

W PUNKCIE WYJŚCIA

Monitoring zbiorowego
zakwaterowania uchodźczyń z
Ukrainy w 2023 r. w świetle
zmian ustawowych



**INP
PAN**



**Konsorcjum
Migracyjne**
Migration Consortium

Redakcja:

Sarian Jarosz
Witold Klaus

Zespół autorski: Natalia Bloch (Centrum Badań Migracyjnych UAM), Wiktoria Dudek (Stowarzyszenie Homo Faber), Marcin Górski (Rozdział 1; Uniwersytet Łódzki oraz Centrum Badań nad Prawem Migracyjnym Instytutu Nauk Prawnych PAN), Artem Graban (Polskie Forum Migracyjne), Sarian Jarosz (Konsorcjum Migracyjne), Witold Klaus (Centrum Badań nad Prawem Migracyjnym Instytutu Nauk Prawnych PAN oraz Konsorcjum Migracyjne), Milena Kloczkowska (Katolicki Uniwersytet Lubelski oraz Stowarzyszenie Homo Faber), Zbigniew Szmyt (Centrum Badań Migracyjnych UAM), Alan Żukowski (Stowarzyszenie Nomada)

Zespół badawczy: Natalia Bloch (Centrum Badań Migracyjnych UAM), Wiktoria Dudek (Stowarzyszenie Homo Faber), Marcin Górski (Uniwersytet Łódzki oraz Centrum Badań nad Prawem Migracyjnym Instytutu Nauk Prawnych PAN), Artem Graban (Polskie Forum Migracyjne), Sarian Jarosz (Konsorcjum Migracyjne), Witold Klaus (Centrum Badań nad Prawem Migracyjnym Instytutu Nauk Prawnych PAN oraz Konsorcjum Migracyjne), Milena Kloczkowska (Katolicki Uniwersytet Lubelski oraz Stowarzyszenie Homo Faber), Olena Lysenko, Nathalie Papric (Stowarzyszenie Nomada), Bartosz Rumieńczyk, Rostyslav Sichovskij (Stowarzyszenie Homo Faber), Katarzyna Sulima (Polskie Forum Migracyjne), Anna Tsyba (Feminoteka), Zbigniew Szmyt (Centrum Badań Migracyjnych UAM), Alan Żukowski (Stowarzyszenie Nomada)

Redakcja językowa: Marta Sokołowska

Projekt okładki: Dawid Mazur

Skład: Weronika Wysocka

Copyrights: Konsorcjum Migracyjne

Licencja: CC BY-NC

Wydawcy: Konsorcjum Migracyjne;

Centrum Badań nad Prawem Migracyjnym Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk



Warszawa, sierpień 2023

SPIS TREŚCI

| | |
|---|----|
| Wykaz skrótów i pojęć | 4 |
| Streszczenie raportu i kluczowe rekomendacje | 5 |
| Metodologia raportu | 7 |
| Mapa województw objętych raportem | 8 |
| | |
| Wprowadzenie | |
| | |
| Rozdział 1. Obowiązek odpłatności. Analiza prawna | 12 |
| <i>Nowelizacja a prawo unijne</i> | |
| Rozdział 2. Władze centralne i wojewódzkie | 19 |
| <i>Rynek mieszkaniowy dla uchodźców w Polsce</i> | |
| Rozdział 3. Perspektywa władz lokalnych | 28 |
| <i>Relokacje</i> | |
| Rozdział 4. Perspektywa pracowników i osób zarządzających MZZ | 31 |
| <i>Eksmisje i ryzyko naruszeń</i> | |
| <i>Interwencje kryzysowe</i> | |
| Rozdział 5. Perspektywa uchodźczyń: grupy szczególnie narażone | 39 |
| <i>Aktywizacja zawodowa uchodźczyń i praca w szarej strefie</i> | |
| <i>Sytuacja Romów i Romek</i> | |
| | |
| Podsumowanie i rekomendacje | 50 |
| Bibliografia | 52 |
| | |
| Aneks | 54 |
| Podsumowanie wydatków na punkty zbiorowego zakwaterowania | |

WYKAZ SKRÓTÓW I POJĘĆ

| | |
|--|---|
| BLUE DOTS | miejsca wsparcia, które zapewniają osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie ochronę i dostęp do niezbędnych informacji (UNHCR, UNICEF); część jest koordynowana przez lokalne organizacje społeczne |
| INTEGRACJA I RECEPCJA | dwie fazy przyjmowania osób uchodźczych w społeczeństwie; pierwsza (recepja) to przede wszystkim zapewnienie wsparcia pierwszej potrzeby; druga (integracja) to całokształt działań włączających osoby uchodźcze (edukacja, zatrudnienie, pomoc społeczna) |
| INTERSEKCYJNALNOŚĆ I DISKRYMINACJA INTERSEKCYJNALNA | nakładanie się różnych tożsamości, zazwyczaj marginalizowanych społecznie; dyskryminacja intersekcyjnalna oznacza taką jej formę, która wywołana jest właśnie dyskryminacją dwóch lub więcej tożsamości (Romek w podeszłym wieku; uchodźców z niepełnosprawnością etc.) |
| MIASTA TRANZYTOWE I DOCELOWE | miasta, które charakteryzują się taką specyfiką migracji, że osoby migrujące zatrzymują się w nich w drodze dalej (transytowe) lub docelowo na stałe (docelowe) |
| MOPS, OPS; PUP | (Miejskie) Ośrodki Pomocy Społecznej; Państwowe Urzędy Pracy |
| OPŁATA PARTYCYPACYJNA | częściowa opłata za zakwaterowanie i wprowadzona nowelizacją tzw. specustawy 25 stycznia 2023, docelowo ponoszona przez osoby uchodźcze zamieszkujące punkty zbiorowego zakwaterowania |
| ROMOWIE I ROMKI | grupa mniejszościowa pochodzenia romskiego (poprawnie); dyskryminujące i niepoprawne jest określenie, 'Cyganie' |
| PUNKTY RECEPCYJNE | punkty przyjęcia osób uchodźczych, ale rzadko z ofertą zakwaterowania długoterminowego; |
| PUNKTY ZBIOROWEGO ZAKWATEROWANIA | punkty mieszkalne dla osób uchodźczych, dzielą się na krótkoterminowe i długoterminowe; oraz w zależności od podmiotu administrującego (administracja publiczna; organizacje międzynarodowe; organizacje społeczne i osoby prywatne) |
| SHELTER | klaster humanitarny (całokształt działań i organizacji) odpowiadający za mieszkalnictwo i schronienie |
| SPECUSTAWA | ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, regulujące kwestie pobytowe, dostępu do usług etc. Nowelizowana 28 stycznia 2023 r. |
| SZTAB KRYZYSOWY | komórka odpowiedzialna za zarządzanie kryzysowe, zazwyczaj składająca się z przedstawicieli władzy różnego szczebla (np. miejskiej i wojewódzkiej) |

STRESZCZENIE RAPORTU I KLUCZOWE REKOMENDACJE

Na początku witano nas z otwartymi ramionami, teraz część z nas jest w punkcie wyjścia (kobieta z obwodu donieckiego, maj 2023)

Polskie władze przez nowelizację Ustawy o pomaganiu osobom z Ukrainy z dnia 25 stycznia 2023 r. zdecydowały, że wraz z początkiem marca 2023 roku część uchodźczyń mieszkających w punktach zbiorowego zakwaterowania - w dawnych halach sportowych i szkołach, sklepach i gospodarstwach agroturystycznych - będzie zmuszona ponosić połowę; a od maja 2023 nawet 75% kosztów tego zakwaterowania (do 1800 złotych za osobę miesięcznie). Pomimo wprowadzenia obowiązku opłaty, jeszcze w lipcu 2023 r. brak było pełnej informacji o liczbie osób objętych opłatą lub z niej zwolnionych. Zgodnie z treścią nowelizacji zwolnione z opłaty mogą być m.in. matki przynajmniej trójki dzieci i kobiety w ciąży, osoby z orzeczeniem trzeciego stopnia niepełnosprawności czy - enigmatycznie - inne osoby, jeśli są w "trudnej sytuacji życiowej".

Najnowsze ustalenia z badań Konsorcjum Migracyjnego w sześciu polskich województwach wykazują brak spójności i przepływu informacji między organami władzy, a także budzą obawy co do intencji tych zmian, realistycznej oceny sytuacji życiowej i możliwości samoutrzymania uchodźczyń oraz braku alternatywy na polskim rynku mieszkaniowym przy obserwowanym społecznym "zmęczeniu gościnnością" po czasie wielomiesięcznej solidarności. Wskazują też na łatanie dziur odnośnie do potrzeb mieszkaniowych oraz spełnianie potrzeb grup szczególnie wrażliwych przez przeciążony sektor pozarządowy. Tymczasem badania UNHCR z września 2022 r. pokazują, że potrzeba bezpiecznego i godnego zakwaterowania była zgłaszana przez przebywające w Polsce osoby uchodźcze jako najbardziej paląca potrzeba.¹

Dla części uchodźców i uchodźczyń sama wizja zmiany prawnej - bez jasnego dla nich komunikatu władz - wystarczyła, by pewna grupa wróciła do Ukrainy, państwa wciąż objętego działaniami zbrojnymi; często bez planu na przyszłość czy oszczędności, z lęku przed bezdomnością w Polsce. Z kolei dla większości władz lokalnych czy osób zarządzających ośrodkami, na które spadła odpowiedzialność za realizację znowelizowanej ustawy, komunikacja z władzami centralnymi była niewystarczająca - przyjęte przepisy są niejasne, rząd nie pokusił się o ich interpretację (a ta przedstawiana przez niektórych wojewodów pokazuje różnice pomiędzy poszczególnymi regionami). W szczególności nie wiadomo, jak dokładnie ma wyglądać postępować z osobami, które nie mogą opłacić swojego pobytu w miejscach zbiorowego zakwaterowania.

Dla organizacji społecznych zaangażowanych w pomoc osobom uchodźczym, w tym wyspecjalizowanym w pracy np. z osobami z niepełnosprawnością, samotnymi matkami lub społecznością romską, zmiana oznaczała "łatanie dziur po rządzie". Nastąpiło to po miesiącach pracy powyżej możliwości, często przy niepewnej przyszłości finansowej.

¹ UNHCR-Reach, Refugees from Ukraine in Poland: Profiling Update, wrzesień 2022.

Przeprowadzony przez nas monitoring sześciu województw oraz korespondencja z władzami wykazuje brak spójnej strategii oraz przepływu informacji oraz stanu wiedzy o liczbie osób mieszkających w miejscach zbiorowego zakwaterowania (zarówno ogółem, jak i w poszczególnych punktach) czy możliwościach władz lokalnych. Widać ponadto dramatycznie różny standard samych punktów zbiorowego zakwaterowania. W niektórych dochodzi przez to do przejawów dyskryminacji, wymuszeń i zaniedbań; inne likwidowane są z miesiąca na miesiąc.

Nie ulega dla nas wątpliwości, że uchodźcy i uchodźczynie powinni być wspierani poprzez zapewnienie lepszego dostępu do rynku mieszkaniowego oraz usług, przy wykorzystaniu programów aktywizacji zawodowej. Tymczasem otrzymują groźbę eksmisji lub zawyżone względem oferowanego standardu koszty zakwaterowania. Warto podkreślić, że zgodnie z przepisami UE odnośnie do ochrony czasowej, państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić osobom korzystającym z tej ochrony bezpłatne miejsce zakwaterowania.

Warto pamiętać, że wszystkie osoby uciekające przed wojną w Ukrainie są w trudnej sytuacji życiowej. Ryzyko wykluczenia humanitarnego lub bezdomności ofiar wojny nie może być rezultatem samodzielnej interpretacji dysfunkcyjnej zmiany prawnej przez władze lokalne pozbawione szczegółowych wytycznych. Wojna trwa, a zapewnianie pomocy osobom przed nią uciekającym musi być kontynuowane.

KLUCZOWE REKOMENDACJE

W oparciu o przeprowadzoną tu analizę rekomendujemy, co następuje:

DO SEJMU I SENATU. Konieczne jest wycofanie się z uchwalonej z 13 stycznia 2023 r. nowelizacji ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w jej obecnym kształcie, szczególnie z obowiązku odpłatności uchodźców za udzielaną im pomoc humanitarną. Przepisy te są niezgodne z prawem UE, zostały źle przygotowane pod względem prawnym, prowadzą do dużej dowolności ich interpretacji, które mogą mieć charakter dyskryminacyjny. Prowadzą także do pogorszenia sytuacji samych uchodźczyń.

DO WŁADZ CENTRALNYCH ORAZ WOJEWODÓW. Niezbędny jest zestandaryzowany i regularny monitoring punktów zbiorowego zakwaterowania z podziałem na województwa, z uwzględnieniem warunków tego zakwaterowania oraz potrzeb i sytuacji życiowej mieszkających w nich uchodźców i uchodźczyń.

DO WŁADZ CENTRALNYCH ORAZ ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH. Rekomendujemy wprowadzenie minimalnych standardów, jakie powinny spełniać wszystkie miejsca zbiorowego zakwaterowania odnośnie do warunków bytowych oraz oferowanych tam usług, jak również jasnych zasad odpowiedzialności za wsparcie uchodźczyń między poszczególnymi organami sektora publicznego.

DO WŁADZ CENTRALNYCH I LOKALNYCH. Niezbędne jest poszerzenie oferty mieszkaniowej - społecznej i komunalnej - dla osób uchodźczych i połączenie jej z programami aktywizacji zawodowej. Niezbędne jest również kontynuowanie wsparcia osób prywatnych wynajmujących mieszkania uchodźcom.

METODOLOGIA BADAŃ

Raport powstał w oparciu o analizę danych zastanych, oficjalną korespondencję z władzami wojewódzkimi oraz badania jakościowe w sześciu wybranych województwach, przeprowadzone w okresie kwiecień-czerwiec 2023 roku. Dane rozmówców i rozmówczyń zostały zanonimizowane, a zgromadzony materiał przechowywany bezpiecznie i zaszyfrowany.

Do wszystkich władz wojewódzkich 27 marca 2023 została wysłana prośba o dostęp do informacji publicznej (pisma były skierowane przez Instytut Nauk Prawnych PAN), w której prosiliśmy o wskazanie liczby miejsc zbiorowego zakwaterowania, a także liczby osób w nich zakwaterowanych. Należy zauważyć, że ponad połowa odpowiedzi spłynęła po ponad miesiącu od złożenia wniosku, w tym ostatnia w dniu 7 lipca 2023 (dolnośląskie). Z dwóch województw nie dostaliśmy odpowiedzi na nasz wniosek: zachodniopomorskiego oraz małopolskiego. Odpowiedzi województw miały charakter nierówny, a część danych charakter fragmentaryczny; niektóre z województw informowały o tym, że dane te nie są znane, przetworzone lub nie podlegają pod dostęp do informacji publicznej. Część województw wnioskowało także o wykazanie, że przekazanie tych danych jest "szczególnie istotne dla interesu publicznego". Informacje te zostały przesłane dopiero po kolejnym piśmie, w którym taki interes wykazywaliśmy.

Badania jakościowe zostały przeprowadzone w oparciu o wywiady kwestionariuszowe lub pogłębione, osobno z osobami zarządzającymi ośrodkami i przedstawicielami władz lokalnych, a osobno z osobami zakwaterowanymi w miejscach zbiorowego zakwaterowania. W większości województw objętych badaniem (mazowieckie, podkarpackie, lubelskie, dolnośląskie) wywiady były prowadzone w oparciu o trwające lub zakończone długookresowe działania monitoringowo-interwencyjne. W sumie przeprowadzono ok. 92 wywiadów z przedstawicielami władz lokalnych, pomocy społecznej (ośrodki pomocy społecznej, urzędy pracy etc.), pracownikami organizacji społecznych, organizacji międzynarodowych oraz z nieformalnych grup wsparcia pracujących w punktach, jak również z samymi osobami uchodźczymi z doświadczeniem pobytu w ww. punktach. W razie potrzeby wywiady prowadzone były po ukraińsku, dzięki wsparciu osób tłumaczących. Niektóre wywiady prowadzone były też w języku rosyjskim lub angielskim, na życzenie rozmówczyń. Jeśli w tekście nie zaznaczono inaczej oraz nie podano źródła oznacza to, że podane cytaty pochodzą z wypowiedzi naszych rozmówców i rozmówczyń.

Badania prowadzone były równolegle w województwach wyselekcjonowanych pod kątem skali migracji, liczby punktów zbiorowego zakwaterowania, dostępu zespołu do badanych oraz położenia geograficznego (np. przy granicy z Ukrainą).



Rys 1. Mapa województw objętych badaniem. Piotr Rojewski

WPROWADZENIE

W punktach zbiorowego zakwaterowania od wybuchu pełnoskalowej wojny do marca 2023 r. zatrzymało się w sumie około pół miliona osób. Miejsc tych jest i było dużo, a ich liczba oraz rozłożenie zmieniały się na przestrzeni tego czasu. Ogromne różnice widać także w wielkości tych miejsc: najmniejsze, o jakim pisali wojewodowie miało zaledwie 4 miejsca, te największe w szczyt swojego obłożenia oferowały miejsce setkom osób.

W pierwszej fazie kryzysu - recepcji - priorytetem stało się ich natychmiastowe tworzenie przy zachowaniu minimum standardów sanitarnych i procedur bezpieczeństwa. Powstawały naprędce w opuszczonych halach targowych i centrach handlowych, w lokalnych szkołach i na boiskach, a następnie w gospodarstwach agroturystycznych, sanatoriach, hotelach. Międzynarodowe organizacje humanitarne, w obawie o przypadki zorganizowanych ataków i ryzyko handlu ludźmi, apelowały o rejestrowanie wejść i wyjść do tych placówek i to zarówno osób uchodźczych i również wolontariuszy czy innych osób je odwiedzających. Przy okazji raporty te zwracały uwagę na prowizoryczność i tymczasowość tych miejsc, skutkującą m.in. niewystarczającym dostępem do sanitariatów. Innym ważnym zastrzeżeniem była segregacja i odmowa przyjmowania niektórych grup, przede wszystkim osób romskich ([Amnesty International 2022](#); [Fundacja w Stronę Dialogu 2023](#)).

Wiele osób traktowało miejsca zbiorowego zakwaterowania jako opcję awaryjną i tymczasową i wyprowadzali się stamtąd, jak tylko mieli taką możliwość. Prezentowane jako alternatywa dla zakwaterowania prywatnego, miejsca zbiorowego zakwaterowania według danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na początku marca 2023 r. zamieszkiwało około [około 86 tys. osób](#). Według ustaleń Konsorcjum Migracyjnego ich standard w ciągu ponad roku ich funkcjonowania nie wzrósł wcale lub wzrósł jedynie nieznacznie, a statystyki podane przez poszczególne województwa wskazują na to, że - pomimo deklaracji - w małym województwie liczba osób w nich zakwaterowanych na przestrzeni roku [spadła o ponad 30%](#). Co więcej, wstępna analiza przesłanych wyników wskazywała spadek liczby samych punktów oraz z czasem ich przenoszenie poza metropolie; przy nieproporcjonalnie mniejszym spadku liczby osób w nich zakwaterowanych (Unia Metropolii Polskich 2023). Wzrosła natomiast liczba punktów administrowanych przez aktorów innych niż władze publiczne, jak choćby organizacje społeczne czy międzynarodowe. W niektórych przypadkach umożliwiło to wyspecjalizowanie części punktów do kwaterowania osób ze szczególnymi potrzebami, jak choćby kobiety z doświadczeniem przemocy seksualnej, osoby LGBTI+ czy też ukraińscy Romowie i Romki. Problemem tych miejsc było jednak to, że - jak tłumaczył jeden z koordynatorów takiego punktu z ramienia organizacji społecznej na rzecz mniejszości psychoseksualnych w Warszawie - *państwo nas nie widzi* (luty 2023).

