującej minimum komfortu i autonomii rodzinnej – poza aspektem moralnym – powinno sprzyjać również możliwości **zakorzenienia w mieście** tym rodzinom, które zdecydują się na pozostanie w mieście na dłużej.

III. MODUŁOWE: tymczasowa (a zarazem względnie trwała), skalowalna i elastyczna struktura oparta na wystandaryzowanych modułach mieszkaniowych

Aspekt modułowości jest kluczowy z punktu widzenia możliwości **szybkiego wdrożenia rozwiązań**, **znalezienia miejsca dla ich lokalizacji**, ale także z uwagi na możliwość **elastycznego dostosowania** powstałej struktury do dynamicznie zmieniających się uwarunkowań.

W przypadku powrotu części uchodźców do swojego kraju opuszczone jednostki mieszkaniowe mogą zostać **wykorzystane i adaptowane do innych celów** i w innym miejscu, również w Ukrainie. Część może służyć również zaspokajaniu potrzeb mieszkalnictwa socjalnego w mieście i/lub w sytuacji innych zdarzeń kryzysowych wymagających zapewnienia tymczasowego lokum zastępczego. Mogą również zostać relokowane do innych miejsc w kraju i na świecie bądź odsprzedane do wykorzystania komercyjnego (place budów, hotele, zaplecze techniczne, szatnie sportowe itp.).

Nie tylko osiedla, ale również jednostki mieszkaniowe składające się z dwóch lub więcej modułów podstawowych powinny mieć kompleksowy charakter – zapewniać zaplecze kuchenne i sanitarne dla każdej rodziny. Ważnym aspektem jest indywidualne opomiarowanie mediów dla każdej jednostki mieszkaniowej – nawet jeśli nie pobierano by opłat za korzystanie z mediów. Zwiększa to odpowiedzialność i racjonalność korzystania z dostępnych zasobów, jak również daje możliwość wprowadzania mieszanej polityki – np. limitów do wykorzystania bezpłatnie lub z bonifikatą.

Istotnym założeniem jest również **standaryzacja techniczna**, która może znacząco wpłynąć na obniżenie kosztów produkcji, umożliwić szybkie skalowanie rozwiązania i jego kompatybilność. Formy realizacji ZOM-ów nie muszą być jednakowe. Moduł nie powinien mieć zdefiniowanej jednej technologii produkcji oraz budowy, umożliwiając w ten sposób realizację przez różne podmioty prywatne i publiczne. Kluczowe będzie stworzenie ogólnych standardów i wytycznych: odnośnie do wymiarów, stosowanych technologii i wyposażenia, tak aby możliwe było zestawianie modułów w różnych konfiguracjach (zabudowa szeregowa, wolnostojąca, plomby zabudowy). Istotnym elementem jest zapewnienie ekologicznego źródła ogrzewania z wykorzystaniem np. paneli fotowoltaicznych czy pomp ciepła.

118 RE:UKRAINE – balbek bureau [data dostępu: 20.04.2022].

Literatura

Aravena A., Iacobelli A., 2012, *Elemental: Incremental Housing and Participatory Design Manual*, Hatje Cantz Verlag, Berlin.

Amnesty International, 2010, *In the Waiting Room: Internally Displaced People in Georgia*. Dostępne na: https://www.amnesty.org/en/documents/eur56/002/2010/en/ [data dostępu: 21.04.2022].

Banica A., Istrate M., Muntele I., 2017, *Challenges for the Resilience Capacity of Romanian Shrinking Cities*, Sustainability 9, 2289. https://doi.org/10.3390/su9122289.

Cornelius J., Rzeznik J., 2014, *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe Project, National Report for Germany*. Dostępne na: http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports.html [dostęp: 25.05.2020].

Corsellis T. (red.), 2012, *Transitional shelter guidelines*, Shelter Centre – International Organization for Migration, Genewa.

Duszczyk M., Kaczmarczyk P., 2022, *War and migration: the recent influx from Ukraine into Poland and possible scenarios for the future*, CMR Spotlight, 4, 39.

Egner B., 2012, *Housing Policy in Germany, 1945–2010 – Continuity and Change. Panel: Housing, Recession and Policy Change,* Technische Universität Darmstadt, Darmstadt.

Erbel J., 2020, *Poza własnością. W stronę udanej polityki mieszkaniowej*, Wysoki Zamek, Kraków.

Hailey C., 2009, *Camps: A guide to 21st-Century Space*, MIT Press, Cambridge MA.

Herz M. (red.), 2012, *From Camp to City: Refugee Camps of the Western Sahara*, ETH Studio Basel – Lars Muller Publishers, Bazylea.

IFRC, 2011, *Shelter safety handbook: some important information on how to build safer*, Genewa.

Jadach-Sepioło A., Tomczyk E., Wysocki K., Milewska-Wilk H., 2021, *Pustostany w gminach i możliwości ich przekształcenia w mieszkania dostępne cenowo dla osób niezamożnych,* Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.

Janas K., Piech K., Trzepacz P., 2019, *Zmiany liczby mieszkańców miast w latach 2006–2016*, [w:] R. Krzysztofik (red.), *Przemiany demograficzne miast polski. Wymiar krajowy, regionalny i lokalny*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Seria Monografie, Kraków, 26–40.

Jarczewski W., Sroka B., Sykała Ł., 2021, *Festung Miasto. Planowanie kurczenia się miasta*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków–Warszawa. Dostępne na: Festung miasto – Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR [data dostępu: 10.04.2022].

Jaroszewska E., 2019, *Kurczenie się (shrinkage) starych miast przemysłowych i przeciwdziałanie jego negatywnym skutkom,* Instytut Rozwoju Miast i Regionów – UAM Poznań, Warszawa–Kraków–Poznań.