“Polska gościnność” - w tym wspomniane zakwaterowanie, wyżywienie oraz wprowadzona i ponoszona przez państwo refundacja w wysokości 40 zł za każdą przyjętą przez osoby prywatne osoby uchodźczą za dobę - została w październiku 2022 r. [wyceniona na 5,5 mld. złotych](#) (wg. raportu OECD ok. 6,2 mld euro w skali roku na świadczenia i zakwaterowanie)². Pod koniec 2022 roku rząd rozpoczął prace nad projektem nowelizacji ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy uciekającym przed wojną, które miały zmniejszyć publiczne nakłady na zakwaterowanie osób uchodźczych. Jednak, [tłumaczył w marcu 2023 r.](#) wiceszef MSWiA Paweł Szefernaker: *Nikommu nie zależy na tym, żeby kogokolwiek pozbawić dachu nad głową. Te regulacje mają charakter motywacyjny.* Sam projekt został poddany w wątpliwość przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, który w grudniu 2022 r. [wyraził wątpliwość](#), czy projektowane przepisy pozwolą na odstąpienie w partycypacji w sytuacjach szczególnych oraz wniósł o oszacowanie przez MSWiA proporcji osób zwolnionych z tej opłaty do tych ją hipotetycznie ponoszących. W odpowiedzi Ministerstwo przyznało, że *nie jest możliwe określenie liczby osób, które po wejściu w życie przedmiotowej regulacji zostaną obciążone częściowymi kosztami w omawianym zakresie, a także oszacowanie, ilu uchodźców wojennych z Ukrainy zostanie zwolnionych z tego obowiązku.*³ W lutym 2023 r. Konsorcjum Migracyjne [wydało własne stanowisko](#):

Stanowczo sprzeciwiamy się zmianom, które mogą negatywnie wpłynąć na sytuację życiową tych osób. Uważamy, że potrzebne są takie systemowe rozwiązania, które wzmocnią poczucie bezpieczeństwa Ukraińców i Ukrainek, a nie takie, które narażą ich na eksmisję i bezdomność, brak środków do życia czy niejasną sytuację prawną.

Wprowadzona w styczniu 2023 r. nowelizacja wprowadziła szereg zmian, mniej lub bardziej jasno utrudniając osobom uchodźczym możliwość uczestniczenia w zakwaterowaniu zbiorowym w Polsce⁴. Konsorcjum Migracyjne zwróciło uwagę m.in. na dysproporcję między wysokością opłat za zakwaterowanie (nawet do 1800 zł za osobę miesięcznie), a samym standardem tych placówek. Podnosiło także brak możliwości ponoszenia przez osoby uciekające z Ukrainy takich kosztów. Jednocześnie alternatywą pozostało zakwaterowanie prywatne, z upływem miesięcy coraz trudniejsze z uwagi na *zmęczenie pomaganiem* i nasycenie rynku mieszkaniowego (OECD 2022; Amnesty International 2022). Opcją, z której część osób skorzystała, był także wyjazd z Polski - na Zachód lub z powrotem do Ukrainy. Niestety brakuje danych, ile osób zdecydowało się na ten krok.

Poniższy raport ma na celu weryfikację tych wstępnych obaw i diagnoz, pogłębiając tym samym przedstawione w poprzednim raporcie pt. *Polska Szkoła Pomagania* wnioski i wątki. Dzięki zebraniu oficjalnych danych statystycznych oraz stanowisk samych osób uchodźczych, mogliśmy zdefiniować zagrożenia i prognozy odnośnie do pogorszenia sytuacji osób zakwaterowanych w punktach zbiorowego zakwaterowania. Udało się nam także zidentyfikować różne dodatkowe obciążenia władz publicznych różnych szczebli, a w szczególności samorządów lokalnych.

² OECD, Migration Outlook 2022. Szacunki te się różnią z uwagi na inny zakres kategorii objętych wyliczeniami.

³ Ibid.

⁴ Nowelizacja ta wprowadziła znacznie więcej niekorzystnych zmian w sytuacji osób uchodźczych z Ukrainy. Więcej na ten temat patrz uwagi Stowarzyszenia Interwencji Prawnej do projektu zmian w specustawie, które zostały przesłane do Senatu: <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2023/01/SIP-Senat-RP-uwagi-specustawa-22.12.2022-.pdf>.

PUNKTY ZBIOROWEGO ZAKWATEROWANIA: PROBLEMY Z DEFINICJĄ

Definicję punktu (miejsca, obiektu) zbiorowego zakwaterowania znajdziemy w art. 3 pkt. 3 ustawy z dnia 2 grudnia 1999 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2002 r. (Dz.U. z 2000 r. poz. 1 z późn. zm.). Oznacza ona “obiekt, gdzie przebywa większa liczba osób, np. internat, dom akademicki lub studencki, (...) hotel, motel, pensjonat, noclegownia). Definicję tą przyjął także GUS, który dodaje, że to miejsce może być zarówno tymczasowe, gdzie ktoś zatrzymuje się na pewien czas, lub zamieszkiwać tam na stałe. Punkty mogą być zarządzane przez różne podmioty - publiczne, prywatne lub społeczne, w tym międzynarodowe organizacje humanitarne. W specustawie brak definicji takich miejsc. Problemem jest to, że brak także standardów, jak takie miejsca powinny wyglądać i co oferować osobom w nich zamieszkującym, które byłyby zarazem przystosowane do kontekstu regionalnego i skutecznie rozpowszechniane wśród organizacji spoza sektora.

Warto podkreślić, że standardy takie mogłyby także doprecyzowywać definicję tych placówek. Można byłoby ją oprzeć (jak proponuje model SHELTER przyjęty przez organizacje humanitarne zajmujące się mieszkalnictwem) na różnym celu, jaki spełniają - czy oferują zakwaterowanie krótkoterwałe (do 72 godzin), czy długoterminowe (powyżej tego terminu).

OBOWIĄZEK ODPLATNOŚCI I ZWOLNIENIA Z NIEJ - ANALIZA PRAWNA

Znowelizowany na mocy art. 1 pkt 8 ustawy z 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 185, dalej „nowelizacja”) i obowiązujący w tym brzmieniu od 1 marca 2023 r. art. 12 ustawy z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (t. j. w Dz. U. z 2023 r. poz. 103 ze zm., dalej „specustawa”) zawiera w ust. 17 – 17g regulację dotyczącą tzw. partycypacji. Jest to opłata (rodzaj „wkładu własnego”), którą mają ponosić obywatele i obywatelki Ukrainy korzystający z form pomocy określonych w art. 12 ust. 1 pkt 1 i 2 specustawy, tj. pomocy przeznaczonej na zakwaterowanie i na zapewnienie całodziennego wyżywienia zbiorowego.

Jak wskazał rząd, prezentując uzasadnienie projektu nowelizacji (druk Sejmu RP IX kadencji nr 2845, str. 8 i 9 uzasadnienia), celem tych zmian było ustanowienie „regulacji wprowadzających partycypację obywateli Ukrainy w kosztach wyżywienia i zakwaterowania oraz określających maksymalny okres świadczenia pomocy”, jak również „uzależnienie możliwości korzystania ze zbiorowego zakwaterowania [...] od posiadania numeru PESEL” (przy czym nie wyjawiono, jakiemu praktycznemu celowi służyć miało to ostatnie), a zarazem chodziło o „usankcjonowanie praktyk dopłacania przez obywateli Ukrainy do usługi zamieszkania i wyżywienia”. Tym samym projektodawca popadł w sprzeczność, bo jeżeli „partycypacja” miałyby zostać dopiero „wprowadzona”, to nie wiadomo jak równocześnie miałyby ona „usankcjonować praktyki”, które już istniały.

Następnie projektodawca ujawnił w uzasadnieniu, że powoduje nim także chęć „aktywizacji obywateli Ukrainy przebywających w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania”, przy czym nie przytoczył (tradycyjnie już) żadnych danych, które miałyby świadczyć o tym, że obywatele ci byli „nieaktywni”, a w konsekwencji istniała uchwytna statystycznie potrzeba ich „aktywizowania”. Warto przy tym zauważyć, że [dane NBP](#) pokazują, iż 65% uchodźczyń w wieku produkcyjnym (15-64 lata) z Ukrainy pracuje zawodowo, a kolejne 24% poszukuje pracy. Oznacza to, że uchodźczynie radzą sobie lepiej i są bardziej aktywne zawodowo niż Polki w tej samej grupie wiekowej.

Wreszcie, projektodawca dodał również, że „zapropozowano wyłączenie spod tych zasad osób, które z racji niepełnosprawności, wieku, ciąży lub konieczności opieki nad małoletnimi dziećmi nie są w stanie podjąć pracy i tym samym przynajmniej częściowo uczestniczyć w kosztach zakwaterowania lub wyżywienia. Osoby w trudnej sytuacji życiowej również – ze względów humanitarnych nie będą musiały partycypować w kosztach zakwaterowania i wyżywienia”. Tu również nie pogłębiono wywodu, pozostawiając domysłom uczestników obrotu np. to, któż miałby zostać uznany za „osobę w trudnej sytuacji życiowej”. Utrwalonym więc już obyczajem, rządowe uzasadnienie ograniczyło się do wybiórczej rekapitulacji treści projektu, bez wskazania w sposób jednoznaczny przyczyn jego przedstawienia i obrazu stosunków społecznych, które przywiodły rządzących do przekonania, że ich legislacyjny trud jest celowy.

Jeżeli chodzi o treść omawianej nowelizacji, to na jej tle jawią się co najmniej następujące wątpliwości:

- 1) Kto ma decydować o opłatach i jak (szerzej) ma działać mechanizm ich pobierania, kto będzie z opłat zwolniony i jak rozumieć „trudną sytuację życiową”?
- 2) Kwestie niepełnosprawności w związku z tą opłatą – jak uzyskać potwierdzenie o niej (czy potrzebne są polskie dokumenty, czy niekoniecznie), kto może zostać uznany za opiekuna osoby z niepełnosprawnością etc.?
- 3) Jak ma działać mechanizm eksmisji/”relokacji” z miejsc zbiorowego zamieszkania?

Z art. 12 ust. 17 specustawy wynika, że pomoc określona w ust. 1 pkt 1 i 2 przysługuje obywatelce i obywatelowi Ukrainy, o którym mowa w art. 1 ust. 1 specustawy, bez konieczności ponoszenia przezeń „partycypacji” jedynie przez 120 dni od dnia jego ich pierwszego wjazdu na polskie terytorium. Ponieważ chodzi tu o dni od pierwszego wjazdu, przez które obowiązuje prawna podstawa do udzielenia pomocy („mogą zapewnić pomoc [...] nie dłużej niż przez 120 dni”), a nie o jakiegokolwiek dni, należy uznać, że pomoc winna być udzielana przez 120 dni od dnia pierwszego wjazdu niezależnie od tego, iloma wjazdami (i wyjazdami) okres ten był przerywany. Przemawia za tym literalne brzmienie przepisu. Gdyby ustawodawca chciał, żeby pomoc przysługiwała „w okresie 120 dni”, a nie „przez 120 dni”, to by to wyraził wprost w przepisie. W przepisie idzie zatem o sumę dni liczonych od dnia pierwszego wjazdu, a zatem, jeżeli po 10 dniach od pierwszego wjazdu obywatel/ka Ukrainy opuścił terytorium RP na 10 dni, to od 21 dnia od dnia pierwszego wjazdu naliczamy kolejne spośród 120 dni, a nie zaliczamy do okresu 120 dni przerwy w przebywaniu na terytorium RP. Za takim rozumieniem przepisu przemawia też wykładnia historyczna. W pierwotnym brzmieniu art. 12 ust. 17 posłużono się zwrotem „nie krócej niż przez okres 2 miesięcy od dnia pierwszego wjazdu”. Użycie terminu „okres” wskazywało zatem, że chodzi o czas liczony nieprzerwanie od dnia pierwszego wjazdu. Tymczasem w aktualnym brzmieniu przepisu ustawodawca świadomie zrezygnował z posłużenia się słowem „okres”, w zamian odnosząc temporalne określenie czasu przysługiwania pomocy za pomocą odniesienia do (120) „dni”.

W art. 12 ust. 17a i 17b specustawy wprowadzono konstrukcję tzw. „partycypacji”, czyli określono udział obywatela/ki Ukrainy w kosztach udzielanej pomocy. Z przepisów tych wynika ponadto, że po upływie 120 dni od dnia pierwszego wjazdu na terytorium RP udzielenie pomocy jest uzależnione od posiadania przez obywatela/kę Ukrainy numeru PESEL (nie ma przy tym znaczenia, czy numer został nadany w trybie specustawy, czy nie). Jeśli chodzi o partycypację, obywatel/ka Ukrainy będzie zasadniczo zobligowany pokryć „z góry” 50% kosztów pomocy, nie więcej jednak niż 40 zł dziennie w okresie między 120 a 180 dniem pobytu, zaś po upływie 180 dni od dnia pierwszego wjazdu – 75% kosztów pomocy, lecz nie więcej niż 60 zł dziennie. Kwotę stanowiącą równowartość partycypacji obywatel Ukrainy uiszcza podmiotom realizującym usługi w zakresie zakwaterowania i całodziennego wyżywienia zbiorowego.

Obowiązek poniesienia opłaty partycypacyjnej wynika z ustawy *ex lege*, zatem nie jest wydawana żadna decyzja administracyjna, ani też nie dokonuje się czynności materialno-technicznych w celu określenia obowiązku poniesienia opłaty. Zgodnie z art. 12 ust. 17e, partycypacja obywateli Ukrainy obniża wysokość pomocy zapewnianej przez wojewodę oraz podmioty określone w art. 12 ust. 3 i 4 specustawy.

Jednak ustawodawca zdecydował także (w art. 12 ust. 17c i ust. 17d), o niestosowaniu czasowego ograniczenia udzielanej pomocy oraz nienaliczaniu opłat partycypacyjnych, jak również wymagań odnoszących się do posiadania numeru PESEL i partycypacji, w odniesieniu do ośmiu grup beneficjentów specustawy, tj.:

- 1) po pierwsze – obywateli/ek Ukrainy, którzy posiadają orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności lub orzeczenie, o którym mowa w art. 5 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (czyli orzeczenie lekarza orzecznika ZUS o całkowitej albo częściowej niezdolności do pracy albo o niezdolności do samodzielnej egzystencji),
- 2) po drugie – obywateli/ek Ukrainy, którzy ukończyli 60 rok życia (w przypadku kobiet) i 65 roku życia (w przypadku mężczyzn),
- 3) po trzecie – obywatelki Ukrainy, którzy są w ciąży lub obywateli albo obywatelki, które są osobami wychowującymi dziecko do 12 miesiąca życia,
- 4) po czwarte – obywateli/ek Ukrainy, którzy samotnie sprawują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej opiekę nad trojgiem i więcej dzieci,
- 5) po piąte – małoletnich obywateli/ek Ukrainy,
- 6) po szóste – obywateli/ek Ukrainy, którzy znajdują się w trudnej sytuacji życiowej, uniemożliwiającej ich udział w kosztach pomocy,
- 7) po siódme – osób sprawujących opiekę nad osobami, które posiadają orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności lub orzeczenie, o którym mowa w art. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, oraz
- 8) po ósme – osób będących opiekunami tymczasowymi ustanowionymi dla małoletnich obywateli/ek Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez opieki osoby sprawującej faktyczną pieczę nad nim, oraz małoletnich obywateli/ek Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i przed przybyciem byli umieszczeni w pieczy zastępczej na terytorium Ukrainy.

Jeżeli chodzi o kwestie temporalne, to osoby wskazane powyżej zostają objęte wyłączeniem zastosowania art. 12 ust. 17 (co do okresu, w którym może być zapewniana pomoc), a także ust. 17a i ust. 17b specustawy (co do obowiązków odnoszących się do posiadania numerów PESEL oraz partycypacji w kosztach opłat) z datą zaistnienia okoliczności, z którą ustawa wiąże to wyłączenie. Jeśli zatem obywatel Ukrainy np. osiągnął 65 rok życia w dacie przypadającej w trakcie trwania okresów wskazanych w ust.

17-17b albo po ich upływie, to z tą datą ustaje wobec niego zastosowanie tych przepisów (i od tej daty nie musi on ponosić np. opłaty partycypacyjnej). Jeśli natomiast okoliczność jest tego rodzaju, że jej zaistnienie powoduje ustanie wyłączenia, to z datą ustaje zastosowanie tegoż wyłączenia. Na przykład, jeśli wyłączenie zastosowania jest związane z małoletniością, to jeśli obywatel/ka Ukrainy uzyskał/a pełnoletność, wówczas wyłączenie ustaje w odniesieniu do niego z datą ukończenia 18 roku życia.

Rzecz jasna, należy też zwrócić uwagę na pewne problemy interpretacyjne. Po pierwsze, z niejasnych przyczyn ustawodawca nie wskazał jasno, czy orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, wymagane do zastosowania wyłączenia w oparciu o art. 12 ust. 17c pkt 1 specustawy, musi być orzeczeniem wydanym w oparciu o przepisy polskie (ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych). Powstaje wobec tego pytanie, czy podstawą nabycia uprawnienia może być dokument wydany w Ukrainie. Polska nie jest stroną umowy z Ukrainą o wzajemnym uznawaniu dokumentów potwierdzających niepełnosprawność. Ponadto, art. 26a specustawy przewiduje orzekanie o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności przez powiatowe zespoły orzekające o niepełnosprawności. Wydaje się wobec tego, że orzeczenia wydane przez organy ukraińskie nie byłyby wystarczające dla zastosowania wyłączenia. Z drugiej jednak strony, taki wniosek wzbudza wątpliwości z punktu widzenia art. 5 ust. 2 i ust. 3 Konwencji nowojorskiej o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 poz. 1169), zgodnie z którymi „Państwa Strony zakazą jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność i zagwarantują osobom niepełnosprawnym jednakową dla wszystkich i skuteczną ochronę przed dyskryminacją z jakichkolwiek względów” oraz „w celu popierania równości i likwidacji dyskryminacji, Państwa Strony podejmą wszelkie odpowiednie kroki celem zapewnienia racjonalnych usprawnień”. Biorąc pod uwagę to, że art. 5 ust. 2 Konwencji spełnia warunki bezpośredniej skuteczności (tzn. jest jasny, precyzyjny, bezwarunkowy i zupełny), a zarazem ma on w razie kolizji z ustawą pierwszeństwo stosowania (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP), należy opowiedzieć się za uznaniem, że zaniechując doprecyzowania w treści art. 12 ust. 17c pkt 1 specustawy, że orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, którymi legitymowanie się stanowi podstawę wyłączenia zastosowania regulacji art. 12 ust. 17-17b specustawy, musi być orzeczeniem wydanym przez organ polski w trybie przepisów ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ustawodawca umożliwił obywatel(k)om Ukrainy będących beneficjentami specustawy posłużenie się w tym celu dokumentem wydanym przez organ ukraiński.

Jeżeli idzie o zakres podmiotowy wyłączeń wynikających z art. 12 ust. 17c pkt 3 (osoby wychowujące dziecko do 12 miesiąca życia) i pkt 4 (osoby samotnie sprawujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej opiekę nad trojgiem i więcej dzieci), to wypada podkreślić, że dla ich zastosowania nie ma znaczenia charakter prawny więzi łączącej osobę opiekuna/ki beneficjenta wyłączenia z dziećmi. Okoliczności te mają mieć *verba legis* charakter faktyczny, a nie prawny. W przypadku art. 12 ust. 17c pkt 3 nie ma też znaczenia, czy osoba, o której mowa w tym przepisie, wychowuje dziecko samotnie, czy też wespół z inną osobą.

Wreszcie, gdy chodzi o wyłączenie określone w art. 12 ust. 17c pkt 6 (osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, uniemożliwiającej ich udział w kosztach pomocy), to przepis ten wzbudza istotne wątpliwości. Z odpowiedzi wojewodów na wnioski o dostęp do informacji publicznej skierowane wiosną 2023 r. przez prof. Witolda Klauza, Kierownika Zakładu Kryminologii INP PAN, wynika że ocena tej przesłanki jest dokonywana np. cyt. „bieżąco” (tak np. wojewoda wielkopolski), zaś ocena jej spełnienia tej (i pozostałych) przesłanki jest dokonywana przez powołane przez wojewodów zespoły. Poszukując znaczenia analizowanej przesłanki należy, jak się wydaje, mieć na względzie dwa kryteria. Po pierwsze, ma sytuacja życiowa tej konkretnej osoby ma być trudniejsza, niż ogólna sytuacja dotycząca obywateli/ek Ukrainy, którzy byli zmuszeni opuścić swoje państwo i poszukiwać schronienia w Polsce. Po drugie, ma to być sytuacja życiowa o takim stopniu trudności, który powoduje „uniemożliwienie udziału w kosztach pomocy”, a nie tylko jego ograniczenie. Ponieważ jednak udział ten jest określony przez ustawodawcę w sposób „sztywny” (jako procent kosztów pomocy), to zdolność obywatela/ki Ukrainy do zapłaty jedynie części tego udziału nie może być poczytywana za dyskwalifikująca go od bycia beneficjentem analizowanych tu wyłączeń. Jeśli zatem *in concreto* okazałoby się, że obywatel/ka Ukrainy może ponieść np. 50% kosztów pomocy (art. 12 ust. 17a specustawy), lecz zaledwie 40%, to oznacza to, że uniemożliwiony jest (art. 12 ust. 17c pkt 6 specustawy) jego „udział” w kosztach.

Zgodnie z art. 12 ust. 17f specustawy, „wojewoda oraz podmioty, o których mowa w ust. 3 i 4, oceniają możliwość partycypacji w kosztach pomocy osób, o których mowa w ust. 17c pkt 6, kierując się względami humanitarnymi”. Biorąc pod uwagę precyzję kryteriów wynikających z art. 12 ust. 17c i 17d (z wyjątkiem ocennego kryterium z ust. 17c pkt 6), trudno dociec, cóż ustawodawca miał na myśli, wprowadzając to dodatkowe kryterium oceny. Jak się wydaje, można potraktować ten przepis jako dyrektywę oceny niejednoznacznych okoliczności faktycznych i rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych, towarzyszących stosowaniu analizowanych przepisów. Dyrektywę tę można wyrazić formułą „na korzyść obywatela/ki Ukrainy” (czy szerzej, biorąc pod uwagę art. 12 ust. 17d: na korzyść beneficjenta).

Zgodnie z art. 12 ust. 17g, podmioty realizujące usługi w zakresie zakwaterowania i całodziennego wyżywienia zbiorowego dla obywateli/ek Ukrainy są obowiązane, za każdy miesiąc kalendarzowy, w terminie do 5 dnia miesiąca następującego po tymże miesiącu, przekazywać co miesiąc w formie pisemnej wojewodzie lub jednostce samorządu terytorialnego realizującej zadania z zakresu administracji rządowej na podstawie poleceń wydanych przez wojewodę w zakresie ust. 1 pkt 1 i 2 oraz podmiotom określonym w ust. 3 i 4 informacje obejmujące dane obywateli/ek Ukrainy, daty zakwaterowania i wykwaterowania, dane o skorzystaniu z uprawnień do wyłączeń określonych w ust. 17c i 17d oraz o kwocie kosztów pokrytych (dokonanych wpłatach) przez obywateli/ki Ukrainy za dany miesiąc.

Sprawozdania obejmujące wymienione informacje nie są składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań (art. 233 k.k.), bo takiego rygору w ustawie nie przewidziano.

Składane informacje mają stanowić podstawę rozliczenia podmiotów realizujących usługi w zakresie zakwaterowania i całodziennego wyżywienia zbiorowego dla obywateli Ukrainy. Należy podkreślić, że skoro ustawodawca wskazał w ust. 17g pkt 6, że informacja ma obejmować dane o rzeczywiście dokonanych wpłatach, to na instytucjach rozliczających się z podmiotami realizującymi usługi w zakresie zakwaterowania i całodziennego wyżywienia zbiorowego spoczywa obowiązek zapłaty do pełnej wysokości umówionych kosztów. Nie ma więc podstawy prawnej do odmowy zapłaty takiemu podmiotowi za usługę zrealizowaną na rzecz obywatela Ukrainy, który pomimo ustawowego obowiązku nie pokrył swojej partycypacji. Na temat dochodzenia tychże kosztów ustawa milczy. Partycypacja, jak już wskazano, obniża wysokość pomocy zapewnianej przez wojewodę oraz podmioty określone w ust. 3 i 4, ale nie kwotę należności podmiotu realizującego usługę.

Ostatnia wątpliwość, którą wypada rozważyć, to reakcja na uchybienie przez beneficjenta regulacji obowiązkom, które wynikają z przedstawionych przepisów. W odpowiedziach na wnioski o dostęp do informacji publicznej powtarza się informacja, że w takim przypadku stosowana jest „relokacja” do obiektu o niższym standardzie. Należy jasno postawić to, że tego rodzaju działania nie znajdują podstawy prawnej. Ustawodawca świadomie zrezygnował ze stosowania wobec uchybiających obowiązkom beneficjentów zarówno Kodeksu postępowania administracyjnego, jak i przepisów o egzekucji w administracji. Nie przewidział również jakiegokolwiek sankcji za uchybienie obowiązkowi partycypacji. Wobec tego, zgodnie z zasadą legalizmu, sankcji takiej nie można wyprowadzać w drodze kreatywnej wykładni przepisów ustawy. Wydaje się, że Skarb Państwa powinien w obliczu takiego stanu prawnego dochodzić swojej należności na podstawie reguł ogólnych, czyli w postępowaniach cywilnych.

NOWELIZACJA USTAWY A PRAWO UNIJNE

Wprowadzona zmiana jest niezgodna z przepisami Dyrektywy Rady z dnia 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania ochrony czasowej (dalej: „Dyrektywa 2001/55/WE”). Zgodnie z art. 13 ust. 1 Dyrektywy 2001/55/WE, państwa członkowskie zapewnią osobom korzystającym z tymczasowej ochrony dostęp do odpowiedniego zakwaterowania oraz, gdzie konieczne, niezbędne środki do uzyskania zakwaterowania. Z powyższego wynika, iż obowiązkiem państwa członkowskiego jest zapewnienie obywatelom Ukrainy, objętym zakresem Specustawy, dostępu do odpowiedniego zakwaterowania lub środków niezbędnych do jego uzyskania. Udzielenie pomocy polegającej na zakwaterowaniu nie może być uzależnione od pokrycia przez obywateli Ukrainy części kosztów tej pomocy. Mając na względzie przepisy Dyrektywy 2001/55/WE, nie jest też dopuszczalne ograniczenie udzielanej pomocy jedynie do 120 dni ([Stowarzyszenie Interwencji Prawnej](#)).

WŁADZE CENTRALNE I WOJEWÓDZKIE

Nie możemy w nieskończoność finansować pobytu uchodźców. Chcemy, żeby osoby, które przebywają w tych miejscach już ponad 120 dni, od stycznia partycypowały w 50 proc. kosztów przez najbliższe miesiące, a docelowo, żeby całkowicie ponosiły koszty pobytu w Polsce

[\(Sekretarz Stanu Paweł Szefernaker, 15 października 2022\)](#)

Choć w tym rozdziale występują wspólnie, w kontekście zmiany ustawowej zakresy obowiązków i odpowiedzialności władz centralnych i wojewódzkich się różnią. Władze centralne pod wodzą Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji odpowiadają za kształt nowelizacji; władze wojewódzkie odpowiadają głównie za jej komunikację (i w ograniczonym stopniu implementację) w jednostkach samorządów lokalnych, powiatach i gminach. Co więcej, przedstawiciele Urzędu Wojewódzkiego zostali wyznaczeni m.in. do wsparcia punktów recepcyjnych oraz, bezpośrednio, niektórych miejsc zbiorowego zakwaterowania, przy wsparciu wyspecjalizowanych jednostek samorządów lokalnych, w tym głównie jednostek pomocy społecznej.

Z analizy danych zastanych oraz oficjalnej korespondencji ze wszystkimi województwami w Polsce wyłania się następujący obraz. Po pierwsze, na marzec 2023 r. (a w niektórych przypadkach nawet na czerwiec 2023) stan wiedzy o zakwaterowaniu osób uchodźczych z Ukrainy przez władze wojewódzkie znacznie różnił się w zależności od zadanego pytania. Wojewodowie nie mieli trudności ze wskazaniem liczby miejsc zbiorowego zakwaterowania lub osób w nich przebywających z podziałem na miesiące od marca 2022 (kiedy to dane były jednak dość orientacyjne). Nie jest to dziwne, bowiem wojewodowie płącą podmiotom prowadzącym te miejsca właśnie za osobodni, które spędziły w nich osoby uchodźcze.

Trudność pojawiała się jednak przy wskazaniu liczby osób zwolnionych z opłaty lub odpowiedziach na pytanie o mechanizmy postępowania w przypadku nieuiszczenia opłaty przez osoby z niej niezwolnionej albo odpowiedzialności za punkty poszczególnych aktorów. W chwili, gdy zadawaliśmy pytania województwa były na różnym etapie ściągania danych od samorządów lokalnych. Większość na marzec 2023 r. miała już pewne wyliczenia, jednak według nich procent osób zwolnionych z opłaty wynosił od 17,1% w podkarpackim i 22,2% w lubuskim, po ok. 95% w województwie warmińsko-mazurskim i wielkopolskim (marzec 2023 r.). Tak duża rozpiętość może mieć dwie przyczyny: po pierwsze, niektóre województwa nie podały w korespondencji informacji o tym, że trwają prace nad oszacowaniem łącznej liczby osób w oparciu o kwestionariusze, które prowadzą. Druga możliwość jest taka, że faktycznie tak wygląda ten procent w skali kraju. W pierwszym przypadku warto zadać pytanie, czemu województwa na dzień wprowadzenia opłaty wciąż nie znają liczby z tej opłaty zwolnionej. Nie dziwi to o tyle, że minister Paweł Szefernaker sam w styczniu 2023 twierdził, że *Nie jest możliwe określenie liczby osób, które po wejściu w życie przedmiotowej regulacji zostaną obciążone częściowymi kosztami w omawianym zakresie, a także oszacowanie ilu uchodźców wojennych z Ukrainy zostanie zwolnionych z tego obowiązku*

(Sekretarz Stanu w odpowiedzi RPO, 3 stycznia 2023)⁵. W drugim: co decyduje o tym, że na terytorium tego samego państwa w jednym województwie za zakwaterowanie musi płacić 80%, a w innych zaledwie 5% osób uchodźczych?

Co więcej, różne władze wojewódzkie nierzadko udzielały zasadniczo różnych odpowiedzi na te same pytania, co wskazuje na zupełnie różną interpretację przepisów ustawy (jak już wspominaliśmy wyjątkowo niejasnych i bardzo ogólnych) w różnych regionach. Niektóre odpowiedzialność za procedury weryfikowania i postępowania z osobami niezwozonymi z opłaty przerzucały na samorządy lokalne lub właścicieli obiektów (którymi często, ale nie zawsze, były samorządy). Szczególnie trudne okazało się ustalenie mechanizmu postępowania z osobami, które nie otrzymały zwolnienia z opłaty, ale nie chcą opuścić dobrowolnie obiektu. Przykładowo w województwie wielkopolskim decyzja należała do właścicieli *na zasadach powszechnie obowiązujących* (cokolwiek to znaczy), wojewoda kujawsko-pomorski stwierdził, że *nie ma takich mechanizmów*, z kolei wojewoda łódzki poinformował, że w takiej sytuacji *uzasadnione jest wykwaterowanie obywateli z obiektu lub ich relokacja do innych obiektów zbiorowego zakwaterowania o niższym standardzie zlokalizowanych na terenie województwa łódzkiego*, bez wskazania odpowiedzialnego za to organu oraz trybu prowadzenia tego rodzaju działań. W przypadku przeniesienia do punktów o niższym standardzie ani razu nie padła informacja o ich lokalizacji, przeznaczeniu czy też wyjaśnienia, na czym polegałby ten niższy standard zakwaterowania.⁶ Również wojewoda mazowiecki, powołując się na rekomendację MSWiA, tłumaczył, że *nie przewiduje się eksmisji, lecz relokację do obiektu o niższym standardzie*. Wojewoda pomorski zarekomendował przy tym kontakt ze stosowną organizacją społeczną celem poprawy aktywizacji i integracji uchodźców. Warto tu podkreślić, że przepisy nie przewidują możliwości takich "relokacji". Oficjalnie nie ma także żadnych standardów, jakie powinny spełniać punkty zbiorowego zakwaterowania, stąd nie sposób jest określić, który z nich ma być wyższy, a który niższy. Co więcej przepisy nie dają żadnych możliwości różnicowania miejsc zakwaterowania z uwagi na zasobność osób uchodźczych. Nie mogłyby też tego zrobić, bowiem wówczas mielibyśmy do czynienia wprost z dyskryminacją z uwagi na status materialny. A dyrektywa o ochronie czasowej zabrania wprowadzania postanowień dyskryminujących w zakresie zróżnicowanego traktowania osób, które korzystają z tej ochrony (punkt 13 preambuły).

Dane otrzymane od wojewodów (por. tabela 1) pokazują kilka ciekawych trendów. Widać tu duże rozbieżności w zakresie liczby miejsc zbiorowego zakwaterowania w różnych regionach - od 50 do ponad 500. Co istotne liczby te nie dają się powiązać z wielkością województw, ani z liczbą osób uchodźczych przebywających na terenie określonego województwa, np. statystycznie w podlaskim 1 ośrodek przypada na 67 osób uchodźczych, a w dolnośląskim, kujawsko-pomorskim czy lubelskim na sto kilkadziesiąt, ale w lubuskim czy wielkopolskim na ponad 600, a w mazowieckim nawet prawie tysiąc. Różnice widać także jeśli chodzi o liczebność tych miejsc (oczywiście mówimy cały czas o statystycznych różnicach). O ile bowiem średnio w podkarpackim w jednym ośrodku przebywa średnio 10 osób, to jest to kilkanaście w świętokrzyskim, podlaskim czy dolnośląskim, ale aż 57 w lubuskim. Dane te obrazują zatem pewien chaos, brak planowania i brak pomysłu na funkcjonowanie placówek w tym czy innym miejscu.

⁵ bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ukraina-uchodzczy-ustawa-zmiana-opinia-mswia-odpowiedz

⁶ M.in. województwa łódzkie, warmińsko-mazurskie

Tabela 1. Liczba miejsc zbiorowego zakwaterowania w Polsce w lutym 2023 i osób w nich przebywających (w lipcu 2022 i lutym 2023) oraz liczba osób zwolnionych z opłat za przebywanie w nich według danych otrzymanych z urzędów wojewódzkich w trybie dostępu do informacji publicznej.

| Województwo | liczba osób uchodźczych przebywających na terenie województwa (wg danych aktywnych numerów PESEL UKR na dzień 06.03.2023) | Liczba obiektów (luty 2023) | Liczba osób zakwaterowanych (lipiec 2022) | Liczba osób zakwaterowanych (luty 2023) | Liczba osób zwolnionych z opłaty (II/III 2023) | Procent osób zwolnionych z opłaty |
|---------------------|---|-----------------------------|---|---|--|-----------------------------------|
| dolnośląskie | 110720 | 578 | 12231 | 10312 | 6172 | 59,9% |
| kujawsko-pomorskie | 33639 | 253 | 5044 | 4747 | 3598 | 75,8% |
| lubelskie | 37051 | 234 | 5167 | 4615 | 4070 | 88,2% |
| lubuskie | 33051 | 50 | 2844 | 2862 | 635 | 22,2% |
| łódzkie | 62782 | nie podano | 5358 | 5156 | ok. 3800 | 73,7% |
| małopolskie** | 92116 | 944 | brak | ok. 16000 | brak | - |
| mazowieckie | 209360 | 216 | 8163 | 7666 | 223/w trakcie* | - |
| opolskie | 21972 | 53 | 1712 | 1393 | 834/w trakcie* | - |
| podkarpackie | 29945 | 79 | 3190 | 778 | 133 | 17,1% |
| podlaskie | 14801 | 222 | 4485 | 2795 | 2318 | 82,9% |
| pomorskie | 72017 | 263 | 7173 | 7003 | 4777 | 68,2% |
| śląskie | 98685 | 372 | 12433 | 9089 | ok. 6500 | 71,5% |
| świętokrzyskie | 15162 | 50 | 1523 | 915 | 748 | 81,7% |
| warmińsko-mazurskie | 19717 | 91 | 3714 | 3300 | 2464 | 95% |
| wielkopolskie | 93013 | 138 | 6205 | 4421 | 3631 | 94,2% |
| zachodniopomorskie | 48452 | brak | brak | brak | brak | - |
| RAZEM | 992483 | 2599 | 79242 | 65052 | 25698 | 39,5% |

** Dane z Małopolski podajemy na podstawie informacji ze strony urzędu wojewódzkiego [dostęp: 21.07.2023].

Opracowanie własne. Kolorem zaznaczono województwa objęte badaniem.