Kaas L., Kocharkov G., Preugschat E., Siassi N., 2017, *Low Homeownership in Germany – A Quantitative Exploration,* CESifo Working Papers, 6775.

Kelly B., Nunes N. (red.), 2012, *Transitional shelter guidelines,* Shelter Centre – International Organization for Migration.

Kofner S., 2017, *Social Housing in Germany: an inevitably shrinking Sector?,* Critical Housing Analysis, 4 (1), 61–71. http://dx.doi.org/10.13060/23362839.2017.4.1.325.

Krystek-Kucewicz B., Thel K., 2018, *Pustostan do zagospodarowania. Długoterminowe możliwości inwestycyjne w Bytomiu*, Urząd Miejski w Bytomiu, Bytom.
Krzysztofik R. (red.), 2019, *Przemiany demograficzne miast Polski. Wymiar krajowy, regionalny i lokalny*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
Kucharczuk P., Musiałek J., 2022, *Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?*, Klub Jagielloński, Kraków.
Linhart M., Hana P., Lesko J., 2021, *Property Index*, Overview of European Residential Markets 10th edition, Deloitte.
Milewska-Wilk H., 2022, *Świadczenie mieszkaniowe i inne formy wsparcia uchodźców*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
Muzioł-Węcławowicz A., 2022, *Słowo wstępne. Pogoń za brakującymi mieszkaniami. Dlaczego polityka mieszkaniowa jest wciąż nieskuteczna?*, [w:] J. Kucharczuk, P. Musiałek, *Samorządy muszą być aktywnym graczem w polityce mieszkaniowej*, Klub Jagielloński, Kraków.
Nowak K., 2021, *Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów – Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UG, Warszawa–Kraków–Gdańsk.
Oswalt P., 2005, *Introduction*, [w:] P. Oswalt (red.), *Shrinking Cities*, vol. 1: *International Research*, Hatje Cantz, Berlin, 12–17.
Oswalt P., Overmeyer K., Misselwitz P. (red.), 2013, *Urban Catalyst: The Power of Temporary Use*, DOM Publishers, Berlin.
Sphere, 2018, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, Belmont Press Ltd, Northampton.
Sroka B., 2021, *Dychotomia procesu urbanizacji, czyli rozlewanie miast kurczących się w kontekście systemu planowania przestrzennego*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków–Warszawa.
Szymaniak M., 2021, *Zapaść: reportaże z mniejszych miast*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec.
Śleszyński P., 2016, *Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
Śleszyński P., 2022, *Chłonność migracyjna Polski wobec uchodźstwa wojennego z Ukrainy w 2022 roku*, Reflection Papers, 5, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.
Śleszyński P., Kukołowicz P., 2021, *Społeczno-gospodarcze skutki chaosu przestrzennego*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
Turner S., 2015, *What Is a Refugee Camp? Explorations of the Limits and Effects of the Camp*, Journal of Refugee Studies, 29 (2), 139–148. https://doi.org/10.1093/jrs/fev024.
Twardoch A., 2019, *System do mieszkania – perspektywy rozwoju dostępnego budownictwa mieszkaniowego*, Fundacja Bęc Zmiana, Warszawa.
UNHCR, 2007, *Handbook for Emergencies*, UNHCR, Genewa.
UNHCR, 2016, *Shelter design catalogue*, UNHCR, Genewa.
UNHCR, 2018, *Site management support (SMS): Site Profiles August – September 2018*. Dostępne na: https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63585 [dostęp: 17.03.2022].
Wójciaczyk W., 2016, *Analiza porównawcza sytuacji mieszkaniowej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 3 (951), 81–98.
Zymnin A., Kowalski M., Karasińska A., Lytvynenko O., Dąbrowska E., Bryzek S., Gliński P., Koszykowska D., 2022, *Uchodźcy z Ukrainy w Polsce*, raport specjalny, EWL.

Aneks metodyczny

- Przedmiot badania

Badaniu poddano trwający proces recepcji uchodźców z Ukrainy w Polsce, sposoby zarządzania nim oraz realizowane dotychczas działania. Były to działania doraźne i krótkookresowe. Przedmiot badania obejmuje również wybrane zagraniczne rozwiązania z zakresu budownictwa (obozy dla uchodźców, schronienia tymczasowe i przejściowe), które posiadają potencjał do zastosowania w Polsce, wynikające z diagnozy obecnych wyzwań i służące recepcji uciekinierów z Ukrainy.

- Cele badawcze

– Diagnoza bieżących problemów wynikających z napływu uciekinierów z Ukrainy.
– Kształtowanie się procesu zarządzania recepcji uchodźców z Ukrainy w Polsce oraz wybranych sposobów niesienia pomocy.
– Sposoby zarządzania kryzysem uchodźczym z uwzględnieniem kwestii mieszkaniowej i dyslokacji uciekinierów w Polsce i za granicą.
– Próba modelowego ujęcia zarządzania kryzysem uchodźczym i antycypacji działań w skali średnio- i długookresowej.

- Metody badawcze i źródła informacji

Systematyczny przegląd bieżącego dyskursu politycznego i społecznego. Wykorzystano aktualne doniesienia prasowe, artykuły naukowe, raporty oraz opracowania eksperckie.

- Realizacja badania

Do prac badawczych przystąpiono w pierwszych dniach napaści zbrojnej Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Z uwagi na aktualność badanego tematu i gwałtownie zmieniającą się sytuację, zarówno społeczną, jak i prawną, część raportu dotycząca aktualnych działań na rzecz zarządzania sytuacją kryzysową opiera się na doniesieniach i wzmiankach prasowych, informacjach ze strony podmiotów i organizacji niosących pomoc. W sferze rozwiązań z zakresu kwestii mieszkaniowej i organizacji obozów dla uchodźców odwołano się do

wybranych dobrych praktyk, realizacji dyskutowanych w prasie fachowej. Aktualność raportu na dzień 15 kwietnia 2022 r.