Wspólnym elementem w tych wszystkich regionach jest postawa wojewodów, powielających narrację rządu odnośnie do powodów wprowadzenia tych przepisów i podkreślający konieczność „usamodzielnienia się” osób uchodźczych. Jak tłumaczył na zwołanej w tym celu 8 marca 2023 r. konferencji prasowej wojewoda lubelski Lech Sprawka: *Głównym celem tej nowelizacji jest stworzenie sytuacji impulsu, pewnej próby pobudzenia, refleksji u uchodźcy, by przemyślał, czy nie warto wejść w rolę tych, którzy nie korzystają z miejsc stałego zakwaterowania. Trwałe przebywanie w tego typu warunkach, może powodować dalsze problemy życiowe i potęgowanie barier, utrudniających normalne uczestnictwo w życiu społecznym również po powrocie na Ukrainę*⁷. W tej wypowiedzi widać jednak także podkreślanie, że osoby, które korzystają z pomocy, powinny się tego wstydić - choć sformułowania te przykryte są rzekomą troską o integrację osób uchodźczych. Jednocześnie jednak zapewniano (np. ustami wojewody małopolskiego Łukasza Kmity), że *nie będzie takiej sytuacji, że jakiś uchodźca zostanie bez pomocy. Ponadto samorzady otrzymują maksymalne wsparcie merytoryczne na etapie wdrażania nowelizacji specustawy. Małopolska była, jest i będzie z Ukrainą. Sztafeta pomocy trwa nieustająco*.⁸ Jak informuje Urząd Wojewódzki, od lutego 2023 r. organizowane są wideokonferencje z samorządami, a także uczelniami i organizacjami pozarządowymi. *Organizujemy nie tylko kolejne wideokonferencje, ale dyrektorzy i pracownicy są w stałym, roboczym kontakcie z przedstawicielami samorządów. Uchodźcy znajdujący się w trudnej sytuacji uniemożliwiającej im udział w kosztach pomocy dalej mogą liczyć na wsparcie, a zakres wymaganych potwierdzeń określonej sytuacji jest zminimalizowany tak, aby cały proces przebiegał sprawnie i płynnie* - tłumaczył wojewoda.⁹

W znacznej większości województw liczba osób zakwaterowanych w punktach spadła od lipca 2022 do lutego 2023 - wyjątkiem jest tu województwo lubuskie (por. Tabela 1). W oparciu o przesłane dane największy spadek odnotowany został w województwach dolnośląskim, podkarpackim i śląskim.

Z kolei zgromadzone oparciu o korespondencję z wojewodami dane dotyczące środków wojewódzkich oraz z jednostek samorządu terytorialnego wskazały na znaczne dysproporcje m.in. w zakresie wysokości środków przypadających bezpośrednio na osoby zakwaterowane w punktach zbiorowego zakwaterowania. W lutym 2023 r. kwota ta wahała się od 1407,33 zł na osobę w województwie łódzkim, do 4854,29 w województwie mazowieckim. Z uwagi na to, że dane przesłane przez województwa były czasem niekompletne lub nieporównywalne, w przypadku niektórych kwota ta nie jest znana (podlaskie, podkarpackie etc.), jednak taka rozbieżność wskazuje też na odmienny standard lub strategię województw w zakresie zakwaterowania zbiorowego. Co więcej, w niektórych województwach kwota ta znacznie wzrosła (od 2,2 mln zł w czerwcu 2022 do 37,2 mln zł w lutym 2023 w województwie

⁷ gov.pl, Partycypacja kosztów w miejscach zbiorowego zakwaterowania, 8.03.2023, gov.pl/web/uw-lubelski/partycypacja-kosztow-w-miejscach-stalego-zakwaterowania--konferencja-wojewody

⁸ Małopolski Urząd Wojewódzki, O pomocy uchodźcom wojennym z Ukrainy, 1.03.2023 r., malopolska.uw.gov.pl/PressArticlePage.aspx?id=14694#:~:text=Uchod%C5%BAca%20zobowi%C4%85zany%20jest%20pokry%C4%87%2050,w%20ramach%20systemowej%20pomocy%20pa%C5%84stwa.

⁹ Ibid. Część organizacji społecznych poinformowała, że nie otrzymała informacji o wyżej wymienionych spotkaniach.

mazowieckim), w większości zmalała lub utrzymała się w zbliżonym poziomie (w województwie podkarpackim lub dolnośląskim).

Z przesłanych przez wojewodów danych wynika, że - z wyłączeniem województw kujawsko-pomorskiego, małopolskiego i zachodniopomorskiego¹⁰ - **sumarycznie w okresie od lipca 2022 do lutego 2023 na punkty zbiorowego zakwaterowania przeznaczono ponad miliard złotych (1 041 348 373,35 zł)**. Warto zwrócić uwagę na to, że w większości województw kulminacja tych środków przypadła właśnie na początek tego okresu (lipiec 2022), jednak nie jest to trend spójny we wszystkich regionach; w dwóch województwach największa kwota w tym okresie przypadła właśnie na styczeń (39 mln zł w województwie śląskim) oraz luty 2023 (37,5 mln zł w mazowieckim).

ANALIZA WOJEWÓDZTW OBJĘTYCH BADANIEM

Województwo dolnośląskie

Duża liczba osób (prawie 60%) została zwolniona z opłat. Wynika to najprawdopodobniej z podejścia władz lokalnych. Na terenie Wrocławia zaledwie kilka procent zakwaterowanych poniesie ww. opłatę. *Niewiele się zmieniło, ale też takie było założenie ustawy - tłumaczyła przedstawicielka Urzędu Miasta Wrocławia Agata Dzikowska. Osoby, które mogą się wyprowadzić, mogą się usamodzielnąć, powinny to zrobić; a ci, którzy potrzebują naszej opieki powinni ją otrzymać*¹¹. Jednocześnie w piśmie do nas wojewoda nie podał żadnych informacji dotyczących postępowania w przypadku nieuiszczenia należnej opłaty.

Zespół badawczy prowadził badania w czterech punktach zbiorowego zakwaterowania: dwóch we Wrocławiu (od 160 do 200 osób), w Legnicy (pow. 200 osób) oraz w Oławie (do 50 osób). Wszystkie cztery miejsca to największe punkty zbiorowego zakwaterowania w danych miastach. Zgodnie z naszymi ustaleniami na terenie województwa w większych miastach planowana jest konsolidacja największych miejsc zbiorowego zakwaterowania w jeden większy ośrodek (do 250 osób) oraz likwidacja tych najmniejszych (do 100 osób).

Województwo lubelskie

W województwie lubelskim aż 88,2% osób zakwaterowanych w punktach podlega zwolnieniu z opłaty. Wojewoda nie potrafił nam powiedzieć, jak będą wyglądały procedury dla osób, które nie będą chciały opuścić miejsc zbiorowego zakwaterowania.

¹⁰ Województwa te nie przesłały informacji zwrotnej zespołowi badawczemu lub informacja ta była niepełna.

¹¹ TVP3 Wrocław. Uchodźcy z Ukrainy muszą płacić za pobyt w miejscach zbiorowego zakwaterowania, 18.04.2023. [wroclaw.tvp.pl/69261461/uchodzcy-z-ukrainy-musza-placic-za-pobyt-w-punktach-zbiorowego-zakwaterowania](https://www.wroclaw.tvp.pl/69261461/uchodzcy-z-ukrainy-musza-placic-za-pobyt-w-punktach-zbiorowego-zakwaterowania)

Zespół badawczy podczas prowadzonych w ostatnim tygodniu maja 2023 r. wizyt, odwiedził w sumie pięć punktów zbiorowego zakwaterowania: dwa w Lublinie, zarządzane przez MOPR i znajdujące się w akademikach (DS Helios oraz DS Uniwersytetu Medycznego) oraz po jednym w Białej Podlaskiej (MOPR, 40 osób), Okunince (zarządca prywatny, 140 osób) oraz Krężnicy Jarej (zarządca prywatny). Lubelskie jest województwem przygranicznym, z czterema drogowymi oraz dwoma kolejowymi przejściami granicznymi. Jednak inaczej jednak niż w przypadku przygranicznego województwa podkarpackiego, które postawiło na tranzytowość, w lubelskim władze wojewódzkie i miejskie przy wsparciu organizacji społecznych rozwinęły infrastrukturę recepcyjno-integracyjną dla uchodźczyń. Zespół badawczy, w oparciu o konsultację z lokalnymi organizacjami pomocowymi, określił sytuację mieszkaniową osób z Ukrainy jako *średnią albo złą*. Odwiedzone miejsca zbiorowego zakwaterowania znacznie różniły się od siebie standardem oraz dostępem do usług.

Województwo małopolskie

Województwo małopolskie nie odpowiedziało na wystosowane zapytanie o dostęp do informacji publicznej z marca 2023 r. Urząd jednak twierdzi, że jest w *stałym, roboczym kontakcie z przedstawicielami samorządów. Uchodźcy znajdujący się w trudnej sytuacji uniemożliwiającej im udział w kosztach pomocy dalej mogą liczyć na wsparcie, a zakres wymaganych potwierdzeń określonej sytuacji jest zminimalizowany tak, aby cały proces przebiegał sprawnie i płynnie* ([Portal Małopolska](#)).

W ramach dwóch wizyt zespołu badawczego w kwietniu i maju 2023 r. na terenie Krakowa oraz powiatu nowotarskiego odwiedzono w sumie dziewięć punktów zbiorowego zakwaterowania, w tym dwa zarządzane przez osoby prywatne (w Krakowie). Na terenie Krakowa odwiedzono pięć punktów (a do dwóch zespół badawczy nie otrzymał wstępu) o rozmiarach od 15 do 80 osób w tym: punkt prowadzony dla samotnych matek, punkt wyspecjalizowany w zakwaterowaniu osób z niepełnosprawnością prowadzony przez Stowarzyszenie Mudita oraz punkt prowadzony przez organizację Salam.Lab, oferujący zakwaterowanie nie tylko dla obywateli/lek Ukrainy. Pozostałe odwiedzone punkty znajdowały się w Nowym Targu (dwa), Czarnym Dunajcu (jeden) oraz Pyzówce (jeden; najmniejszy).

Podczas trwania badań odnotowano gwałtownie rosnącą tendencję likwidowania punktów zbiorowego zakwaterowania na terenie Krakowa, a także m.in. prognozę ograniczenia działalności zarówno samych punktów, jak i stanowisk informacyjnych (np. Blue Dot na Dworcu PKP w Krakowie Głównym). Działania te mają przyczyny finansowe.

Województwo mazowieckie

Województwo mazowieckie należy do tych o najbardziej rozbudowanej infrastrukturze migranckich organizacji społecznych, szczególnie w Warszawie. Od lutego 2022 r. wojewoda Konstanty Radziwiłł regularnie wizytuje punkty zbiorowego zakwaterowania, a w lutym 2023 r. uchylił uchwałę Rady Gminy Bielsk w sprawie *podjęcia czynności zmierzających do ograniczenia możliwości pobytu na terenie tej gminy*

znacznej liczby ludności napływowej.¹² Na terenie województwa, podobnie jak w lubelskim i podkarpackim, silnie obecne jest też zaangażowanie społeczności ukraińskiej w pomoc.

Badania w województwie zostały przeprowadzone w trzech punktach zbiorowego zakwaterowania; kolejno w Warszawie, Szydłowcu i Siedlcach. Punkt w Warszawie przy ul. Wołoskiej prowadzony jest przez Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie (opłatą objęte 10 z 289 osób); ośrodek w Siedlcach prowadzi Fundacja Leny Grochowskiej (żadna z 416 osób nie płaci wprost za zakwaterowanie), a ten w Szydłowcu w Hotelu pod Dębem prowadzi spółdzielnia socjalna "Pierrot i Róża" - żadna z 34 osób sama nie płaciła za zakwaterowanie. Badane ośrodki znacząco różniły się podejściem do nowelizacji ustawy i wprowadzeniem odpłatności. Ośrodek w Warszawie ma ustrukturyzowany system przesłanek kwalifikujących do zwolnienia "ze względu na trudną sytuację życiową" i listę dokumentów, jakie należy dostarczyć, by to potwierdzić. W Siedlcach osoby niezwolnione nie są raportowane do Urzędu miasta, a ośrodek nie pobiera od nich opłat za zamieszkanie, jednak nie otrzymują one pakietów żywnościowych. Ośrodek w Szydłowcu nie pobiera opłat za mieszkanie i wyżywienie od swoich mieszkańców, ale osoby niezwolnione w ramach ustawy uczestniczą w kosztach utrzymania pomagając w hotelu, w którym mieszkają.

Województwo podkarpackie

Dane z województwa podkarpackiego jasno wskazują na pewnego rodzaju anomalię; wynika to z komunikowanej i egzekwowanej w tym przygranicznym województwie strategii wygaszania punktów zbiorowego zakwaterowania w związku z jego tranzytowym charakterem. Na terenie województwa odnotowano najwyższy spadek proporcji osób zakwaterowanych w skali roku (z 3190 w lipcu 2022 r. do 778 osób zaledwie pół roku później).

Przemyśl - jako miejscowość przygraniczna - stał się jednym z miast najbardziej doświadczonych przez migrację osób uciekających z Ukrainy w Polsce, w tym ukraińskich osób romskich. W marcu i kwietniu 2022 pobliskie przejście graniczne codziennie przekraczało ok. 50 tys. osób¹³ (Fundacja w Stronę Dialogu 2023). Władze miejskie i wojewódzkie wielokrotnie podkreślały tranzytowy charakter regionu, czego dowodem jest choćby bezprecedensowe zamknięcie większości miejsc zbiorowego zakwaterowania czy krótkoterminowe formy wsparcia przyjezdnych i mechanizmy relokacji. Obecnie jedynie w dwóch punktach wspiera się zakwaterowanie uchodźców na okres dłuższy niż dwa tygodnie.

Zespół badawczy w ramach długookresowego monitoringu punktów recepcyjnych (w sumie pięciu) zwrócił uwagę przede wszystkim na większą niż w innych województwach presję relokacji oraz

¹² Portal Samorządowy, Gmina nie może ograniczać możliwości pobytu, 22.02.2023, portalsamorzadowy.pl/zmiany-w-prawie/gmina-nie-moze-ograniczac-mozliwosci-pobytu-ludnosci-naplywowej-na-swoim-terenie.442352.html

¹³ Wywiad w Dzienniku Gazeta Prawna z Prezydentem m.st. Przemyśl z 25 lutego 2023: gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8666994,uchodzcy-z-ukrainy-wojna-wojciech-bakun-prezydent-przemysla-kukiz15-wywiad.html (18.06.2023)

wykluczenie w zakwaterowaniu osób ze społeczności romskiej. Z jednej strony udokumentowane zostało ograniczanie dostępu Romów i Romek do samorządowych punktów recepcyjnych i zbiorowego zakwaterowania, z drugiej powstanie osobnych punktów koordynowanych przez prywatne osoby i organizacje - jak UNITATEM czy Hope Shelter - tworzy ryzyko gettoizacji konkretnych grup uchodźczych i przerzuca na nie odpowiedzialność władz lokalnych (Fundacja w Stronę Dialogu 2023).

Województwo wielkopolskie

W województwie wielkopolskim blisko 94% zakwaterowanych uzyskało zwolnienie z opłaty, co stanowi niemal rekordowy odsetek. Co więcej, wojewoda jako jedyny wskazał na indywidualne przykłady rozpatrywane przez oddelegowany *Zespół do spraw oceny przypadków* podpadających pod kategorię osób w trudnej sytuacji życiowej (jak np. żołnierzy ukraińskich czy osób w żałobie).

W Poznaniu już wcześniej (przed nowelizacją) można było zaobserwować opór przed skierowaniami do MZZ zlokalizowanymi na prowincji. Miało to miejsce podczas zamykania tymczasowych punktów w halach targowych i sportowych (np. MTP, Arena) wiosną 2022 roku czy przy okazji likwidacji MZZ w hotelu Ikar w listopadzie 2022, gdy grupa ok. 250 mieszkanek i mieszkańców protestowała przeciwko likwidacji tego miejsca. W Poznaniu kilka organizacji społecznych (m.in. Barka czy Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych - to drugie w fazie projektu) uruchomiło programy "mieszkań wspomaganych" dla uchodźczyń z Ukrainy. Programy przewidują partycypację w kosztach utrzymania, a organizacje otrzymują mieszkania od Zarządu Komunalnych Zasobów Lokalowych w Poznaniu i dotacje od firm (np. IKEA) na ich remont i wyposażenie.

Wywiady prowadzone były na terenie trzech bardzo odmiennych punktów zbiorowego zakwaterowania. Obiekt przy ul. Warszawskiej 39/41 w sąsiedztwie centrum Poznania, to największy MZZ w województwie wielkopolskim o pojemności 500 łóżek (według deklaracji osób zarządzających mieszkało w nim pod koniec marca 458 osób). Punkt drugi to niedoszły dom seniora przy ul. Rodawskiej 16a na obrzeżach Poznania - kameralny obiekt na maksymalnie 25 osób prowadzony przez fundację, w pełni zamieszkały w trakcie badań. Trzeci jest Ośrodek Kultury i Rekreacji Mickiewiczowskie Centrum Turystyczne w Żerkowie - duży kompleks położony ok. 13 km od Jarocina i przeznaczony dla 300 osób (w czasie badania zamieszkiwało tam 98 osób uchodźczych). Złe warunki w obiekcie przy ul. Warszawskiej były częstym przedmiotem doniesień medialnych, na ręce wojewody służyły też pisma wskazujące na nieprawidłowości kierowane przez instytucje pomocowe i organizacje społeczne.

WYNAJMOWANIE MIESZKAŃ PRZEZ OSOBY UCHODŹCZE NA WOLNYM RYNKU

W okresie po lutym 2022 udokumentowane zostało wyraźne pogorszenie się sytuacji mieszkaniowej uchodźczyń z Ukrainy w Polsce. Według szacunków Hanny Milewskiej-Wilki, specjalistki ds. mieszkalnictwa z Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, z maja 2023 r. około 200 tys. mieszkań było wynajmowanych przez osoby uchodźcze z Ukrainy na zasadach rynkowych, głównie w dużych miastach (Amnesty International 2023). Są to ostrożne szacunki, liczba może być większa, raczej nie jest mniejsza. Nie wliczają się tutaj miejsca pobytu zbiorowego, zakwaterowania pracowników, mieszkania używane i lokale niemieszkalne (tymczasowe itp.) – mówiła. Na dzień 15 maja 2023 r. osób uchodźczych z aktywnym numerem PESEL UKR było w Polsce niemal 990 tys. Oznacza to, że nie wszystkim, którzy uciekli przed rosyjską agresją, udało się wynająć mieszkania.

Amnesty poinformowała, że niejednokrotnie pojawiały się sygnały o niechęci wynajmowania mieszkań osobom z doświadczeniem uchodźstwa z Ukrainy. Powodem często jest przekonanie, że w przypadku np. niepłacenia czynszu przez lokatorów, takich osób nie będzie można eksmitować. Chociaż nie jest to prawdą, to, jak poinformowała prawniczka i aktywistka Beata Siemieniako: zarówno Ukraińcy jak i właściciele nie do końca wiedzą, jakie mają prawa, co jedynie potęguje trudności na rynku najmu.

Jak pokazują dane UNHCR, właściciele, którzy dobrowolnie dzielą się swoimi mieszkaniami i domami z osobami z Ukrainy, są nadal istotnym wsparciem w kwaterowaniu osób uchodźczych w Polsce. Zgodnie z tzw. specustawą ukraińską każdemu gospodarzowi, który zapewni zakwaterowanie i wyżywienie osobom uchodźczym, przysługuje świadczenie pieniężne w wysokości 40 zł dziennie za osobę nawet do 120 dni. Należy jednak wziąć pod uwagę, że długotrwałe goszczenie osób obniża komfort życia zarówno gości jak i gospodarzy, może też prowadzić do konfliktów i wypalenia pomocowego.

Pełna wersja raportu Amnesty International dostępna [tutaj](#).

PERSPEKTYWA SAMORZĄDÓW LOKALNYCH

Zdecydowana większość władz wojewódzkich wskazała samorządach spoczywa odpowiedzialność za prowadzenie procedur postępowania z osobami, które nie zostały zwolnione z opłaty, lecz jej nie uiściły. Jednocześnie, większość przedstawicieli samorządów lokalnych wskazywała, że nie zostały im przedstawione szczegółowe wytyczne w tym zakresie albo że wytyczne te lub preferowane rozwiązania ulegały zmianie w okresie luty-maj 2023 r. *Na samym początku mówili nam, że musimy eksmitować - tłumaczył przedstawiciel władz samorządowych w powiecie nowotarskim. Dostaliśmy nawet ulotkę informacyjną (...) Dopiero ostatnio to przestał być temat. Tylko jaka jest alternatywa? Tutaj nic nie wiadomo, ale pomagamy*¹⁴. Prezentowane tu badania wyraźnie wskazują duże różnice w podejściu władz samorządowych w zależności od regionu oraz trudności komunikacyjne na różnych szczeblach procesu decyzyjnego. Przedstawiciele władz samorządowych wskazywali też na swoją rolę w pośredniczeniu m.in. między organizacjami społecznymi a Urzędami Pracy czy Ośrodkami Pomocy Społecznej, także w zakresie interpretacji wytycznych wskazanych ustawą.

Na terenie tego samego województwa małopolskiego przedstawiciele Urzędu Miasta w Krakowie oraz osoby zarządzające miejscami zbiorowego zakwaterowania informowały o powstaniu punktów o niższym standardzie dla osób niewypłacalnych, jednak w maju 2023 r. żaden z rozmówców nie był w stanie powiedzieć o tym nic więcej. W województwach małopolskim i mazowieckim odpowiedzi wojewodów w zakresie rozwiązań proponowanych samorządom lokalnym nie były spójne z informacjami podawanymi przez przedstawicieli/lki samych władz samorządowych, szczególnie w mniejszych miejscowościach. W województwie podkarpackim Urząd Miasta w Przemyślu wielokrotnie wskazywał na tranzytowy charakter województwa i miasta, jednocześnie prowadzone na terenie miasta praktyki uwidaczniały podwójny standard dostępu do samych punktów zbiorowego zakwaterowania, głównie w kontekście dyskryminacji społeczności ukraińskich Romów ([Fundacja w Stronę Dialogu 2023](#)).

Te różnice w podejściu i komunikacji na temat wytycznych dot. zwolnienia z opłaty między lokalnymi samorządami a władzami wojewódzkimi prowadziły nie tylko do różnic w tempie i standardzie prowadzenia kwestionariuszy zbierających informacje o możliwościach finansowych osób uchodźczych mieszkających w miejscach zbiorowego zakwaterowania, ale też zaangażowaniu samorządów lokalnych we wsparcie samych osób uchodźczych. *U nas nie ma tylu organizacji społecznych, więc pomagać musimy [my] - stwierdziła anonimowa urzędniczka z jednej z miejscowości powiatu nowotarskiego. Nikt tu nikogo nie chce eksmitować.*¹⁵

¹⁴ Wywiad z 17 maja 2023 r., Urząd Miasta Nowy Targ. Dokumentacja fotograficzna wspomnianej ulotki w posiadaniu zespołu badawczego.

¹⁵ Wywiad z 17 maja 2023 r., Urząd Miasta Nowy Targ.

Większość samorządów lokalnych wskazywała też na niemożność przeprowadzenia oraz przetworzenia danych z kwestionariuszy w ustalonym ogólnie terminie do końca lutego 2023 (w pierwszym terminie). W niektórych województwach dane o zwolnieniu z opłaty partycypacyjnej zostały udostępnione już w marcu 2023 r., jednak władze samorządowe, jak i aktorzy odpowiedzialni za zarządzanie punktami państwowymi informowali o tym, że kwestionariusze są w trakcie lub na początku kolekcjonowania i/lub uzupełniania jeszcze w maju 2023 r.

RELOKACJE WEWNĘTRZNE

W lipcu 2022 r. minister Agnieszka Ścigaj na posiedzeniu specjalnego zespołu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy przedstawiła założenia strategii integracji społecznej uchodźców, wypracowanych we współpracy z samorządami lokalnymi. Jednym z jej fundamentów stały się relokacje z większych miast do mniejszych w związku z przeciążeniem miast oraz wzrostem napięć społecznych. Dlatego pracujemy nad kompleksową strategią relokacji uchodźców z dużych miast, bo są one przeciążone i na przykład system oświaty może mieć problem od pierwszego września. Chcemy przekonać uchodźców, że są dla nich miejsca w mniejszych miejscowościach, jest tam dla nich praca i miejsca w szkołach dla dzieci - tłumaczyła w Radio Kraków.

Badania Konsorcjum Migracyjnego wskazały jednak, że osoby poddane relokacji do mniejszych miejscowości często paradoksalnie były odizolowane od dostępu do usług, a nawet swojej społeczności. Szczególnie na to narażone były osoby z grup szczególnie wrażliwych, osoby z niepełnosprawnościami, starsze, osoby transpłciowe w trakcie tranzycji etc. ([Konsorcjum Migracyjne 2023](#)). Nie mamy tu co robić. Zostałem tu skierowany i jestem już rok. (...) Wszyscy tutaj mają 20 lat, jestem od nich dużo starszy. Ja i oni nie możemy nic tu właściwie robić poza czekaniem, aż wojna minie albo nas wyrzucą. (...) Mam problemy z sercem, dlatego ja tu przyjechałem, żona została w Ukrainie - tłumaczył 50-letni mężczyzna w niewielkim punkcie w powiecie nowotarskim (maj 2023).

Program relokacji spotyka się z krytycznym podejściem zarówno samych uchodźców, jak i oddelegowanych do wsparcia przedstawicieli samorządów lokalnych. W Przemyślu nie ma ich dokąd kierować, przecież to miasto tranzytowe. W czym to pomoże, że wyślę na rok młode dziewczyny do jakiejś [ed. małej miejscowości], jak mi tam ani pracy nie znajdują, nie usamodzielnią, nawet gęby do nikogo nie otworzą, dzieciak się zmarnuje? Dzwonią i wracają - mówi pracownik w przygranicznym Przemyślu (maj 2023).

Choć program relokacji miały być wdrażany od początku 2023 roku, jak informowała w jednym z wywiadów ministra Agnieszka Ścigaj w listopadzie ubiegłego roku, to dziś brakuje o nim jakichkolwiek publicznie dostępnych informacji. W trakcie badań nie napotkaliśmy także jakichkolwiek informacji na jego temat.

PERSPEKTYWA OSÓB ZARZĄDZAJĄCYCH ORAZ ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH

W ramach prowadzonych badań zespół badawczy Konsorcjum konsultował się z osobami zarządzającymi punktami zbiorowego zakwaterowania (niezależnie, czy ich administratorem były władze publiczne, organizacje społeczne czy międzynarodowe). W ich relacjach przeważało doświadczenie osamotnienia w koordynacji punktów, braku jasnej komunikacji oraz instrukcji ze strony władz wojewódzkich (czy samorządowych, gdy punkty były prowadzone przez organizacje) oraz potrzeba wymiany doświadczeń i dobrych praktyk ze strony innych punktów. Osobną kategorią były punkty zarządzane przez organizacje społeczne sprofilowane pod konkretne grupy osób uchodźczych - osoby z niepełnosprawnością, samodzielne matki, osoby niebiałe, Romowie i Romki, osoby LGBTI+ - oraz punkty przyparafialne lub administrowane przez organizacje i związki wyznaniowe.

Proszę zrozumieć naszą perspektywę. To nie miało tyle trwać i my oczywiście tych ludzi nie wyrzucimy, bo gdzie wtedy pójdą - tłumaczyła jedna z koordynatorek punktu w pobliżu Nowego Targu, dawniej gospodarstwa agroturystycznego (maj 2023). Zgłaszała też rosnące napięcia nie tylko między samymi osobami zakwaterowanymi w punkcie, ale też kadram zarządzającą punktem a nimi, wywołane długotrwałym stanem - jej słowami - *pomagania pod przymusem* (maj 2023). Większość osób koordynujących wskazuje na doświadczenie długotrwałego zmęczenia pomaganiem ([Konsorcjum Migracyjne 2023](#)), ale też potrzebę większego wsparcia - także merytorycznego - w zakresie zarządzania punktami lub profilowania pomocy pod określone potrzeby.

W zakresie komunikacji z władzami samorządowymi i wojewódzkimi, zdecydowana większość osób zarządzających określała ją jako niesatysfakcjonującą (innego zdania były jedynie dwie spośród ponad 20 osób, z którymi rozmawialiśmy). Dla przykładu, w województwie wielkopolskim we wszystkich badanych punktach osoby administrujące ośrodkami nie miały regularnego kontaktu z urzędem wojewódzkim. W przypadku punktu przy ul. Warszawskiej odbyło się jedno spotkanie z Wojewodą dotyczące zmian ustawowych na przełomie lutego i marca w formie wideokonferencji - przedstawiono na nim założenia ustawy i kryteria do zwolnień, ale na większość pytań Urząd nie znał odpowiedzi (np. co zrobić, gdy osoba nie będzie chciała czy mogła płacić). MZZ przy ul. Rodawskiej otrzymało jedynie e-maila z Urzędu Miasta Poznania z wytycznymi, nie odbyło się żadne spotkanie. *Sam Urząd Wojewódzki nie wie, jak to rozliczać* - stwierdził właściciel punktu (maj 2023). Osoby administrujące MZZ w Żerkowie zostały zaproszone na spotkanie w sprawie zmian ustawowych do starostwa powiatowego, w którym wzięli też udział przedstawiciele PUP, powiatowego zespołu orzekającego o niepełnosprawności, itp.). We wszystkich ankiety zostały zebrane, choć z dużym opóźnieniem, ponieważ ich formularze dotarły z Urzędu Wojewódzkiego dopiero w marcu, gdy rozpoczął się już ustawowo pierwszy okres partycypacji w kosztach utrzymania. Według uzyskanych informacji, nawet w podlegającym bezpośrednio pod Urząd Wojewódzki punkcie przy ul. Warszawskiej (pomimo dzielącej ich odległości niespełna 4 km),

przedstawiciele urzędu nie pojawiali się w punkcie, nawet po [nagłośnionych nieprawidłowościach w jego prowadzeniu](#). Generalnie obiekty te były pozostawione poza kontrolą, a ich funkcjonowania nie monitorowano (jedyne kontrole, jakie się pojawiały, to budowlane, które jednak rozpoczęto dopiero po ujawnionych nieprawidłowościach na ul. Warszawskiej). Tym samym osoby prowadzące były zdane na własną intuicję, nie uzyskując żadnego instrumentalnego wsparcia w zakresie prowadzenia takiego obiektu dla osób uchodźczych. Według osoby administrującej punkt przy ul. Rodawskiej, przedstawiciele Urzędu Miasta też ani razu nie pojawili się w tym ośrodku aż do maja 2023 (poza kontrolą budowlaną). Po inspekcji służb, w czerwcu 2023 wojewoda nie przedłużył umowy na finansowanie punktu przy ulicy Warszawskiej z uwagi na zły stan budynku, po wielokrotnie zgłaszanych skargach; decyzją wojewody osoby uchodźcze mogą w nim pozostać do końca lipca 2023 r., pomimo [listu](#) podpisanego przez ok. 250 osób w nim zakwaterowanych.

Zagrożenie eksmisjami

Temat eksmisji oraz ustalenia w zakresie tego, kto i na jakich warunkach może je wykonywać oraz czy od takiej decyzji można się odwołać, w maju i czerwcu 2023 roku był niewiadomą dla wszystkich zainteresowanych grup, od osób uchodźczych po władze wojewódzkie.

W poznańskim punkcie przy ul. Warszawskiej osoby, które do 1 czerwca 2023 nie zapłaciły kwoty 1627,50 zł za pobyt (za maj), zostały wezwane przez właścicieli budynku do natychmiastowej wyprowadzki, ewentualnie do napisania oświadczenia, dlaczego osoba nie zapłaciła i nie wyprowadziła się. Właściciele tego obiektu podczas wywiadu w maju 2023 r. przyznawali, że nie uzyskali informacji, jak egzekwować należne płatności i jak postępować, jeśli osoby nie zapłacą. Wysłali w tej sprawie zapytanie do Urzędu Wojewódzkiego i do Policji, czy wolno im wykwaterowywać osoby, które nie będą uiszczają opłaty, ale nie otrzymali żadnej jednoznacznej odpowiedzi: *Oni sami nie wiedzą, co mają powiedzieć* - tłumaczył właściciel punktu. Wcześniejsza nieudana próba eksmisji jednej z mieszkank (z powodu zakłócania przez nią porządku) uświadomiła im niemoc prawną w tym zakresie. W odpowiedzi urzędu wojewódzkiego na pismo zespołu z prośbą o wskazanie procedur również znalazła się informacja, że to właścicielom obiektów pozostawia się rozwiązanie problem, co zrobić w sytuacji, gdy osoba nie płaci. Stąd wniosek, że urząd wojewódzki sam nie wie, jak to prawo ma być egzekwowane. W samym punkcie zespół odnotował przypadki natychmiastowych eksmisji, w tym próbę nocnej eksmisji starszej kobiety egzekwowaną przez firmę ochroniarską i policję. W ośrodku często interweniowała policja ze względu na bójki będące skutkiem spożywania alkoholu. Mieszkanek wskazywały na poczucie zagrożenia - w godzinach nocnych obiekt nie był chroniony, w rezultacie czego każdy mógł do niego wejść. W budynku nocowały czasami osoby w kryzysie bezdomności oraz w kryzysie zdrowia psychicznego.

Zgromadzony materiał wyraźnie wskazuje na brak jasności w zakresie możliwości prowadzenia eksmisji oraz procedur, według których powinna być ona wykonywana. Potęguje to poczucie dezinformacji i frustracji, zarówno ze strony koordynatorów punktów, którzy nie wiedzą jak dowodzić swoich praw, jak i

samych osób uchodźczych, które tych praw często nie znają. Co więcej, te niejasności tworzą też pole do ewentualnych naruszeń i wymuszeń finansowych, które przy braku regularnego monitoringu przez władze lokalne i dużej rotacji zakwaterowanych, ciężko zgłaszać lub udowodnić. Nierzadko w takiej sytuacji interweniują organizacje społeczne - o ile prowadzą w danym punkcie lub regionie monitoring i mają do niego dostęp.

Rola organizacji społecznych

Rola organizacji społecznych w punktach zbiorowego zakwaterowania sprowadza się przede wszystkim do trzech głównych obszarów. Po pierwsze, niektóre organizacje społeczne wzięły na siebie ich zakładanie i administrację, szczególnie tych sprofilowanych pod potrzeby grup szczególnie wrażliwych. Po drugie, liczne organizacje społeczne wspierają, monitorują lub interweniują w konkretnych punktach, uzupełniając w tym działania administracji publicznej. Wsparcie to może mieć postać konsultacji prawnych, tłumaczeń, działań edukacyjnych dla dzieci, pomocy psychologicznej lub asysty w urzędach lub gabinetach medycznych. Po trzecie, dla wielu osób uchodźczych opuszczenie punktu zbiorowego zakwaterowania wymaga m.in. znalezienia alternatywnego zakwaterowania, placówki edukacyjnej dla dzieci, podjęcia pracy etc. Organizacje społeczne wspierają zatem usamodzielnianie się poprzez konkretne działania, a nawet zatrudniając je do wspierania innych osób (Konsorcjum Migracyjne 2023). Dla przykładu, w punkcie prowadzonym w Krakowie przez organizację Salam Lab, spośród 231 zakwaterowanych do końca kwietnia 2023 r. osób do zwolnienia z opłaty nie zakwalifikowało się 59 osób (maj 2023), co przyczyniło się do szukania przez organizację alternatywy: *Osoby nie kwalifikujące się do skorzystania z rządowej pomocy, korzystały z projektów AirBnB i Biedronki w ramach naszej współpracy. W jednym i drugim projekcie osoby mogą korzystać z zakwaterowania przez 30 dni - tłumaczył koordynator punktu (czerwiec 2023).*

Jeśli chodzi o wsparcie przez organizacje punktów administrowanych przez aktorów publicznych, to działania takie wymagają dostępu do nich. Tymczasem część koordynatorów takich punktów nie widzi potrzeby angażowania trzeciego sektora - tak uznało np. trzech z czterech wizytowanych punktach województwa dolnośląskiego. W jednym z nich osoby zarządzające nie odróżniały jednorazowego informowania osób zamieszkujących o ich sytuacji prawnej od dostępu do specjalistycznych usług, jednocześnie krytycznie wypowiadając się o ofercie trzeciego sektora w tym zakresie. *Czasami musimy negocjować, żeby pozwolili nam wejść i pomóc, bo nie przyznają się, że mają np. pacjentkę, która wymaga stałej opieki, lekarza, wózka - podsumowała jedna z koordynatorek ze Stowarzyszenia Mudita, organizacji wyspecjalizowanej w pracy z osobami niepełnosprawnymi w Krakowie i Warszawie. A czasami się sami do nas zwracają - dodaje.*

Warto wskazać, że chęć prowadzenia punktu przez organizacje społeczne nie gwarantuje od razu jego wysokiego standardu lub samowystarczalności, przynosi też różne rezultaty nawet w obrębie tego samego regionu, jeżeli brak jest spójnych standardów oraz wsparcia podmiotów zewnętrznych. *To nie*

tak, że wiedzieliśmy, jak pracować z uchodźcami. Też musieliśmy się tego nauczyć. To zupełnie nowa wiedza - wskazywał koordynator noclegowni dla osób uchodźczych LGBTI+ prowadzonego przez Stowarzyszenie Lambda Warszawa (listopad 2022), wskazując też na to, że we wsparcie w zakwaterowaniu uchodźczyń zaangażowało się wiele organizacji społecznych bez uprzedniego doświadczenia w tym obszarze. Innym dobrym przykładem są punkty prowadzone w województwie podkarpackim “wyspecjalizowane” w kwaterowaniu romskich uchodźczyń z Ukrainy wskutek decyzji wojewody o likwidowaniu punktów oraz udokumentowanej dyskryminacji tej grupy ze strony władz lokalnych (Fundacja w Stronę Dialogu 2023). Ośrodek Fundacji Open Heart Shelter jest jednym z nielicznych, które oferują długoterminowy pobyt osobom uchodźczym, w tym ukraińskim Romom. W ośrodku znajduje się do 70 mieszkańców. Jednym z większych wyzwań jest, jak zauważyła jedna z osób koordynujących ośrodek, *jawna dyskryminacja ze strony osób nieromskich z Ukrainy wobec osób romskich. Mieszkańcy zbuntowali się i postanowili nie korzystać ze wspólnej kuchni i lodówki twierdząc, że Romowie ukradną im jedzenie. Siedmioletnia dziewczynka została zaatakowana przez mieszkańców piłką, spadła z roweru i doznała kontuzji. Dochodzi także do agresji słownej i mowy nienawiści.* Koordynatorka przyznała, że czuje bezsilność w obliczu tej sytuacji, choć postawiła ultimatum mieszkańcom w zakresie zasad pobytu we wzajemnym szacunku. Z szeregiem wyzwań mierzą się też ośrodki UNITATEM w Jarosławiu, Radymnie i Kidałowicach, które z czasem poniekąd stały się ośrodkami odpowiadającymi za recepcję romskich uchodźców. Pierwszy punkt znajduje się około 30 km. od Korczowej, w odizolowanym miejscu i zapewnia uchodźcom pobyt długoterminowy w ramach programu 40+ i wsparcia donorów. Fundacja zaczęła działać dzień po wojnie, w marcu zyskała osobowość prawną: *Otworzyliśmy ten ośrodek 48h po tym, jak zobaczyliśmy Romów na ulicy - tłumaczyła koordynatorka (kwiecień 2023).* Funkcjonuje on bez wsparcia władz lokalnych, a wojewoda pomimo apeli odmawiał spotkania (maj 2023). W marcu 2023 mieszkało w nim już ok. 130 osób romskich, większość z Zakarpacia. Wizyta organizacji pomocowych wykazała pogorszenie standardów zakwaterowania, w tym sanitarnych (Fundacja w Stronę Dialogu 2023). Jak wynika z materiału terenowego, do UNITATEM w Radymnie kierowane są przede wszystkim osoby romskie z całego regionu: *Tu mieszka najbardziej zmarginalizowana grupa Romów z Ukrainy - tłumaczy koordynatorka (kwiecień 2023).* *Z ośrodka raczej nie wychodzimy, nie mamy kontaktu z sąsiadami - tłumaczy jedna z zakwaterowanych uchodźczyń (maj 2023).* *Z pozostałymi mieszkankami idzie się dogadać. Nie mamy żadnych pieniędzy. Wysłała nam rodzina z Ukrainy, żebyśmy miały za co przeżyć. Dodaje, że odwiedza je lekarz, ale nie mają lekarstw. Jak tylko wojna się skończy, wracamy do Ukrainy - tłumaczy.* Jedna z rozmówczyń w Kidałowicach tłumaczyła: *Nie rozumiem, czemu mnie tu przywieźli. A potem bus odjechał, już nie miałam jak wrócić (maj 2023).* W obrębie tego samego województwa funkcjonują dwa inne punkty prowadzone przez organizacje społeczne - Open Heart