- Zastrzeżenia

Autorzy zastrzegają, że raport ten nie jest klasycznym opracowaniem naukowym. Stanowi on próbę nakreślenia odpowiedzi na bieżące wyzwania związane z napływem uciekinierów z Ukrainy i ich skutkami dla rynku mieszkaniowego. Jego nadrzędnym celem jest rozpoczęcie dyskusji nad rozwiązaniami, dzięki którym możliwe będzie zarządzanie kryzysem uchodźczym w skali średnio- i długookresowej przy możliwym pełnym wykorzystaniu istniejących zasobów oraz oszczędnym gospodarowaniu środkami na ten cel.

- Słowa kluczowe

Obozy dla uchodźców, kryzys uchodźczy, schronienia tymczasowe, schronienia przejściowe, zarządzanie w sytuacji kryzysowej, rynek mieszkaniowy w dobie kryzysu uchodźczego, rozwiązania z zakresu budownictwa w sytuacjach kryzysowych.

Report in a nutshell

- According to UNHCR data, more than 4.6 million people left the country during the first 48 days of the war in Ukraine. Only Syria has experienced a greater exodus of the population today (6.8 million refugees).
- Within a few weeks, Poland has become the second country in the world in terms of the number of refugees accepted (2.6 million people). In 2021, it was a shelter for only 7,000 refugees, taking at the time the 101st place in the global ranking.
- As a result of the bottom-up initiatives of Poles and the support of local and national authorities, it was possible to provide shelter for people fleeing the war. It was possible to manage without the construction of refugee camps which had so far been an indispensable instrument for managing a humanitarian and refugee crisis.
- Humanitarian aid is coordinated by the Chancellery of the Prime Minister of Poland together with the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of the Interior and Administration, the Government Agency for Strategic Reserves and the competent voivodes. The Ministry of Family and Social Policy and the Ministry of Sport and Tourism are also involved in helping.
- The current system of housing help for refugees is based on ad hoc and short-term measures. Refugees are mainly hosted by private persons (according to the Ministry of Interior and Administration it is approximately 600,000 people). A large part of them use accommodation in tourist facilities. Thanks to government support the costs of refugee reception are reimbursed in the amount of PLN 40 per night per refugee. Many refugees find shelter in adapted public facilities and places of collective residence provided by local governments, organizations and private entities.
- The cost of short-term assistance is at the level of PLN 9.4 billion, i.e. over 1.8% of the country's annual budget for 2022. For comparison, in 2018 the share of outlays on social housing in the state budget was 0.54%. Only the reimbursement of accommodation costs for a period of 120 days is an expense of PLN 4.8 billion. In the variant of meeting the maximum migration capacity, the state emergency aid outlays would account for 4% of this year's budget.

- The main directions of the influx of refugees are large cities which quickly began to exhaust reception possibilities. It is worth noting that in Poland there are over one hundred cities in crisis that struggle with the problem of depopulation and urban shrinkage. They often have an adequate capacity that will allow for the reception of refugees.
- The previous experience in managing humanitarian crises by establishing refugee camps has brought with it problems of social exclusion and ghettoization (the boiling point of isolated enclaves).
- There are a number of solutions in the field of modular construction around the world which help to reduce investment time and costs. Frame technologies, prefabricated products, and container construction can be successfully used in Poland (see Re:Ukraine, Half-houses, APROP Ciutat Vella Emergency Housing).
- In the first weeks of the influx of refugees, the available housing in the commercial rental market was essentially exhausted. At the same time, the sudden increase in demand resulted in drastic price increases in this sector, exceeding 25% in most voivodship cities in relation to the end of February 2022. A record increase in rental prices was recorded in Wrocław (52%), next in Zielona Góra and Kraków (41% each). In the capital, this increase was one of the lowest among the main urban centers – it amounted to 22%.
- The stock of social housing was too small in relation to the needs even before the influx of refugees. In 2018, on average, every fifth household applying for rent in municipal resources received an allocation.
- The economic availability of flats for average income citizens is the lowest in the cities where the most development investments are underway, which increases the rent gap. The situation has worsened due to the influx of refugees who were also looking for a place to rent.
- In 2020 in Poland, 220,800 flats were put into use, 65% of which were built by developers, and 1.2% by municipalities and social housing associations. In the years 2011–2020, as part of municipal and social rental housing, 35,000 flats were put into use. This is as much as in the development sector during one quarter. This implies that the existing mechanisms of the social housing sector cannot be involved in addressing the refugee shelter issue in the medium to long-term.
- The experience of social housing in England, Scotland, Ireland and Germany shows the possibility of adapting solutions thanks to which private investors (real estate's developers) can be included in the process of creating municipal housing. In England, in 2019–2020, the number of housing units built in the social sector accounted for 23% of all completed flats, more than half of which were built by developers. In Scotland, three quarters of the spatial planning units use the developer contribution system. In Ireland, 20% of new investments are dedicated to the social sector housing. On the other hand, in Germany, the providers of social housing are mainly local authority undertakings, housing cooperatives and private investors.

Key conclusions

The refugee reception process in Poland in the first weeks after the outbreak of the war in Ukraine did not lead to a humanitarian crisis. The effectiveness of actions in the short-term was largely based on the involvement of private entities and non-governmental organizations in helping. It was of bottom-up and spontaneous nature. The central government introduced solutions regulating the stay of refugees in Poland and supported people accepting refugees from Ukraine. Coordination of the functioning of reception points has been entrusted to voivodes – including private entities (among others the Humanitarian Aid Center PTAK).