Pomimo długofalowego scedowania odpowiedzialności za pomoc humanitarną, recepcję i integrację osób uchodźczych w Polsce w znacznej mierze na sektor społeczny, odpowiedzialności tej nie towarzyszy długofalowe wsparcie (ze strony przedstawicieli władz centralnych lokalnych, ale też wielu organizacji międzynarodowych). Zarówno same organizacje, jak pracujący w nich i wolontariusze/ki wielokrotnie zgłaszali obawę o niepewną przyszłość. Podobny głos pojawił się ze strony zespołów

zarządzających miejscami zbiorowego zakwaterowania: *Nie wiemy, kiedy nasz ośrodek się zamknie. Opłaciłem czynsz na dwa miesiące z góry z własnej kieszeni, ale nasze schronisko nie jest wspierane długofalowo przez władze* - tłumaczył koordynator ośrodka Open Heart w Przemyślu w kwietniu 2023. *Od początku łatamy dziury w zakwaterowaniu, w tym starszych Romek i Romów, osób z niepełnosprawnościami, z traumą, depresją* - dodawała koordynatorka UNITATEM, podkreślając, że brak systemowego i długoterminowego wsparcia może doprowadzić do zamknięcia ośrodka, pozostawiając mieszkańców bez alternatywnego zakwaterowania. *Granty się skończyły z końcem grudnia. Przyszłość widzimy ciemno. Najbardziej nas przeraża to, że władze pewnie czekają aż nam się nie uda i skończą środki. A koszty rosną. Gdzie ci Romowie mają się podziąć?* - tłumaczyła. Pracownica Domu Ukraińskiego w Przemyślu tłumaczy też, że to właśnie organizacje społeczne, przy wsparciu międzynarodowych, rozpoznają grupy wykluczone intersekcjonalnie i świadczą im kompleksowe wsparcie, którego władze lokalne i centralne nie zauważają lub nie potrafią (Fundacja w Stronę Dialogu 2023; Habitat for Humanity 2022).

INTERWENCJE KRYZYSOWE W PUNKTACH ZBIOROWEGO ZAKWATEROWANIA

W miejscach zbiorowego zakwaterowania dochodzi do wielu interwencji kryzysowych. Interwencje te są reakcją na sytuacje, w których dochodzi do zastosowania przemocy, najczęściej wobec dzieci. Najbardziej widoczna jest przemoc fizyczna ze strony opiekunów w postaci klapsów, szturchnięć, uderzeń z otwartej dłoni w twarz lub głowę, a w najgorszych przypadkach nawet pobić ze skutkiem w postaci krwotoku czy złamań. W tych przypadkach podczas interwencji niejednokrotnie dowiadujemy się o stosowaniu także przemocy psychicznej przez opiekunów dziecka. Częste zjawiska to skrajna nieodpowiedzialność (pozostawianie małych dzieci bez opieki), zaniedbanie edukacji, zaniedbanie higieny dziecka, obojętność opiekunów, krzyki, a także zdarzają się przypadki odrzucenia.

Często obserwujemy także przemoc pomiędzy dorosłymi mieszkańcami, która jest zwieńczeniem konfliktów/ kłótni (tj. wyzwiska, groźby, bójki, duszenie, drapanie itp.). Widoczna jest także przemoc w grupach rówieśniczych pomiędzy dziećmi i nastolatkami. Niejednokrotnie brak sympatii kończy się kłótnią, bójką, popchnięciami czy wyzwiskami. W grupach nastolatków zdarzają się przypadki wczesnego współżycia, a czasem nawet molestowania seksualnego.

Pracownicy punktów zbiorowego zakwaterowania są w obowiązku reagować na takie zdarzenia i zgłaszać je odpowiednim osobom czy służbom. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że pracownicy punktów powinni zgłaszać wszystkie niepokojące zachowania, w tym także drobne incydenty i swoje obserwacje tak, by prowadzić do działań prewencyjnych. Kluczowa tu jest szybka i wczesna reakcja, tak by przemoc nie eskalowała. W przypadku sytuacji kryzysowej zgłaszanie tego jest obowiązkiem pracowników przede wszystkim oddelegowanych tam instytucji publicznych. W przypadku wolontariuszy czy świadków, jest to obowiązek społeczny.

W punktach zbiorowego zakwaterowania bardzo istotna jest współpraca pomiędzy lokalnym ośrodkiem pomocy społecznej (OPS), Centrum Interwencji Kryzysowej (CIK), Policją, Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR) oraz organizacjami społecznymi wspierającymi w takich sytuacjach. Stworzenie zespołu uzależnione jest od realiów lokalnych, ale też od tego, w jaki sposób miasto organizuje punkty zbiorowego zakwaterowania (kto jest na miejscu). W każdej gminie działa także zespół interdyscyplinarny, którego celem jest koordynacja działań na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Prawidłowy schemat reakcji powinien opierać się na prewencji. W przypadku podejrzenia nieprawidłowości wychowawczych wobec dzieci pracownicy powinni zgłaszać swoje uwagi i zastrzeżenia do właściwego pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej. Powinien on

następnie przeprowadzić natychmiast swoją procedurę, na podstawie której może ustalić, czy zgłoszone obawy są słuszne, i zastosować odpowiednie rozwiązania w celu kontroli rodziny. Częstoym efektem poza wywiadami środowiskowymi jest zakładanie niebieskich kart, a także nadzór kuratorski. Pozwala to na bieżącą kontrolę, ale także na wdrażanie rozwiązań pozwalających na poprawę sytuacji w rodzinie.

W przypadku wystąpienia przemocy, gdzie konieczna jest interwencja, pierwsze informowane służby to Policja i karetka pogotowia. Pracownik punktu zbiorowego zakwaterowania od razu powinien zawiadomić wspomniane służby. Każdy przypadek przemocy musi zostać zgłoszony. Dodatkowo istotne jest zapewnienie wsparcia psychologicznego ofiarom, zatem zaleca się wezwanie pracowników CIK. Policja prowadzi czynności w celu zgromadzenia dowodów i zabezpieczenia ofiary, a także ukarania sprawcy. Karetka jest niezbędna do zabezpieczenia zdrowotnego, ale w przypadkach przemocy niejednokrotnie do potwierdzenia lub stwierdzenia podejrzenia uderzenia. O każdej interwencji muszą być informowani pracownicy OPS. Informowanie powyższych służb i instytucji pozwala na przejęcie i dalsze prowadzenie sprawy adekwatnie do potrzeb i toku sprawy.

Niestety, praktyka pokazuje, że często zgłoszenia takie są bagatelizowane. Po pierwsze, często zgłaszającymi nie są pracownicy instytucji, a pracownicy organizacji społecznych wspierających osoby uchodźcze. Jest to pokłosie systemu rotacyjnego pracowników instytucji publicznych, którzy odpowiadają za punkt zbiorowego zakwaterowania. Częste rotacje powodują chaos informacyjny wewnątrz tej instytucji oraz nieznamość mieszkańców punktu zbiorowego zakwaterowania. Działa to też w drugą stronę, mieszkańcy darzą większym zaufaniem pracowników organizacji społecznych, ponieważ są oni na punktach regularnie, a poza tym mogą się z nimi komunikować w zrozumiałym dla nich języku. Stąd też w przypadku nieprawidłowości niejednokrotnie lepiej poinformowani są o tym pracownicy organizacji.

W odpowiedzi na zgłoszenia nieprawidłowości często używany jest argument różnic kulturowych i wynikającego z nich innego wychowania dzieci w rodzinach ukraińskich – tzw. “chłodnego wychowania”. Przerażająco częstym zjawiskiem jest niechęć służb do reagowania w takich sytuacjach ze względu na tylko czasowy pobyt uchodźców, a czasem nawet lęku przed zarzutem dyskryminacji. W takich sytuacjach niezwykle ważne jest, aby wypracować system lokalnej współpracy – zespołu.

Kluczowe jest odbycie serii spotkań z przedstawicielami służb w celu wypracowania modelu czy też ścieżki reakcji – zaczynając na działaniach prewencyjnych, a kończąc na interwencji w sytuacjach drastycznych. Ważne jest rozeznanie lokalne, które skutkuje dołączeniem do zespołu także innych instytucji przydatnych w danych sprawach, a także organizacji społecznych

przemocy). Bardzo ważne jest ustalenie, kto za co odpowiada i do kogo zgłaszać się w zależności od sytuacji czy problemu. Ustalenie osób głównych do kontaktu i pozyskanie tych kontaktów. Niezwykle ważne jest także wypracowanie zaufania w takim zespole, tak by wszyscy byli pewni, że działają w tym samym celu jako zespół, a nie rywalizujące jednostki. Niekiedy należy sięgnąć do rozwiązań niekonwencjonalnych, lecz skutecznych. Ważne jest rozeznanie lokalne.

Rekomendujemy stworzenie stanowiska lub kilku stanowisk interwenientki/interwenienta kryzysowego. Jest to osoba przeszkolona do reakcji i prowadzenia interwencji w sytuacjach kryzysowych. Osoba ta powinna mieć wypracowaną szybką ścieżkę kontaktu z wymienionymi służbami i instytucjami. Jej rolą jest prowadzenie interwencji kryzysowej we współpracy z odpowiednimi instytucjami, asystując im i pilnując poprawności prowadzonych czynności. Pozwala to na ominięcie chaosu i ewentualnych procesów poznawania się z nowymi osobami za każdym razem. Interwenient musi być jednak na bieżąco informowany o sprawach na punktach zbiorowego zakwaterowania, tak by znał historię rodziny. W sytuacjach niejasnych są to kluczowe fakty w rozmowie z patrolem policji przesłanym do poprowadzenia sprawy.

PERSPEKTYWA UCHODźCZYŃ ORAZ OSOBY W TRUDNEJ SYTUACJI ŻYCIOWEJ

W domu lepiej, ale tam nie można
(kobieta, województwo lubelskie)

Większość osób objętych badaniem stanowiły osoby uchodźcze. W tej grupie przeważały osoby zwolnione z opłaty, ale były wśród nich także takie, które nie wiedziały, czy zostaną z niej zwolnione lub wciąż oczekiwały na decyzję. Grupa osób, która wiedziała już, że zwolnienia z opłaty nie otrzymała, stanowiła zdecydowaną mniejszość. W kilku rozmowach pojawiła się też informacja, że w przypadku braku zwolnienia dana osoba postanowi wrócić do Ukrainy. Osoby, z którymi rozmawialiśmy, informowały o przypadkach, gdy ktoś po informacji o wejściu w życie przepisów o opłatach zdecydował się opuścić Polskę i wyjechać do Ukrainy lub innego państwa, głównie w Europie Zachodniej.

W rozmowach w kwietniu i maju 2023 r. przeważały relacje o dezinformacji lub braku komunikacji o zmianach ustawowych, frustracja długotrwałym oczekiwaniem ale także wdzięczność wobec tzw. polskiej gościnności oraz chęć usamodzielnienia, utrudnioną przez złą sytuację mieszkaniową (szczególnie w dużych miastach). Notorycznie pojawiał się temat tzw. osób w trudnej sytuacji życiowej oraz braku jasności lub zgody na to, jak jest interpretowana przez organ decyzyjny lub treść ustawy. Zespoły badawcze rozmawiały także z przedstawiciel(k)ami grup szczególnie wrażliwych, z których tylko część została zidentyfikowana wprost w nowelizacji ustawy.

Czekam na decyzję. Nie mam oszczędności, bo z czego tu oszczędzać - tłumaczyła w maju 2023 r. jedna z obywaterek Ukrainy, 36-letnia matka dwojga dzieci. *Tłumaczyłam, że nie mam z czego płacić i nie mam jak zarobić z dwójką małych [dzieci]. Wytłumaczyli mi [w punkcie], że mam o jedno dziecko za mało.* Podobne głosy pojawiły się przy okazji wielu wywiadów z osobami uchodźczymi w badanych województwach. Większość osób otrzymała jednak decyzję o zwolnieniu z opłaty, jednak jest to - zgodnie z informacjami podanymi przez same województwa - mniej niż deklarowane "85 procent"¹⁶. *Nie wiem, skąd są te szacunki, skoro u nas jedna trzecia wciąż czeka na decyzję, skoro uzupełniamy dokumenty* - tłumaczyła koordynatorka punktu w Krakowie w maju.

W części wizytowanych punktów właściciele oferowali możliwość odpracowywania części lub całości opłaty partycypacyjnej (wielkopolskie, małopolskie, podkarpackie). Dla przykładu, administrator jednego z punktów w Wielkopolsce zaproponował osobom niezwolnionym z partycypacji w kosztach, że jeśli zrezygnują z wyżywienia, ich opłata - która według jego wyliczeń wyniosła 1585 zł miesięcznie - zostanie pomniejszona o 1000 złotych i wyniesie tylko 585 zł, na co wszyscy przystali. Nie wiemy, na ile

¹⁶ PAP, MSWiA: 85 procent uchodźców z Ukrainy..., 29.04.2023, msn.com/pl-pl/wiadomosci/polska/mswia-85-proc-uchod%C5%BAC%C3%B3w-z-ukrainy-w-o%C5%9Brodkach-nie-musi-dop%C5%82aca%C4%87-do-utrzymania/ar-AA1avDeQ?ocid=Peregrine

takie rozwiązanie jest zgodne z prawem, ale z pewnością jest ono na rękę osobom zobowiązanym do płacenia. Warto jednak wskazać, że występuje tu przestrzeń do potencjalnych nadużyć, wymuszania zależności i przemocy z uwagi na płęć, a także - co zespół udokumentował w jednym z punktów w Poznaniu - nieprawidłowości w poborze opłaty partycypacyjnej pod groźbą eksmisji.¹⁷ Podobna praktyka, choć pozytywnie oceniana przez większość ankietowanych, powinna zostać poddana szczegółowemu monitoringowi pod tym kątem.

W punkcie prowadzonym w Krakowie przez organizację Salam Lab, spośród 231 zakwaterowanych w kwietniu 2023 r. osób do zwolnienia z opłaty nie zakwalifikowało się 59 osób (maj 2023), co przyczyniło się do szukania przez organizację alternatywy: Osoby nie kwalifikujące się do skorzystania z rządowej pomocy, korzystały z projektów AirBnB i Biedronki w ramach naszej współpracy. W jednym i drugim projekcie osoby mogą korzystać z zakwaterowania przez 30 dni - tłumaczył koordynator punktu (czerwiec 2023).

Decyzja o nałożeniu opłaty partycypacyjnej nie oznacza od razu, że zakwaterowane osoby mogą lub chcą ją ponosić; szczególnie jeżeli mechanizmy jej egzekucji nie są jasne nawet dla samych samorządów. Spośród sześciu pytaných osób objętych kosztami opłaty w województwie małopolskim, dwie postanowiły o tym, że pozostaną w punkcie pomimo braku możliwości finansowych pozwalających na pobyt. Inne dwie rozpoczęły proces dogadywania możliwości odpracowywania należności (całkiem lub częściowo) z administracją.

Wartym wzmianki przypadkiem był punkt w Siedlcach, który zapewnia nieodpłatne zakwaterowanie, w związku z czym po ogłoszeniu zmiany ustawowej wiele osób (w tym zakwalifikowanych już do opłaty) próbowało się do niego dostać: Przyjechaliśmy [do Szydłowca] z synem w lutym tego roku, kiedy już wiadomo było, że będziemy płacić za pobyt w każdym miejscu - tłumaczyła 48-letnia kobieta z Dnipro.

W oficjalnej korespondencji cztery województwa wskazały na możliwość alternatywy do zbiorowego zakwaterowania w postaci punktów aktywizacji zawodowej, jednak w rozmowach z przedstawicielami samorządów lokalnych w maju i czerwcu 2023 nie udało się ustalić, gdzie takie punkty miałyby powstać oraz na jaki termin byłyby tam przyjmowane osoby relokowane z punktów zbiorowego zakwaterowania (oraz od kiedy).

¹⁷ Więcej o udokumentowanych przypadkach nadużyć praw pracowniczych uchodźczyń z Ukrainy oraz przemocy ze względu na płęć: Ani jednego bezpiecznego miejsca: uchodźcy z Ukrainy a ryzyko przemocy, wyzysku i handlu ludźmi, University of Birmingham 2022, api.ngo.pl/media/get/202767

INFORMACJA O ZMIANACH W USTAWIE

Oni dużo szybciej wiedzieli o tej zmianie. Zanim my się cokolwiek dowiedzieliśmy w ośrodku, już nam kilkanaście [osób] wróciło na Ukrainę

(maj 2023 r., pracownik UM w MZZ, mazowieckie)

W wielu objętych badaniem punktach zatrudniony polski personel zauważał, że o zmianie przepisów zakwaterowane osoby z Ukrainy wiedziały jeszcze przed samą kadrą punktów zbiorowego zakwaterowania. Osoby uchodźcze jako źródło informacji wskazywały media społecznościowe i komunikatory, w szczególności Vibera i TikToka: *Pierwsze informacje o opłatach pojawiły się w mediach społecznościowych i w palarni, gdzie mieszkańcy plotkują, jeszcze przed ogłoszeniem zmian przez kierownictwo ośrodka. Akurat w pobliżu ośrodka rozpoczęła się budowa i ciągle pojawiają się spekulacje o likwidacji. Myśleliśmy, że może to koniec dla naszego ośrodka – tłumaczyła emerytka z Kramatorska w jednym z punktów w Warszawie (czerwiec 2023).*

Dla wielu pytanych informacja o zmianie przepisów wiązała się z poczuciem niepewności, stresem, a niektóre osoby zmobilizowała do przyspieszenia planowanego powrotu na Ukrainę. *Wszyscy się martwili, na Viberze czytaliśmy, że Ukraińcy w Polsce będą płacić 40 zł miesięcznie – wspominała matka z trójką dzieci z zachodniej Ukrainy w punkcie w Siedlcach. Szczególnie dotyczyło to mniejszych miejscowości oraz punktów w małych gospodarstwach agroturystycznych: U nas to my powiedziałyśmy sołtysowi, a nie on nam. Sprawdził z miastem, a miasto samo nie wiedziało - tłumaczyła jedna z uchodźczyń w Pyzówce. Pierwsze, to trzeba było przeciwdziałać dezinformacji, ale na tym etapie nic nie było wiadomo - stwierdził sołtys Pyzówki. Ponadto, o planowanej zmianie osoby dowiadywały się też od innych zakwaterowanych, a nawet od rodziny w Ukrainie. Każdy coś wiedział i nie wiedział nic - stwierdziła uchodźczyni z Pyzówki.*

Dopiero od lutego 2023 r. o zmianie ustawowej i jej konsekwencjach informowały same osoby zarządzające oraz wolontariusze. W większości punktów informacja ta została podana w sposób jasny, jednak problem stanowiły szczegóły, których często nie znały same osoby zarządzające (do czego również przyznawały się w trakcie wywiadów). W większości punktów zbiorowego zakwaterowania odbyły się zebrania (choć nie we wszystkich), a w części na tablicach informacyjnych czy na wspólnym komunikatorze (np. Viber) pojawiły się dwujęzyczne informacje o zmianach. W województwie mazowieckim w jednym z punktów treść zebrania na ukraiński język migowy tłumaczyła oddelegowana do tego osoba; w województwach dolnośląskim i małopolskim w niektórych punktach informacja przekazana była też na wspólnym komunikatorze Viber przez administrację (po polsku). Z kolei w żadnym z badanych punktów w województwie wielkopolskim Poznaniu czy Żerkowie uchodźczynie nie pamiętały o organizacji jakiegokolwiek spotkania dot. ustawy. W wielu punktach dodatkowym problemem było to, że uchodźczynie nie odróżniały wolontariuszy od administracji albo nie wiedziały, do kogo wnioskować o zwolnienie czy że od decyzji mogą się odwołać i do kogo. Było to problem szczególnie w mniejszych miejscowościach. W niektórych miejscach widać było także uznaniowość

administratorów punktów. Przykładowo w Poznaniu czy Żerkowie to administracja decydowała, kogo informować i wesprzeć w napisaniu odwołania od decyzji, a kogo nie. Same decyzje o braku zwolnienia z opłat przekazywane były natomiast publicznie w formie wezwania do zapłaty.

Dodatkową trudność stanowiła też bariera językowa; w niektórych punktach osoby uchodźcze wspominały, że administracja próbowała tłumaczyć treść ustawy *po rosyjsku, słabo znając rosyjski. Kto sobie to potem sprawdził, to dobrze* (mazowieckie, maj 2023). W innych zebranie prowadzono po angielsku lub polsku. W najgorszej sytuacji znaleźli się nieukraińskojęzyczni Romowie z Zakarpacia, pozbawieni tłumaczy na język węgierski.

AKTYWIZACJA ZAWODOWA UCHODźCZYŃ I PRACA W SZAREJ STREFIE

Część osób kwalifikujących się do partycypacji w kosztach utrzymania posiadała niewielkie oszczędności, jednak zazwyczaj wysokość kaucji i pierwszego czynszu przerastała ich możliwości finansowe, stąd nie są w stanie wynająć mieszkania na wolnym rynku. Wśród osób aktywnych zawodowo dominują kobiety pracujące na produkcji lub przy sprzątanii. Pracują one zazwyczaj na najniższych stawkach, a część z nich ze względu na konieczność opieki nad dziećmi tylko na pół etatu lub na umowach zleceniach, nie mając pewności, ile zarobią w danym miesiącu. Część osób pracuje dorywczo, także w szarej strefie - bez umowy o pracę.

Niemal wszystkie osoby, z którymi rozmawialiśmy, chcą się usamodzielnić - część wskazuje jednak na to, że obowiązek opłaty partycypacyjnej przy niewielkich możliwościach alternatywy mieszkaniowej oraz niskopłatnych pracach może to opóźnić. W podobnym tonie wypowiadają się osoby zarządzające punktami. Według danych z lutego 2023 r., dzięki wprowadzeniu uproszczonej procedury podjęcia pracy przez osoby uciekające z Ukrainy, z możliwości podjęcia pracy skorzystano 900 tys. razy. Ponadto, jak zauważa Stowarzyszenie Interwencji Prawnej w komentarzu do nowelizacji z 21 grudnia 2022 r.: Podkreślenia wymaga również fakt, iż ustawodawca z jednej strony chce zaktywizować zawodowo obywateli Ukrainy objętych regulacjami Specustawy, wskazując, iż mają oni uczestniczyć w kosztach udzielanej im pomocy, z drugiej zaś odbiera im możliwość zalegalizowania swojego pobytu na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy (art. 1 ust. 17 Nowelizacji). Powyższe stoi w sprzeczności z koncepcją racjonalnego prawodawcy.

W województwie małopolskim spośród 19 pytaných o to uchodźczyń, tylko trzy miały jakieś oszczędności; pięć natomiast pracowało w tzw. szarej strefie. Nie mamy wyboru - tłumaczyła jedna z kobiet, 37-letnia matka dwojga dzieci. Córka mnie pyta, czy jesteśmy biedne. Bo co ja jej kupię, wszystko co mamy, to dostaliśmy - tłumaczyła.

Ważnym źródłem dochodu są świadczenia na dzieci 500+, niewielkie świadczenia z Ukrainy, emerytury ukraińskie (często w wysokości ok. 300 zł miesięcznie), a także przelewy od krewnych pracujących w Polsce i za granicą. Nieliczne osoby pracują zdalnie w Ukrainie.

Warto podkreślić, że nie wszyscy są w stanie zdobyć pracę w Polsce, także krótkoterminowo. W punkcie przy ul. Warszawskiej w Poznaniu mieszkają osoby, które były wieloletnimi beneficjentkami pomocy społecznej w Ukrainie i ich szanse na aktywizację zawodową i pełne usamodzielnienie, zdaniem pracownicy pomocy społecznej, są niewielkie. W oficjalnej korespondencji cztery województwa wskazały na możliwość alternatywy do zbiorowego zakwaterowania w postaci punktów aktywizacji zawodowej, jednak w rozmowach z przedstawicielami samorządów lokalnych w maju i czerwcu 2023 nie udało się ustalić, gdzie takie punkty miałyby powstać oraz na jaki termin byłyby tam przyjmowane osoby relokowane z punktów zbiorowego zakwaterowania (oraz od kiedy).

ZMIANA W USTAWIE A PLANY NA PRZYSZŁOŚĆ

We wtorek wyjeżdżam (...) Koleżanka wyjechała, bo się przestraszyła płacenia. Ja nie dostałam decyzji, ale nie będę czekała

(kobieta z dwójką dzieci, Pyzówka; opuściła Polskę w maju 2023)

W większości badanych punktów administracja starała się maksymalnie ułatwić mieszkańcom przystosowanie się do sytuacji zainicjowanej przez prawodawców. Jednak dla niektórych zmiana prawa była impulsem do wcześniej rozważanego powrotu na Ukrainę lub wyjazdu na Zachód (mówiły o tym szczególnie osoby w Wielkopolsce, które wspominały o jednostkowych relokacjach do innych państw UE).

Wśród rozmówczyń przeważała decyzja o pozostaniu w Polsce, szczególnie komunikowały ją osoby, które uzyskały zwolnienie z opłat. Niemniej, w okresie prowadzenia badań (maj/czerwiec 2023 r.) część z nich wspominała o osobach, które opuściły punkty pod wpływem ogłoszenia nowelizacji. W punktach w województwie dolnośląskim administracja potwierdziła, że w związku ze zmianą przepisów każdy z punktów opuściło od kilku do 30 osób. Z kolei w województwie mazowieckim do maja 2023 r. ok. 600 osób opuściło ośrodki prowadzone przez Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie w związku ze zmianą ustawową. Największą zmianę odnotowaliśmy w Żerkowie, gdzie spośród 240 osób, które mieszkały tam w lutym, w maju 2023 r. zostało zaledwie 98. Pozostałe opuściły punkt głównie w okresie między wypełnieniem ankiet o ich sytuacji materialnej a otrzymaniem decyzji. W większości przypadków administracja ośrodków informowała, że nie śledzi losów osób uchodźczych po opuszczeniu przez nich punktów. W województwach podkarpackim i małopolskim intensywne wygaszanie punktów dodatkowo przyczyniło się do opuszczania ich na stałe przez uchodźczynie i wzmożonej skali wyjazdów z Polski. Stąd w niektórych regionach (np. dolnośląskim i małopolskim) osoby uchodźcze częściej niż lęk przed eksmisją zgłaszały obawę o likwidację ośrodka, w którym mieszkały.

W województwie dolnośląskim jedna z rozmówczyń wskazała, że musiałyby znaleźć pracę, by opuścić punkt; pozostałe (15) wskazały, że możliwość opuszczenia punktu i prywatnego zakwaterowania jest dla nich niemożliwa w związku z sytuacją mieszkaniową. Z kolei w województwie mazowieckim zespół otrzymał informację, że do maja 2023 r. ok. 600 osób opuściło ośrodki WCPR w związku ze zmianą ustawową. Największą zmianę odnotowaliśmy w Żerkowie, gdzie spośród 240 osób na luty 2023 r. do maja 2023 r. zostało zaledwie 98; pozostałe opuściły punkt głównie w okresie między wypełnieniem ankiet a otrzymaniem decyzji. W większości przypadków pytana o to administracja informowała, że nie śledzi ich losów po opuszczeniu punktu. W województwach podkarpackim i małopolskim intensywne wygaszanie punktów dodatkowo przyczyniło się do opuszczania ich na stałe przez uchodźczynie i wzmożonej skali wyjazdów z Polski.

Dla znacznej większości pytaných uchodźczyń opuszczenie punktu było niemożliwe w związku z brakiem środków (a czasem i możliwościami) na utrzymanie oraz złą sytuację na lokalnym rynku mieszkaniowym. Nawet w przypadku chęci podpisania umowy najmu okazjonalnego ze strony uchodźców właściciele nieruchomości wycofują się z wynajmowania im mieszkań. Przeszkodą jest też posiadanie dzieci lub zwierząt domowych: Pracuję na pełny etat jako asystentka kulturowa, ale mieszkania nie wynajmę, bo ludzie nie chcą pieska - tłumaczyła 22-latką z Kijowa z punktu w Siedlcach. Brak możliwości wynajęcia mieszkania ze względu na brak ofert, chęci wynajmu cudzoziemcom i wysokie ceny ogranicza znacznie mobilność osób przebywających w badanych MZZ.

Zwracano także uwagę na niechęć do relokacji do mniejszej miejscowości z dala od usług lub wyspecjalizowanej kadry (np. w pracy z osobami z niepełnosprawnością etc.). Zła sytuacja mieszkaniowa w regionie nie stanowiła jednak ustawowej przesłanki do zwolnienia z opłaty (Amnesty International 2022).

Warto zauważyć, że według danych polskiej Straży Granicznej proporcja powrotów i przyjazdów do i z Ukrainy na przestrzeni ostatnich miesięcy (luty - lipiec 2023) stopniowo maleje. Na okres luty 2022 - luty 2023 różnica ta wynosiła 1 mln 972 tys.¹⁸, a na cały okres luty 2022 - lipiec 2023 już 1 mln 822 tys.¹⁹ Na tę chwilę brak pełnoskalowych badań o motywacji osób powracających do Ukrainy. Wskazuje to na rosnący trend wyjazdu, który zapowiadały najczęściej także osoby ankietowane.

¹⁸ OKO.press, Gdzie jest milion uchodźców z Ukrainy, 28.02.2023, oko.press/ilu-jest-uchodzcow-z-ukrainy

¹⁹ Twitter Polskiej Straży Granicznej z 16.07.2023 r., twitter.com/Straz_Graniczna/status/1680819979166285825?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1680819979166285825%7Ctwgr%5E68dfb0a44e902316bf695da2755c4da0dd8c6068%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2F300gospodarka.pl%2Fnews%2Fuchodzcy-z-ukrainy-w-polsce-liczba

OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIĄ

Będę musiała płacić. Dostałam informację, że to nie wystarczy, bo to tylko drugi stopień
(kobieta, pacjentka po amputacji nogi, małopolskie)

Zgodnie z nowelizacją ustawy osoby z orzeczeniem o niepełnosprawności są zwolnione z kosztów partycypacji, ustawa nie precyzuje jednak stopnia tego orzeczenia oraz państwa wydającego to orzeczenie. Praktyka oraz wytyczne województw wskazują jednak na to, że honorowane są przede wszystkim orzeczenia o niepełnosprawności trzeciego stopnia wydane w Polsce, a w w Ukrainie tylko o tyle, o ile zostały przetłumaczone przez tłumaczy przysięgłych.

Prowadzi to jednak do szeregu problemów dla samych uchodźczyń oraz administracji punktów. Po pierwsze, wielu osobom nagła ucieczka z kraju objętego działaniami zbrojnymi uniemożliwiła lub utrudniła skompletowanie dokumentacji medycznej. Wiele osób nie posiadało lub nie tłumaczyło odpowiednich dokumentów, jak poinformowała w czerwcu 2023 mieszkanka ośrodka w Warszawie *Jak jechaliśmy do Polski wszystko było darmowe i nikt nie myślał o zbieranie dokumentacji po lekarzach. Co więcej, nowelizacja ustawy nagle zwiększyła zapotrzebowanie na tłumaczenia przysięgłe i wizyty u lekarzy specjalistów²⁰, których opinie są potrzebne do zwolnienia ze względu na trudną sytuację i w procesie orzekania o niepełnosprawności. W przypadku wizyt u np. psychiatrów i orzeczeń o niepełnosprawności intelektualnej niezbędne były wizyty u ukraińskojęzycznych specjalistów, których liczba w Polsce jest poważnie ograniczona, szczególnie z perspektywy mniejszych miejscowości.*

Kluczowym czynnikiem jest czas. *Takie skierowanie [do specjalisty] przedawnia się po miesiącu. Jak nie dostaniesz wizyty [u lekarza], zaczynasz od nowa* - tłumaczyła pracowniczka Stowarzyszenia Mudita, prowadzącego punkty dla osób z niepełnosprawnością w Warszawie i Krakowie. *Ktoś, kto projektował to prawo, nigdy nie był niepełnosprawny w Polsce (...)* Część to osoby niesamodzielne. *Co z miejscami, gdzie nie ma takich organizacji jak nasza?* - dodawała. Do czasu wyrobienia dokumentów lub gdy ich wyrobienie w ogóle nie jest możliwe część osób za radą administracji lub ośrodków pomocy społecznej składała wnioski o zwolnienie ze względu na trudną sytuację życiową, podobnie osoby mające czasowe problemy ze zdrowiem - złamania itp. Niezbędna była tu jednak wola i wiedza administracji lub organizacji społecznych oraz odpowiednia infrastruktura przystosowana do potrzeb osób z niepełnosprawnością, której często brakowało.

Dobra wola była też czynnikiem kluczowym ze strony ośrodków pomocy społecznej; w trzech wizytowanych punktach (w dolnośląskim i mazowieckim) organizacje społeczne mocno podkreślały wsparcie urzędników w kompletowaniu dokumentacji umożliwiającej zwolnienie z opłaty, a w Krakowie *gdyby nie cierpliwość i ping-pong z Urzędem, to połowa naszych [klientek] musiałaby płacić [za*

²⁰ Co ciekawe, nie wszędzie decyzje o zwolnieniu z opłaty zapadały w oparciu o dokumentację medyczną. Przykładowo w Żerkowie niepełnosprawność była tzw. deklaratywna i weryfikowała ją wyznaczona komisja Urzędu Wojewódzkiego.

zakwaterowanie]. W większości województw odnotowano przypadki, że administracja punktów doradzała osobom wpisywanie niepełnosprawności w rubryce “trudnej sytuacji życiowej” wraz z opisem o brakach w dokumentacji medycznej lub jej tłumaczeniu.

Osobną kategorią są osoby chronicznie lub przewlekle chore, jak np. pacjenci onkologiczni. W jednym z wyspecjalizowanych punktów w lubelskim akademiku przy ul. Chodźki niedaleko szpitala znajduje się ok. 70 osób.; Wszystkie zostały zwolnione z opłaty partycypacyjnej z uwagi na stan zdrowia. Jak tłumaczył zarząd punktu, niektóre osoby przychodzą na tydzień lub dwa po dawkę chemioterapii, a następnie wracają. *Lekarze w Ukrainie powiedzieli, żeby wracać do domu i umierać* - tłumaczyła jedna z pacjentek (maj 2023), odnosząc się do dylematu między opieką zdrowotną a decyzją o powrocie.

Podsumowując, kategoria niepełnosprawności wymieniona w nowelizacji wiele okazała się w praktyce trudna do udowodnienia. Wiele osób nie posiadało polskiego orzeczenia o niepełnosprawności lub tłumaczenia przysięgłego dokumentów medycznych przywiezionych z Ukrainy (o ile w ogóle je posiadali). Dodatkowo brak wolnych terminów u specjalistów i presja czasu powodowały kolejne utrudnienia. Przepisy te były także różnie interpretowane, jeśli chodzi o poziom niepełnosprawności, który by uprawniał do zwolnienia z opłat.

OSOBY W TRUDNEJ SYTUACJI ŻYCIOWEJ

Czy jak mam 50 lat, dwójkę dzieci i ciężką depresję, to jestem w trudnej sytuacji czy nie (...) Bo według mnie każdy, kto ucieka z Ukrainy, jest teraz w takiej trudnej sytuacji
(kobieta, podkarpackie/małopolskie.)

W opinii zdecydowanej większości pytanych to kategoria osób w trudnej sytuacji życiowej, która uprawnia do zwolnienia z opłaty, jest najbardziej enigmatyczna i niejasna. W mniejszości są osoby, które na wczesnym etapie otrzymały jakiegokolwiek wytyczne dot. interpretacji tej przesłanki. Przeważa podejście *case by case* i metoda prób i błędów, we współpracy z hipotetycznie życzliwym organem decyzyjnym.

Zgromadzone dane pokazują, że są trzy wiodące interpretacje tej kategorii. Po pierwsze, traktowana jest ona jako parasol dla wszystkich grup szczególnie wrażliwych, których nie wyszczególnia ustawa. Po drugie, umożliwia identyfikację przypadków indywidualnych osób, które np. 'prawie' kwalifikują się do więcej niż jednej grupy objętej zwolnieniem (np. matka dwojga dzieci z orzeczeniem drugiego stopnia). Po trzecie, traktowana jest też jako *przechowalnia*. *Zgłaszamy takiego delikwenta i czekamy na odpowiedź, a w międzyczasie zbieramy dokumentację* - tłumaczyła pracowniczka jednej z krakowskich organizacji. Alternatywą jest też zgłaszanie osób aktywnie poszukujących pracy, które wówczas - jak udokumentowano - otrzymują kilka dodatkowych miesięcy. Dla wielu koordynatorów arbitralność uznania tej kategorii stanowi jednak wytrych do zwolnienia jak największej liczby osób z kosztów zakwaterowania.