The accommodation of refugees in schools, sports and exhibition halls, tourist centers and a number of other facilities should not be considered as a medium or long-term solution. It is important to develop accommodation options as soon as possible in the medium and long-term without destabilizing social, cultural and economic life. It should be noted that the absorption capacity (possibility of receiving refugees) in host families with government support is limited to two months. This period can be described as short-term, and the form of the assistance – ad hoc. In the near future, solutions should be developed and a decision should be made to implement the program of creating target shelters so as to avoid creating classic refugee camps.

The displacement of refugees should take into account the absorption capacity of the settlement system. Considering the progressive decline in the number of inhabitants in small and medium-sized cities, often leading to the loss of functions and the process of shrinkage, it seems to be natural the direction of displacement of refugees to these types of cities. These are cities which struggle with the problem of losing people of working age and, at the same time, offer lower maintenance costs and lower demand pressure in the housing market, as well as greater accessibility to social infrastructure. According to EWL research (cf. Zymnin et al. 2022), the refugees declare their willingness to take up a job, as well as a desire to stay in Poland for a long time. The refugee potential may contribute to the remission of negative demographic processes in the cities in crisis.

Solutions in the area of temporary shelters should be adjusted to the profiles of the refugees. The climate in Central and Easter Europe should also be taken into consideration. The dominant group among refugees are mothers with children and seniors who come mainly from cities. It also explains the natural directions of their voluntary displacement, such as large urban centers in Poland. Temporary shelter solutions should be adapted to their profile and the climate in Central and Eastern Europe should also be taken into account. Standard UNHCR housing units ('better shelter', p. 55) currently used in refugee camps are not adapted to their year-round use in Poland as they are not equipped with an insulation module. However, container solutions and modular construction can be successfully used as an alternative to classic refugee camps (see chapter *Alternatives to refugee camps*). Ready systems allow for their multiple use, changing the functions of buildings as well as their relocation and adaptation to other needs.

The refugee crisis has highlighted the weakness of the rental sector in Poland which is largely based on private resources. The problem with the availability of housing concerns not only refugees, but also the less affluent part of Poles. In large cities, which are the destination of refugees, there has been a significant reduction in the supply of flats for rent and a simultaneous significant increase in prices.

Failure to take decisive steps in the field of strategic housing development in Poland may deepen the deficit of housing and, in the long term, meet the criteria of a housing crisis. First of all, it would be a result of the high concentration of refugees in the main urban centers of the country, where the demand on the housing market is very high and the number of new residents strengthens the competition process. Secondly, taking into account the number of refugees located in the main cities, this raises concerns about the disruption of access to services in the long term. In addition, it might lead the destruction of the efficient functioning of urban organisms and critical infrastructure under the influence of successive waves of refugees targeting the leading urban cores of the country.

Residential construction is concentrated mainly in large cities and their functional areas. The investment pressure in small and medium cities is limited; sometimes due to the lack of new investments the only alternative is suburban single-family housing which stimulates the process of suburbanization. The experience of Pleszew shows that the municipality stimulated the housing market with its actions. Perhaps the implementation of refugee shelters which can be ultimately adapted to the needs of the local social housing policy can stimulate the housing sector in these cities.

The refugee crisis is an opportunity to develop or adapt the existing solutions in the field of housing which will develop the housing policy in Poland in correlation with the migration policy. This applies to both construction methods and legal instruments. It is necessary to mention precarium and other less traditional forms of providing premises,

including vacant buildings or facilities not yet put into use (cf. Jadach-Sepioło et al. 2021; Milewska-Wilk 2022). Opportunities are seen in modular construction, including the use of containers. The existing solutions in the field of simplification of the investment process can be successfully used in modular construction which allows refugees to be included in the process of finishing and further construction development.

Local governments have opportunities to develop affordable social housing, but are reluctant to use them. Even with the increased possibilities of financing investments from December 2021, it is difficult to expect that they will significantly increase their role in the construction industry, taking into account the uncertain situation related to the increase in the prices of construction materials, labor costs and rising costs of loans. It seems that without the involvement of the private sector in the development of social housing, it is impossible to quickly and significantly increase the number of dwellings completed in this sector. Foreign experiences are well recognized and can be adapted to domestic needs.

The most important recommendations

1. **Balancing the possibilities of refugee reception in municipalities in the medium and long-term perspective.** Through the possibility of locating temporary accommodation facilities (adaptable and reusable), as well as target housing in the form of rotational or permanent housing for refugees who decide to stay long-term and for people looking for a housing resource (hybrid approach, selection of instruments and variants for different time perspectives), including the post-war perspective.
2. **Developing a model of cities' absorption and their reception potential. Both in terms of housing and infrastructure accessibility and the possibility of receiving refugees on the local labor market.** Cities losing their functions, shrinking cities, for which the influx of people in the working age may constitute a chance for remission should be a priority in this assessment.
3. **Refugee camps, due to their social profile, should have a more permanent form that goes beyond the indefinite temporality.** Therefore, the current activities of the central government should focus on the development of a program combining the issue of temporary shelters for refugees with the possibility of using them for the purposes of the national housing policy. In view of the weakness of social housing, it is worth involving private entities in this process, using foreign models of cooperation between the private and public sectors in the field of social housing. The projects should integrate the spatial and functional structure of cities, preventing the phenomenon of ghettoization and the creation of enclaves.
4. **When it comes to the creation of refugee shelters, we recommend solutions which will guarantee economic competitiveness and flexibility – the possibility of using them for other purposes (including relocation and reuse of shelters).** It is important to note the high potential of modular construction, which may be an element of the national housing policy.
5. **Adaptation of public vacant buildings may be an important element in solving problems related to the housing crisis and overall improvement of the image and character of the place.** Including private vacant buildings in the system would require

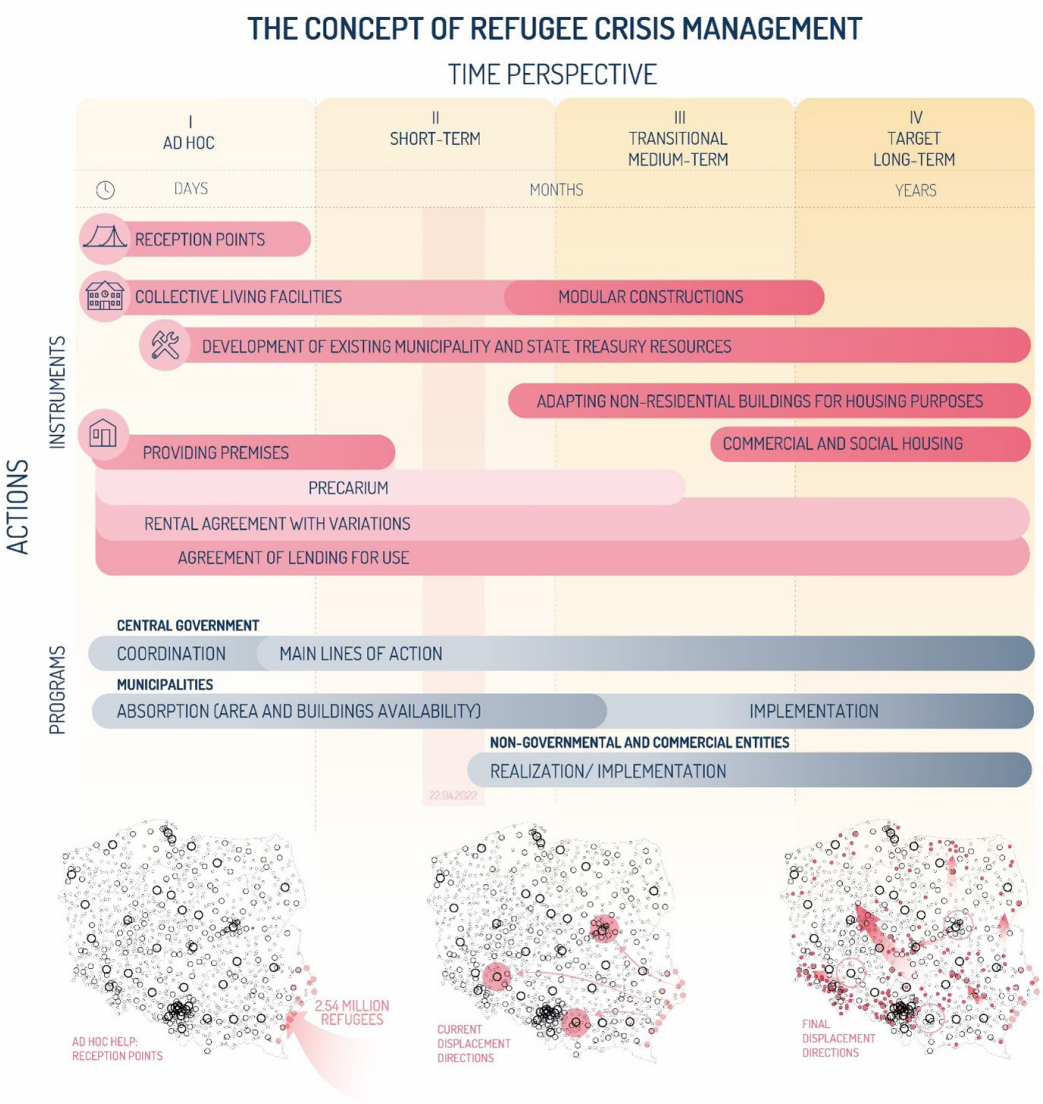
the introduction of appropriate regulations, which would also counteract housing speculation.

6. **System solutions in the field of creating housing resources for refugees can be ultimately adapted to the needs of the housing policy.** Such actions have the potential to stimulate the housing sector, especially in cities struggling with shrinkage processes.
7. **It is recommended to implement a temporary housing construction program in the form of Integrated Modular Housing Estates for refugees in cooperation with the government, local governments and the private sector** – which is an alternative form to refugee camps – using solutions associated with temporary and social housing. In the case of container solutions, their cost may be at the level of ⅓ of the value of an analogous solution in conventional technology. The paramount features of the program should be the economic efficiency of solutions and the use of existing resources, brownfield areas (including other previously developed areas), fill ins, material recycling, prefabrication, and modular technologies.
8. **There should be a discussion on the implementation of solutions allowing effectively include developers in the process of social housing development.** Solutions like that operate in other countries, e.g. in Ireland and Great Britain. The existing legal solutions in Poland, which allow for the construction of housing under public-private partnership, are not attractive for local government units.
9. **Managing the refugee crisis should take into account the objectives and targets of Ukrainian policy, which is reflected in the creation of new camps for internally displaced people.** It will also allow to regulate the flow of refugees to Poland and, what is more, working out common solutions in the area of refugee shelters.
10. **It is recommended to monitor the flow of refugees. People entering Poland and refugees leaving Poland – in particular those who return to Ukraine.** The data should be used for efficient displacement of refugees within the country, as well as relocation to Ukraine – to the camps for internal refugees which are currently being created.
11. **As a part of ongoing management activities, the aim should be to integrate data from various entities as well as to integrate databases containing information for refugees under one system #PomagamUkrainie**.