Interpretacja na korzyść zakwaterowanych pozostaje jednak w gestii organu. W poznańskim punkcie przy ul. Warszawskiej na 160 osób wnioskujących z tej kategorii o zwolnienie z opłaty aż 110 otrzymało decyzję odmowną (20 w pierwszym oraz 90 w drugim podejściu). Tym, które argumentowały trudną sytuację posiadaniem dzieci, sugerowano podjęcie pracy i zapisanie dzieci do szkoły lub przedszkola. Nierzadko jednak interpretacja różni się to znacznie w obrębie tego samego województwa. Dla przykładu, we wrocławskich punktach wnioski te są ściśle konsultowane z ośrodkami pomocy społecznej, a w Legnicy - rozpatrywane przez komisję, w skład której wchodzi pracownicy urzędu miasta, pracownicy socjalni oraz przedstawiciele samego punktu. Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie wymieniając dokumenty potrzebne do ubiegania się o zwolnienie dodały kolejne grupy kwalifikujące się do zwolnienia - osoby uczące się, bezrobotne, chore i mało zarabiające. Rejestracja w urzędzie pracy jako osoba bezrobotna, zaświadczenie lekarskie o niemożności podjęcia pracy, dokumenty potwierdzające naukę w Polsce lub Ukrainie (online), dokumenty potwierdzające niskie dochody lub wysokie wydatki kwalifikowały zdaniem administracji centrum do 'zwolnienia ze względu na trudną sytuację materialną'. Z kolei już w Oławie administracja punktu nie wyrażała zainteresowania procedurą zwolnienia z opłaty, a na pytanie o trudną sytuację życiową jako jej rozwiązanie wskazała aktywizację zawodową (maj 2023).

Niejasność kategorii i arbitralność decyzji o przyznaniu zwolnienia z tej kategorii zarazem zachęca lub zniechęca część osób uchodźczych oraz zarządów punktów do sięgnięcia po tę przesłankę do zwolnienia. Często jednak decydującym czynnikiem w tym zakresie jest dobra wola zarówno komisji oceniającej, jak i osób zarządzających punktem.

ROMOWIE I ROMKI Z UKRAINY NA PODKARPACIU

W regulaminie mamy, żeby Romów nie wpuszczać
(maj 2023, sztab Dworca PKP w Przemyślu)

Od pierwszych miesięcy sytuacja mieszkaniowa uchodźców romskich zarówno w Przemyślu, jak i w skali całego kraju jest znacząco gorsza od sytuacji innych osób uciekających z Ukrainy (Amnesty International 2023, Fundacja W Stronę Dialogu 2022). Romowie i Romki coraz częściej napotykały trudności i opór ze strony prywatnych najemców, co wynika z szeregu czynników - od udokumentowanych przypadków postaw antyromskich po ograniczenia finansowe. W pierwszych tygodniach po rozpoczęciu pełnoskalowej inwazji na Ukrainę osoby romskie, które uciekły do Polski, znajdowały zakwaterowanie głównie w mieszkaniach prywatnych dzięki grupom na mediach społecznościowych, bez zauważalnego wsparcia ze strony państwa (Kołaczek, Mirga & Talewicz 2022). Po roku sytuacja mieszkaniowa uchodźców z Ukrainy wyraźnie się pogorszyła, co szczególnie mocno uderzyło w społeczność romską, polegającą głównie na wsparciu organizacji społecznych. Doszło również do wygaszania punktów: z danych województwa wynika, że w szczytowym momencie 2022 roku w Przemyślu funkcjonowało 6 punktów recepcyjnych udzielających pomoc do 120 tys. uchodźców na dobę; obecnie działa tylko jeden (czerwiec 2023).

W 2023 roku raport Amnesty International wykazał systematyczne ograniczanie wstępu do ośrodków recepcyjnych osobom romskim uciekającym z Ukrainy m.in. w ośrodku w Nadarzyniu, Hrubieszowie czy Krakowie, określając to jako "niepokojący schemat działań podejmowanych względem romskich uchodźców". Regularny monitoring organizacji społecznych w Przemyślu oraz zebrany tam materiał również to potwierdza. Raport Fundacji w Stronę Dialogu z Przemyśla (2023) wskazuje, że na terenie województwa znajduje się niewiele ośrodków, które przyjmują osoby romskie. Są to punkty organizacji społecznych takich jak UNITATEM czy Open Heart, a nie ośrodki finansowane ze środków publicznych. Osoby romskie napotykając na wykluczenie, nierzadko decydują się na powrót do Ukrainy, w tym spustoszonego wojną regionu Zakarpacia. Jeżeli później decydują się wrócić do Polski, pierwszego bezpiecznego państwa, przez wyjazd oferta wsparcia dla nich maleje.

Odwiedziłam kilka punktów przyjmowania uchodźców z Ukrainy. Zauważyłam, że miejsca dla Ukraińców są dobrze wyposażone i stosunkowo komfortowe, podczas gdy te, w których przebywają Romowie, nie mają w zasadzie nic, a warunki są znacznie gorsze - tłumaczy Olena Vaidalovych, ekspertka ds. praw człowieka. Raport Fundacji w Stronę Dialogu dokumentuje szereg naruszeń w zakresie zakwaterowania osób romskich w województwie podkarpackim, co potwierdzają badania i rozmowy z przedstawicielami Urzędu Miasta w Przemyślu. W lipcu 2022 do Fundacji dotarły informacje o tym, że „z powodu zakłóceń w harmonogramie odjazdów i przyjazdów pociągów w Przemyślu, na dworcu kolejowym zgromadziła się duża grupa uchodźców z Ukrainy, w tym ok. 100 Romów. Burmistrz Miasta Wojciech Bakun, który był osobiście obecny na stacji, zażądał od wolontariuszy, aby nigdy nie zabierali Romów do centrum pomocy Tesco”, największego wówczas punktu recepcyjnego. Od tamtej pory zarówno retoryka władz lokalnych, jak i aktywna dyskryminacja romskich uchodźców przekłada się także na warunki oraz dostęp do zakwaterowania, w tym m.in. powstanie "korytarzyka romskiego" na Dworcu PKP w Przemyślu.

Jak podsumował sytuację romskich uchodźców jeden z krakowskich pracowników organizacji społecznej: Najpierw Romów nie wpuszczano, teraz ci, którzy tam są, muszą szukać sobie sami dachu nad głową (...) To trudne, bo mało kto chce mieszkać Romów, w ogóle mało kto chce teraz mieszkać uchodźców. Państwo znowu sobie z nami pogrywa.

PODSUMOWANIE

Analiza badań przeprowadzonych z inicjatywy Konsorcjum Migracyjnego wykazuje zarówno niespójność oraz prawne deficyty samej ustawy, jak i brak możliwości przeprowadzenia przez władze regionalne opisanej w ustawie procedury w zgodzie ze standardami praw człowieka zakwaterowanych w punktach uchodźczyń, jak i w sposób spójny, rzetelny i oferujący długofalową perspektywę integracji. Zgodnie z [odповідzią Minister Agnieszki Ścigaj do Rzecznika Praw Obywatelskich](#), wzrasta zapotrzebowanie uchodźców i uchodźczyń na mieszkania, a grupa ta jest narażona na wykluczenie. Rozwiązaniem jest zwiększenie puli mieszkań społecznych i komunalnych dla uchodźczyń oraz ich kompleksowe wsparcie w usamodzielnianiu się - a nie wymuszanie odpłatności za zakwaterowanie tymczasowe, często w niskim standardzie i z narażeniem osób uciekających przed wojną na straty finansowe, wymuszenia, a w konsekwencji nawet powrót do Ukrainy.

MAJĄC TO NA WZGLĘDZIE, KONSORCJUM MIGRACYJNE PRZYGOTOWAŁO NASTĘPUJĄCE REKOMENDACJE DLA POLSKIEGO RZĄDU, WŁADZ CENTRALNYCH ORAZ LOKALNYCH:

KONIECZNE JEST WYCOFANIE SIĘ Z UCHWALONEJ Z 13 STYCZNIA 2023 ROKU NOWELIZACJI USTAWY O POMOCY OBYWATELOM UKRAINY, która wymusza na części z nich partycypowanie w kosztach zakwaterowania (pomocy humanitarnej). Jest ona nie tylko niezgodna z przepisami Unii Europejskiej (art. 13 ust. 1 dyrektywy nr 2001/55/WE o ochronie czasowej), ale także nieskuteczna, bowiem w praktyce nieegzekwowalne są od osób uchodźczych zaległe opłaty (o czym świadczy nasza analiza prawna), a osób, które jej nie uiszczają nie można eksmitować, co podkreślają także przedstawiciele rządu²¹. Przepisy te odbieramy zatem jako stworzenie wrogiej atmosfery, która spowoduje, że osoby uchodźcze same uciekną z miejsc zbiorowego zakwaterowania w obawie przed bezdomnością (taki ruch zresztą zaobserwowaliśmy).

NIEZBĘDNE JEST BIEŻĄCE ZBIERANIE INFORMACJI O SYTUACJI W MIEJSCACH ZBIOROWEGO ZAKWATEROWANIA, które obejmie prowadzenie spójnego i regularnego przeglądu liczby tych punktów w Polsce z podziałem na województwa. W ramach tego monitoringu konieczne jest prowadzenie rejestru tych punktów (wraz z liczbą dostępnych oraz zajętych miejsc), jak

²¹ *Centra Zbiorowego Zakwaterowania. Poradnik dla osób przybyłych z Ukrainy*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2023, s. 13; https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2021/01/CentraZbiorowegoZakwaterowania_PoradnikPL.pdf [dostęp: 21.07.2023].

również liczby osób przebywających w każdym z tych punktów z uwzględnieniem ich sytuacji życiowej i szczególnych potrzeb.

REKOMENDUJEMY TEŻ WPROWADZENIE MINIMALNYCH STANDARDÓW, JAKIE POWINNY SPEŁNIAĆ WSZYSTKIE MIEJSCA ZBIOROWEGO ZAKWATEROWANIA

odnośnie do warunków bytowych oraz oferowanych tam usług. Dalszym, ale niezbędnym krokiem jest bieżące monitorowanie standardu zakwaterowania oraz przypadków zaniedbań, naruszeń i dyskryminacji. Pomóc mogą przy tym zarówno wyspecjalizowane organizacje społeczne, jak i samorządy lokalne.

KONIECZNE JEST WPROWADZENIE JASNYCH ZASAD ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA WSPARCIE UCHODŹCZYŃ MIĘDZY POSZCZEGÓLNYMI SZCZEBŁAMI SEKTORA PUBLICZNEGO.

Warto w nich uwzględnić także sektor społeczny, pamiętając jednak, że obowiązki zapewnienia wsparcia leżą na instytucjach publicznych. Konieczne jest również wprowadzenie sprawnej i przejrzystej komunikacji między rządem, władzami lokalnymi oraz aktorami społecznymi.

NIEZBĘDNE JEST TAKŻE POSZERZENIE OFERTY MIESZKANIOWEJ (SPOŁECZNEJ I KOMUNALNEJ) DLA OSÓB UCHODŹCZYCH I POŁĄCZENIE JEJ Z PROGRAMAMI AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ (pamiętając jednak, że nie każda osoba będzie mogła podjąć pracę).

Należy nadal wspierać społeczne agencje najmu (SAN) oraz innowacyjne rozwiązania w zakresie mieszkalnictwa społecznego. Niezbędne jest również kontynuowanie wsparcie osób prywatnych wynajmujących mieszkania uchodźcom.

BIBLIOGRAFIA

Amnesty International (2022), Authorities must act to protect people fleeing Ukraine from further suffering, 22.03.2022, [amnesty.org/en/latest/news/2022/03/poland-authorities-must-act-to-protect-people-fleeing-ukraine-from-further-suffering/](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/03/poland-authorities-must-act-to-protect-people-fleeing-ukraine-from-further-suffering/) (10.07.2023).

Amnesty International (2023), "Uchodźcom nie chcą wynajmować". Sytuacja mieszkaniowa uchodźców z Ukrainy w Polsce, 21.05.2023, [amnesty.org.pl/ukraincom-nie-chca-wynajmowac-najnowsze-badania-amnesty-international/](https://www.amnesty.org.pl/ukraincom-nie-chca-wynajmowac-najnowsze-badania-amnesty-international/) (08.07.2023).

Amnesty International (2022), "Przyjechalismy tu, nie chcieli nas wpuścić". Romowie z Ukrainy traktowani jak niechciani uchodźcy, [amnesty.org.pl/polska-przyjechalismy-tu-nie-chcieli-nas-wpuscic-romowie-z-ukrainy](https://www.amnesty.org.pl/polska-przyjechalismy-tu-nie-chcieli-nas-wpuscic-romowie-z-ukrainy) (27.09.2022)

Czerniejewska, I., Main, I., Sydow, K. (2022), Potrzeby mieszkanek i mieszkańców Poznania z doświadczeniem migracyjnym dotyczące integracji społecznej, Centrum Badań Migracyjnych, cebam.pl/_files/ugd/b6ce46_3e77a2ebd3cb4919985c5c99f43ce0de.pdf

Duda-Jastrzębska A., Nazaruk-Napora, M. (2019), Niewidzialni mieszkańcy. Uczestnictwo cudzoziemek i cudzoziemców w życiu kulturalnym Lublina, Stowarzyszenie Homo Faber, [arch.hf.org.pl/upload/niewidzialni%20mieszkancy.%20raport-2\(2\).pdf](https://arch.hf.org.pl/upload/niewidzialni%20mieszkancy.%20raport-2(2).pdf)

Fundacja W Stronę Dialogu (2023), "To nie są uchodźcy, tylko podróżnicy". Sytuacja romskich osób uchodźczych w województwie podkarpackim. Raport monitoringowy 2022-2023, fundacjaWSTRONEDIALOGU.PL/wp-content/uploads/2023/07/To_nie_sa_uchodzcy_tylko_podroznicy

Habitat for Humanity (2019), Mieszkalnictwo w Polsce. Przyszłość najmu społecznego.

Habitat for Humanity (2021), Pustostany w gminach i możliwości ich przekształcenia w mieszkania dostępne cenowo dla osób niezamożnych.

Habitat for Humanity (2023), Problemy mieszkaniowe osób mieszkających w Polsce oraz ocena istniejących rozwiązań - raport z badania opinii publicznej, habitat.pl/files/HfH%20-%20badanie%20opinii%20publicznej%20-%20problemy%20mieszkaniowe%20-%202023.pdf

Habitat for Humanity (2023), Społeczne Agencje Najmu. Praktyczny przewodnik dla gmin, habitat.pl/files/san/Guide_on_Social_Rental_Agencies-PL.pdf

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (2022), Sytuacja na granicy polsko-ukraińskiej. Raport z monitoringu, hfhr.pl/publikacje/monitoring-granicy-polsko-ukrainskiej

Jarosz S., Klaus W. (2023), Polska Szkoła Pomagania. Recepcja i integracja uchodźców z Ukrainy w Polsce, Konsorcjum Migracyjne, konsorcjum.org.pl/raport-polska-szkola-pomagania/

Pachocka, M., Sobczak-Szelc, K., Szałańska, A. (2021), The integration of asylum seekers and refugees in the field of education and the labour market, Ośrodek Badań nad Migracjami, migracje.uw.edu.pl/publikacje/the-integration-of-asylum-seekers

Polskie Forum Migracyjne (2022). Dzieci-uchodźcy. Standardy, narzędzia diagnozy i wsparcie psychologiczne, forummigracyjne.org/npub/dzieci--uchodzczy-standardy-narzedzia-diagnozy-i-wsparcie-psychologiczne

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej (2022), Świadczenia dla obywateli i obywaterek Ukrainy przybyłych do Polski po 24 lutego 2022 r. Broszura informacyjna, interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2021/01/Broczoza-SIP_PL.pdf

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej (2023), Centra Zbiorowego Zakwaterowania. Poradnik dla osób przybyłych z Ukrainy, interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2021/01/CentraZbiorowegoZakwaterowania_PoradnikPL.pdf

UNHCR (2022), Polska: Rekomendacje sektora ochrony (SHELTER) dotyczące stosowania Dyrektywy o tymczasowej ochronie w Polsce (grudzień 2022), data.unhcr.org/en/documents/details/97649

UNHCR (2023), Poland: Overview of Potential Activities in Support of Refugees from Ukraine Willing to Leave Collective Sites (May/June 2023), data.unhcr.org/en/documents/details/101378

UNHCR (2023), Poland: Refugee Accommodation overview - Sites Mapping and Monitoring in Poland (August), data.unhcr.org/en/documents/details/98149

Unia Metropolii Polskich (2022), Konsekwencje społeczne i psychologiczne rozwiązań mieszkaniowych dla osób uchodźczych z Ukrainy, metropolie.pl/fileadmin/news/2022/10/raport_Konsekwencje_spoeczne_UMP.pdf

Unia Metropolii Polskich (2022), Miejska gościnność: wielki wzrost, wyzwania i szanse - Raport o uchodźcach z Ukrainy w największych polskich miastach, metropolie.pl/artykul/miejska-goscinnosc-wielki-wzrost-wyzwania-i-szanse

Dodatkowe materiały:

Akademia Migracyjna Konsorcjum Migracyjnego:

akademia.konsorcjum.org.pl/

ANEKS

Podsumowanie wydatków na punkty zbiorowego zakwaterowania 2022/23

| WOJEWÓDZTWO | W sumie (okres od lipca 2022 do lutego 2023) | W sumie (lipiec 2022) | W sumie (luty 2023) | Najwyższa przeznaczona na ten cel kwota (miesiąc) |
|----------------------------|---|----------------------------|------------------------|--|
| dolnośląskie | 190 614 008,92 zł | 21 813 448,80 zł | 26 892 599,99 zł | 40 931 491,77 zł (październik 2022) |
| kujawsko-pomorskie | brak danych | brak danych | brak danych | brak danych |
| lubelskie | 72 420 000 zł | 10 000 000,00 zł | 8 440 000,00 zł | 10 000 000 zł (lipiec 2022) |
| lubuskie | 48 649 429,07zł | 4 932 133,37zł | 4 886 375,11zł | 9 518 348,27 zł (październik 2022) |
| łódzkie | 156 892 019,94 (od lutego 2022) | brak danych | brak danych | brak danych |
| małopolskie | brak danych | brak danych | brak danych | brak danych |
| mazowieckie | 113 987 377,22 zł | 14 346 891,44 zł | 35 754 249,74 zł | 35 754 249,74 zł (luty 2023) |
| opolskie | 43 765 984,19 zł | 4 337 269,91 zł | 3 357 737,50 zł | 4 337 269,91 zł (lipiec 2022) |
| podkarpackie | 1 291 430,73 zł | 329 101,27 zł | 161 760,00 zł | 330 514,03 zł (grudzień 2022) |
| podlaskie | 78 968 279 zł | brak danych | brak danych | brak danych |
| śląskie | 176 500 000 zł | 18 000 000 zł | 12 000 000 zł | 39 000 000 zł (styczeń 2023) |
| świętokrzyskie | 18 228 107,92 zł | 3 135 022,44 | 1 725 180,82 | 3 135 022,44 zł (lipiec 2022) |
| warmińsko-mazurskie | 55 935 228,81 | 6 724 010,81 zł | 6 958 761,09 zł | 9 219 351,68 zł (grudzień 2022) |
| wielkopolskie | 84 096 507,55 zł | 10 959 704,00 zł | 7 452 709,00 zł | 16 471 373,19 zł (wrzesień 2022) |
| zachodniopomorskie | - | | | |
| RAZEM | | 1 041 348 373,35 zł | | |

Tabela powstała w oparciu o oficjalną korespondencję z władzami wojewódzkimi z ramienia Konsorcjum Migracyjnego oraz Instytutu Nauk Prawnych PAN.



www.konsorcjum.org.pl