Seeking for a model of refugee crisis management in Poland

Refugee crises expose housing sector problems, calling into question the absorbency of resources and testing crisis management skills on various levels of government administration. They are also a test of societal solidarity and the ability of a society to self-organize. The first weeks of the war in Ukraine have shown that the response of both social and administrative structures is being realized in a certain model which is unique in the scale of humanitarian crises. It could be defined as a hybrid model, with a focus on bottom-up initiatives and various forms of help carried out in a spontaneous way.

The authors have attempted to outline a model of refugee crisis management in Poland, taking into consideration current trajectories of realized actions as well as experience gained abroad. The first days of the conflict in Ukraine began with ad hoc measures, such as creating reception centers at the border, and further actions like adapting establishments for collective housing. At the same time, some refugees were accommodated by the Polish people in their own houses and those were bottom up, individual initiatives as well as organized by NGOs. In this period, the government prepared an offer of subsidizing the people who decided to help and introduced legislative solutions. These actions can be defined as ad hoc and short-term perspective. The present moment is a turn of the short-term and medium-term perspective, giving space for elaborating definitive and long-term solutions. The authors underline that this is an opportunity to merge activities from the scope of housing programs and refugee crisis management. These crises have their repercussions long after the end of an armed conflict, opening another discussion on refugees integration, the seeds of which are represented in the presence of Ukrainian youth in the Polish education system.



Possible directions of displacement

The target program for the reception of refugees in the medium and long term should integrate them – both socially and spatially – with the urban fabric. It is necessary to avoid the process of isolation and, consequently, the ghettoization of enclaves inhabited by refugees, as was the case, among others, during the European migration crisis that

has lasted since 2015 or the creation of camps for Syrians in the Levant. Avoiding these processes in the Polish reality may be a natural consequence of the adopted model of the reception of refugees from Ukraine, which allowed to avoid the creation of classic refugee camps. Another element of the program should be the decision to move refugees outside large urban centers overburdened by the wave of refugees, often reaching from several to several hundred thousand people. Cities losing their functions and shrinking cities often have the advantage of an excess of social and housing infrastructure per capita. The hidden potential of cities in crisis is an opportunity to use the human capital of Ukrainians. Their integration may be a flywheel to overcome the stagnation of cities in crisis which have suffered to a major extent from a significant decline in the working age population. This is important because the perspective of managing the refugee crisis is a long-term process and will also include the time of post-war reconstruction.

Stimulants for housing support programs

The massive influx of new people to cities is exacerbating the situation on the housing market, putting additional economic pressure. Rising commercial rental prices and real estate prices are additionally stimulated by increased demand from refugees. This crisis is an opportunity to combine the debate on housing programs in Poland and the long-term reception of refugees. The displacement of refugees to smaller cities is a reduction in pressure on the housing market and a chance to stimulate construction stagnation in cities losing their functions and developing universal solutions, such as the possibility of using modular construction, adaptation of residential buildings or the use of existing resources as well as social rental. This is important because these solutions can be partially financed under the Cohesion Fund to help people fleeing Ukraine before the war. At the same time, one should be aware of the limitations of certain forms of bottom-up, ad hoc help which is manifested in the free provision of private accommodation to refugees, or the covering of costs of stay by private persons.

It seems necessary to activate refugees and to develop such solutions so that they can refinance their stay in Poland in the long term, engaging in various local initiatives, taking up gainful employment. Therefore, the pillars of the housing policy should continue to be various types of rental and commercial construction, as well as forms limiting the housing gap. So far, the timid attempts at cooperation between local governments and developers need to be intensified. The possibilities of housing construction under public-private

partnership and the implementation of the "Premises for land" program are not sufficient. **In the last decade, municipalities and TBSs (Social Housing Associations) have completed as many premises as developers in one quarter.** Recently, the financial support for municipalities for the implementation of housing projects in various forms has been significantly increased[119]. As A. Muzioł-Węcławowicz (2022)[120] points out, it is expected that the increase in subsidies in the costs of housing projects will significantly increase the number of projects. Nevertheless, analyzes of the level of activity of local authorities indicate that in most cases municipalities are passive in this field. They usually want to limit themselves to the implementation of their own tasks (Nowak 2021). According to the data of the Central Statistical Office of Poland, from 2009 to 2020 the stock of communal flats decreased by 245,000 premises. At that time, the municipalities put into use less than 27,000 new premises. It is necessary to involve the best specialized entities, i.e. developers, in social housing. Examples from Great Britain, Ireland and Germany show that it is not only possible, but also beneficial for investors.

Utilization of existing resources

In the perspective of the refugee crisis, regardless of supporting the construction industry in a long-term approach, activities related to the management of housing resources belonging to public sector entities throughout its duration are important. This is also indicated by the Rental Market Foundation[121]. The housing stock of local governments, the State Treasury and other public entities, such as the Military Property Agency or the Social Security Institution, has not been fully used so far. Various forms of vacancies development and adaptation of non-residential premises for housing purposes are possible.

One can also agree with another postulate of the Rental Market Foundation which indicates the possibility of using a large potential in crisis management, i.e. second houses. They can provide an additional place of refuge, at least in the medium-term perspective. Such a solution, however, requires incentives addressed to their owners and the preparation of comprehensive legal solutions.

119 See the Act of 10th December, 2020 onthe change of some of the Acts supporting housing development (Dz.U. 2021 poz. 11).

120 https://klubjagiellonski.pl/wp-content/uploads/2022/03/raport-lokalna-alternatywa-online.pdf [access: 11th April, 2022].

121 List Rady Fundacji Rynku Najmu do Premiera RP – Fundacja Rynku Najmu (ryneknajmu.org) [access: 11th April, 2022]

Rising labor costs in the construction sector, rising land prices – mainly in metropolitan areas, and the simultaneous spillover of buildings are the current housing challenges. Another challenge is the growing rental and credit gap which are additionally stimulated by the influx of refugees seeking shelter in large cities. Prefabrication of buildings and modularity have long been considered a remedy for some of these problems – the financial mechanisms and adaptability of existing instruments to changing challenges remain unresolved. A crisis situation gives a chance to test certain solutions, use proven good practices from abroad. In this context, there is also the amendment to the Construction Law in the scope of Art. 29 sec. 1 point 1a) concerning the possibility of constructing residential buildings with a building area of up to 70 sq m. It remains an open question whether such provisions can be adapted to the needs of the construction industry for refugees and people in the rental gap, but under a certain program endorsed by the public administration. Perhaps the inspiration would be the concept of A. Aravena's "half-houses" cited in the report. On the one hand, it reduces the cost of construction by half, and on the other hand, it gives the possibility of autonomous development. One must bear in mind, however, that the costs of suburbanization are borne by each of us and the implementation of the Chilean architect was carried out mainly in cities. Another opportunity lies in densifying buildings through the implementation of 'in fills' as a form if recycling space and materials. Creating structures from sea containers allows to reduce the costs of project implementation by up to ⅔ and to create a modular system of building implementation (cf. APROP Ciutat Vella Emergency Housing, Spain).

Integrated Modular Housing Estates for refugees

The summary of the discussion undertaken in the report is an attempt to outline the direction for the housing program. Its aim should be to help refugees while strengthening the social housing sector – as the target form. The program should combine the possibilities resulting from the use of alternative technologies in construction or directly – use the already existing legal solutions as well as instruments and integrate various entities, private and public, and their resources. The Institute of Urban and Regional Development is developing the "Integrated Modular Housing Estates" (IMHE) program.

INTEGRATED MODULAR HOUSING ESTATES
/ZINTEGROWANE OSIEDLA MODUŁOWE (ZOM)/

INTEGRATED

- SPATIAL AND FUNCTIONAL INTEGRATION WITH URBAN FARBIC
- COMMUNICATION INTEGRATION
- SOCIAL INCLUSIVENESS, INTEGRATION WITH LABOUR MARKET, EDUCATION, AND CULTURE
- SAFENESS AND SECURITY
- MULTI-FAMILY STOCK DEVELOPMENT ORIENTED (PUBLIC SECTOR & REAL ESTATE'S DEVELOPERS)
- ENGAGEMENT OF VARIOUS STAKEHOLDERS ON HOUSING MARKET

MODULAR

- STANDARIZED, UNIVERSAL, FLEXIBLE
- LOWER COSTS OF IMPLEMENTATION COMPARED TO TRADITIONAL TECHNOLOGY
- USER PARTICIPATION IN DAILY USAGE COSTS OF THE ESTATES MAINTENANCE
- ADAPTABILITY
- RE-USE, REUSABLE
- RECYKLING OF MATERIAL AND TECHNOLOGY

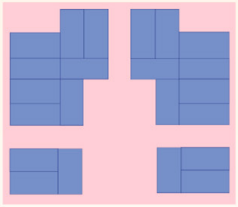
HOUSING ESTATES

- ESTATES NOT REFUGEE CAMPS
- COHERENT FUNCTIONAL STRUCTURE
- DECENT LIVING CONDITIONS, LIVING IN DIGNITY
- FAMILIES INTEGRATION, CREATION OF THE COMMUNITY
- CO-CREATION OF THE CITY
- CREATING CONDITIONS TO GROW ROOTS IN THE CITY

MODULAR CONSTRUCTION TYPE

A. MODULAR HOUSING ESTATE

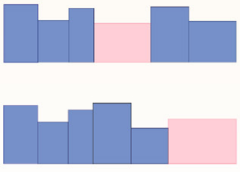
- LIVABLE HOUSING ESTATE WITH A PUBLIC SPACE, SOCIAL INFRASTRUCTURE, GREEN SPACES
- FROM SEVERAL TO TENS OF FAMILLIES



Shelter module: Re:Ukraine
Source: RE: UKRAINE - balbek bureau.

B. CONSTRUCTION FILL-INS

- INFILLS OR CONTINUATION OF A FRONTAGE IN DEVELOPED URBAN TISSUE
- FROM FEW TO SERVERAL FAMILLIES



Infill made of intermodal containers: APROP Ciutat Vella, Barcelona, Spain / Source: ArchDaily.

The concept of Integrated Modular Housing Estates recommends their implementation mainly in medium-sized cities, but at the same time it is also possible to implement them in other places. Contrary to refugee camps, which usually lead to ghettoization and exclusion, this solution assumes integration in the following areas: spatial-functional, communication, social and security, for a transitional period until possible return to Ukraine or more permanent rooting in the city (finding a job and independent living).

Establishing a housing estate should not be an end in itself, but an opportunity to improve the housing situation in the city by putting pressure on the development of multi-family housing, both in the social sector and developers. Various actors on the real estate market may be involved in the process of creating an estate.

The location of Integrated Modular Housing Estates should comply with the law in the field of spatial planning, although it might require modification.

The concept of Integrated Modular Housing Estates is aimed at refugees, but it can also be a tool in the field of social assistance for permanent residents. It is based on three basic assumptions (pillars) which describe the individual components of the name:

I. INTEGRATED: Spatial, functional and social integration

We include the possibility of creating 2 types of temporary settlement structures:

a. Modular housing estates – a housing estate complex for up to several dozen families,
b. Infills – groups of housing units constituting the completion of the existing settlement structure, frontage, for up to a dozen families.

In both cases, the key aspect is to integrate the created temporary settlement structures with the city and its inhabitants. Location in the vicinity of the city should enable the use of the existing technical, service and social infrastructure, but also to increase opportunities for social integration, the possibility of finding a job and commuting.

In this context, a key aspect is also the connection of Integrated Modular Housing Estates with the public transport system, especially since many refugee families do not have a car and this is often the only mobility option from the point of view of the needs of minors, elderly people, and people with disabilities.

The integration or incorporation of Integrated Modular Housing Estates into the existing spatial and functional structure of the city also creates the conditions for ensuring an appropriate level of safety.

IMHE is a transitional stage, but it may have the character of a target multi-family housing program (not only for refugees) which would create a long-term prospect of growing roots in the city for those families who would like to stay in Poland or will be forced to do so, also after the end of acts of war in Ukraine.

The long-term perspective should be implemented in various models (social construction, but also developer or individual construction).

II. HOUSING ESTATES: a comprehensive housing estate / complex housing unit

Another fundamental feature of IMHE is its comprehensive character – not a refugee camp, not a set of containers with sanitary facilities – but a relatively **autonomous housing estate**

with a substitute for public space, hardened (not necessarily concreted) communication routes, space for social activity, playground for children, basic services. This estate, despite its transitional nature (having the character of a universal solution for social housing), should create decent conditions for functioning also in the social aspect, in accordance with the idea proposed by the Ukrainian architect Slava Balbek: 'Dignity, no matter what'.

Providing a housing space that ensures a minimum of comfort and family autonomy – apart from the moral aspect – should also foster the possibility of **growing roots in the city** for those families who decide to stay there for longer.

III. MODULAR: temporary (and at the same time relatively permanent), scalable and flexible structure based on standardized residential modules

The modular aspect is crucial in terms of the possibility of **quick implementation of solutions, finding a place for their location**, but also due to the possibility of **flexible adaptation** of the resulting structure to dynamically changing conditions.

In the event of some refugees returning to their country, the abandoned housing units may be **used and adapted for other purposes** and elsewhere, also in Ukraine. Some of them may also be used to meet the needs of social housing in the city and / or in the event of other crisis events requiring temporary replacement accommodation. They can also be relocated to other places in the country and around the world, or resold for commercial use (construction sites, hotels, technical facilities, sports locker rooms, etc.).

Not only housing estates, but also housing units consisting of two or more basic modules should be comprehensive – they should provide kitchen and sanitary facilities for each family. An important aspect is individual metering of utilities for each housing unit – even if there would be no charges for the utilities. This increases the responsibility and rationality of using the available resources, as well as the possibility of introducing a mixed policy – e.g. limits to be used free of charge or at a discount.

An important feature is also **technical standardization** which could significantly reduce production costs, enable quick scaling of the solution and its compatibility. The form of IMHE implementation does not have to be the same. A module should not have one production and construction technology defined, thus enabling their implementation by various private and public entities. The key point will be creating general standards and guidelines: regarding their dimensions, technologies and equipment used, so that they can be combined in various configurations (row, free-standing buildings, building infills). An important element is to provide an ecological heating source using, for example, photovoltaic panels or heat pumps.

„Jeżeli nie znajdziemy innego podejścia do kwestii mieszkaniowej, to patodeweloperka i mikrokawalerki będą naszymi najmniejszymi zmartwieniami. Potrzebujemy rozwiązań, które wyjdą poza spojrzenie na mieszkanie jak na towar, a zamiast tego wezmą pod uwagę jego niezwykle ważną rolę społeczną. Raport przygotowany przez zespół IRMiR pokazuje, że takie inne spojrzenie jest możliwe i – co więcej – już stosowane w różnych miejscach na świecie".

dr hab. inż. arch. Agata Twardoch, prof. PŚ

„Autorzy skoncentrowali się na miastach średnich, które na skutek transformacji systemowej poddane zostały negatywnym procesom społecznym, gospodarczym, a przede wszystkim demograficznym. W literaturze są one określane mianem kurczących się, zagrożonych marginalizacją, upadłych itp. Okazuje się, że wybór tych miast nie był przypadkowy. To w tych miastach autorzy raportu upatrują lokowanie uchodźców. Propozycja ta, zarówno badawczo, jak i poznawczo jest interesująca i warta dalszej analizy. Autorzy (...), słusznie zauważają rezerwę zasobów mieszkaniowych tych miast, którą można wykorzystać do przyjęcia uchodźców (...). Oprócz adaptacji pustostanów, najmu społecznego i zagospodarowania zasobów Skarbu Państwa, rekomenduje się budownictwo modułowe i kontenerowe (w różnych technologiach). W Polsce ten rodzaj budownictwa, choć zyskuje na popularności, to nadal kojarzy się z gorszą technologią od tradycyjnej i wykorzystywaną do budownictwa socjalnego, do którego kierowani są «problemowi» lokatorzy zasobów komunalnych (co nie jest oczywiście prawdą). Stąd ten rodzaj budownictwa ma pejoratywne skojarzenia. Jednak upowszechnienie takiego budownictwa jest również szansą na poprawę sytuacji na niekomercyjnym rynku mieszkaniowym w Polsce".

dr hab. Arkadiusz Ptak, prof. PAN

Naszym celem jest rozwijanie platformy będącej miejscem wymiany wiedzy, doświadczeń oraz pomysłów, dla wszystkich osób, którym bliski jest los polskich miast. Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR dostarczają informacji, jakie zmiany dokonują się w polskich miastach i jak realizacja określonych polityk miejskich wpływa na kształt i rozwój miast.

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
03-728 Warszawa, ul. Targowa 45, www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl