



WiseEuropa

# POLITYKA MIEJSKA I MIESZKANIOWA

Wyzwania  
powojennej  
odbudowy Ukrainy

Autor:  
Nataliya Lushnikova

Polityka miejska i mieszkaniowa. Wyzwania powojennej odbudowy Ukrainy.

Autor:

Nataliya Lushnikova



Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich  
Ul. Królewska 2/26  
00-065 Warszawa  
[www.wise-europa.eu](http://www.wise-europa.eu)

Dziękujemy European Climate Foundation za sfinansowanie powstania raportu.  
Dziękujemy Care oraz Polskiej Akcji Humanitarnej za sfinansowanie tłumaczenia i składu.

Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonane za podaniem źródła.  
© Copyright by WiseEuropa – Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich,  
Warszawa, 2022

ISBN 978-83-64813-50-4

# POLITYKA MIEJSKA I MIESZKANIOWA

## Wyzwania powojennej odbudowy Ukrainy

*Wszystkie rozwiązania w ramach polityki planowania przestrzeni miejskiej i polityki mieszkaniowej w okresie wojny i odbudowy po wojnie muszą być oparte na precyzyjnych danych dotyczących poziomu migracji i zniszczenia miast. W procesie odbudowy należy uwzględnić i wdrożyć program środowiskowy. Skuteczność działań zależy od dobrej jakości współpracy pomiędzy rządem, biznesem i społeczeństwem obywatelskim, mającej na celu wprowadzanie ułatwień dla instytucji UE. Należy zrewidować politykę miejską i politykę mieszkaniową, stanowiącą jej część, aby były bardziej transparentne i spełniały wymogi dyrektyw unijnych.*

Autor:  
Nataliya Lushnikova

Warszawa 2022

1.	Wprowadzenie	5
2.	Strategie planowania przestrzeni miejskiej po zakończeniu wojny w Ukrainie	6
2.1	Stan sprzed wojny	6
2.2	Polityka przestrzenna w miastach w okresie wojny	7
2.3	Oszacowanie zniszczeń i inicjatywy w zakresie polityki miejskiej po zakończeniu wojny	7
2.4	Wyzwania polityki przestrzennej miast	8
2.5	Proponowane zasady planowania przestrzeni miejskiej po zakończeniu wojny	9
3.	Strategie dotyczące budynków mieszkalnych i polityki mieszkaniowej	10
3.1	Stan sprzed wojny	10
3.2	Wpływ wojny: zniszczenia budynków mieszkalnych	11
3.3	Wpływ wojny na warunki mieszkaniowe: wyzwania w okresie wojny i po jej zakończeniu	12
3.4	Rodzaje lokali mieszkalnych w okresie wojny i po zakończeniu wojny	14
3.5	Główne założenia polityki mieszkaniowej	15
4.	Polityka mieszkaniowa i polityka miejska w ramach Krajowego Planu Odbudowy	17
5.	Wnioski	19



# 1. WPROWADZENIE

W wyniku rosyjskiej inwazji prowadzonej na szeroką skalę Ukraina mierzy się z wyzwaniami i zagrożeniami we wszystkich obszarach życia. Intensywne walki na terenie miast spowodowały śmierć wielu osób, doprowadziły do znaczących zniszczeń i kryzysu uchodźczego. Od 24 lutego 2022 roku około 13 milionów osób w Ukrainie opuściło swoje domy z powodu rosyjskiej inwazji<sup>1</sup>.

Do 7 czerwca na przejściach granicznych zarejestrowano co najmniej 4,8 miliona uchodźców z Ukrainy (głównie kobiet i dzieci), a 2,3 miliona osób przekroczyło granicę, powracając do kraju<sup>2</sup>.

Do 11 maja łączna liczba przesiedleńców w Ukrainie wynosiła ponad 8 milionów<sup>3</sup>. Według danych przekazanych przez Państwową Służbę Graniczną Ukrainy na dzień 5 lipca widoczna jest tendencja wzrostu liczby osób powracających do Ukrainy, a liczba osób, które przedostały się za granicę z obwodów (oblast) zachodnich (36 000) jest nawet mniejsza od liczby osób, które przemieściły się w ramach obszaru Ukrainy (37 000).

Na początku czerwca bezpośrednie straty poniesione przez ukraińską gospodarkę na skutek uszkodzenia i zniszczenia budynków mieszkalnych i niemieszkalnych oraz infrastruktury z powodu rosyjskiej inwazji prowadzonej na szeroką skalę przekroczyły już 105,5 miliarda dolarów, a łączną kwotę związaną z uszkodzeniami infrastruktury szacuje się na 564–600 miliardów dolarów<sup>4</sup>. Ukraina obecnie mierzy się z wyzwaniami odbudowy po wojnie i zaprezentowała na początku lipca Krajowy Plan Odbudowy.

---

1 <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine/location?secret=unhcrrestricted>  
2 <https://www.unhcr.org/news/press/2022/6/62a0c6d34/unhcr-updates-ukraine-refugee-data-reflecting-recent-movements.html>  
3 <https://www.unhcr.org/ua/en/internally-displaced-persons>  
4 <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3494450-zagalna-suma-pramih-zbitkiv-infrastrukturi-vze-perevisue-1055-milarda-kse.html>

# 2. STRATEGIE PLANOWANIA PRZESTRZENI MIEJSKIEJ PO ZAKOŃCZENIU WOJNY W UKRAINIE

## 2.1 Stan sprzed wojny

Planowanie przestrzenne w Ukrainie odbywa się na kilku poziomach: na poziomie krajowym, obwodu (regionalnym), rejonu (rejonowym) i miejscowości (lokalnym). W wyniku ostatnio przeprowadzonej reformy decentralizacyjnej do prowadzenia zadań z zakresu planowania przestrzennego zobowiązane są również społeczności gminne (hromada).

*Krajowy poziom* planowania przestrzennego w Ukrainie reprezentuje Ogólny plan zagospodarowania terytorialnego Ukrainy. Plan ten został zatwierdzony w drodze przyjęcia specjalnej ustawy „O ogólnym planie zagospodarowania terytorium Ukrainy” w 2002 r. Ustawa ta nadal obowiązuje ponieważ w Ukrainie nie są określone okresy ważności dokumentacji urbanistycznej, ale jej okres obliczeniowy (zazwyczaj 15-20 lat) zakończył się. Obejmuje ona 27 rysunków (schematów) i materiałów tekstowych („noty objaśniające”), opracowanych przez Państwowy Instytut Projektowania „DIPROMISTO”<sup>5</sup>.

*Poziom regionalny (obwód)* reprezentuje Plan zagospodarowania terytorialnego obwodów (oblast). Wszystkie obwody, poza Kijowem (którego dokumentacja pochodzi z 1988 r.), mają stosunkowo nowe plany zagospodarowania dostarczane od 2009 r.<sup>6</sup>

Na *poziomie rejonu (rayon)* większość rejonowych planów zagospodarowania przestrzennego została opracowanych i zatwierdzonych przed 1992 r.: 298 z 490 planów (61%)<sup>7</sup>.

Według Ministerstwa Rozwoju Samorządów i Terytoriów plany zagospodarowania terytorialnego obwodów i rejonów były dostępne na poziomie 94,9%, ogólne plany miast – na poziomie 100%, a ogólne plany wsi – na poziomie 75,6% na dzień 1.01.2020 r.<sup>8</sup>

W wyniku reform decentralizacyjnych i terytorialnych, rozpoczętych na Ukrainie w 2014 roku i niemal zakończonych w 2019 roku, oraz formowania ram nowych społeczności terytorialnych (hromada) (podstawowe jednostki podziału administracyjnego na Ukrainie, podobne do gmin) powstała kwestia integracji nowych terytoriów oraz modeli ich rozwoju. Kompleksowy plan zagospodarowania przestrzennego terytorium gminy stanowi główny dokument nowo utworzonych hromad. Każda hromada jest zobowiązana opracować taki dokument do końca 2024 r.<sup>9</sup>

W większości ukraińskich miast można rozpoznać pewne cechy szczególne pierwotnego modelu przestrzennego (uprzemysłowione na wschodzie i bardziej tradycyjne, z wyraźnym centrum historycznym na zachodzie Ukrainy); obecnie ten model zmienia się w wyniku bardziej chaotycznego, „hybrydowego” rozwoju. W tym zakresie głównym problemem miast są przestarzałe metody planowania ogólnego, większa gęstość zabudowy w centrum i mniejsza w innych dzielnicach, w połączeniu z ubogą siecią ulic i dróg, oraz raczej chaotyczna zabudowa zdominowana przez budynki mieszkalne bez zapewnienia odpowiedniej infrastruktury<sup>10</sup>. Im mniejsze miasto, tym mniejsza gęstość zaludnienia. Ogólnie, Ukraina jest krajem o niskiej gęstości zaludnienia i z urbanizacją na poziomie 68,3%<sup>11</sup>.

5 <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/city-build/materiali-generalnoyi-shemi-planuvannya-teritoriyi-ukrayini/>

6 <https://u-lead.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=f14a48ddb3d54a7aa25a66002d3accb#>

7 <https://u-lead.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=f14a48ddb3d54a7aa25a66002d3accb>

8 [https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/na\\_22\\_12\\_2020\\_dopovid-kmu.-monitoryng-gsptu-2019.pdf](https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/na_22_12_2020_dopovid-kmu.-monitoryng-gsptu-2019.pdf)

9 <https://www.kmu.gov.ua/news/do-kincy-2024-roku-shistsot-gromad-mayut-rozrobiti-vlasni-kompleksni-plani-prostorovogo-rozvitku-oleksij-chernishov>

10 <https://mistosite.org.ua/en/articles/rozvytok-ukrainskykh-mist-novi-merezhi-novi-mozhlyvosti>

11 <https://www.csi.org.ua/news/mista-v-ukrayini/>

Konieczność aktualizacji ogólnych planów dotyczących terenów zamieszkałych oraz opracowania planów generalnych jako dokumentów strategicznych dla terenów zamieszkałych i hromad była omawiana w okresie przed wybuchem wojny<sup>12</sup>.

Poza reformą decentralizacyjną, w latach 2020-2021 przeprowadzono reformę w zakresie planowania przestrzeni miejskiej. W miejsce Państwowej Inspekcji Architektonicznej i Budowlanej (którą zlikwidowano jako strukturę niewydolną) w 2021 r. utworzono nowy organ państwowy – Państwową Inspekcję Planowania Architektonicznego i Przestrzennego. Jej pracownicy uzyskali swoje stanowiska w drodze konkursu otwartego, aby zapobiec korupcji. Są to ważne kierunki procesu reform, wraz z cyfryzacją i decentralizacją<sup>13</sup>.

## 2.2 Polityka przestrzenna w miastach w okresie wojny

Prowadzona na szeroką skalę rosyjska inwazja i zniszczenie wielu miejscowości wymagają natychmiastowych rozwiązań oraz podzielonych na etapy planów wdrożenia powojennej odbudowy. Ogromniszczeń, zwłaszcza we wschodniej części Ukrainy, oraz problemy mieszkaniowe w jej zachodniej części, wynikające z dużej liczby przesiedleńców, wymagają ujęcia krótko-, średnio- i długoterminowych rozwiązań w aktualizowanych dokumentach z zakresu planowania przestrzeni miejskiej.

Pierwszym krokiem było przedłożenie ustawy nr 2254-IX o zmianie niektórych ustaw dotyczących działań priorytetowych w zakresie reformowania sfery rozwoju obszarów miejskich, podpisanej przez Prezydenta w czerwcu 2022 r. Określa ona priorytety w zakresie reform dotyczących planowania przestrzeni miejskiej, procedury wdrażania programu odbudowy miast, relokacji przedsiębiorstw oraz zasady budowy domów modułowych i tymczasowych<sup>14,15,16</sup>.

Zgodnie z tą ustawą programy kompleksowej odbudowy obszarów mieszkalnych są zatwierdzane przez radę wsi lub miasta w ciągu 30 dni od daty ich przedstawienia. Zatwierdzenie programów nie będzie niemożliwe bez przeprowadzenia publicznej dyskusji. Decyzje w sprawie treści, przeprowadzenia dyskusji publicznej, zatwierdzenia i wprowadzenia zmian w programach są podejmowane przez Gabinet Ministrów Ukrainy.

Ponadto, nie zezwala się na wykorzystywanie terenów rezerwatów przyrody oraz terenów o dużym znaczeniu historycznym i kulturowym na budowę tymczasowych domów dla przesiedleńców.

## 2.3 Oszacowanie zniszczeń i inicjatywy w zakresie polityki miejskiej po zakończeniu wojny

W trakcie czterech pierwszych miesięcy rosyjskiej inwazji powstało kilka inicjatyw na poziomie krajowym i lokalnym, jak również inicjatyw, koalicji i odrębnych grup w ramach społeczeństwa obywatelskiego, mających na celu oszacowanie zniszczeń i sprostanie wyzwaniom związanym z wojną i odbudową po wojnie.

Kijowska Szkoła Ekonomii, przy wsparciu Ministerstwa Gospodarki Ukrainy, opracowała jedną z pierwszych metod obliczania strat poniesionych przez ukraińską gospodarkę oraz zniszczeń i uszkodzeń infrastruktury<sup>17</sup>. Do dnia 25 maja łączne straty oszacowano na poziomie 600 miliardów

12 <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/07/19/676030/>

13 <https://www.minregion.gov.ua/press/news/my-demontuvaly-toksychnu-systemu-j-vyhodymo-na-finishnu-pryamu-reformuvannya-mistobudivnoyi-galuzi-oleksij-chermyshov/>

14 <https://www.minregion.gov.ua/press/news/verhovna-rada-uhvalyla-zakon-shho-spryamovanyj-na-reformuvannya-sfery-mistobudivnoyi-u-period-voyennogo-stanu-dlya-podolannya-naslidkiv-rosijskoyi-agresiyi/>

15 [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=74089](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=74089)

16 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2254-IX#Text>

17 <https://kse.ua/about-the-school/news/direct-damage-caused-to-ukraine-s-infrastructure-during-the-war-has-reached-over-105-5-billion/>

dolarów. Interaktywna platforma tego systemu umożliwi ewidencjonowanie i przedstawienie informacji o zniszczeniach<sup>18</sup>.

Koalicja miejska Ro3kvit opracowuje metodologię odbudowy ukraińskiej infrastruktury i miast<sup>19</sup>. To koalicja ekspertów z Ukrainy i zza granicy. Ich prace przedstawiono na Światowym Forum Miejskim w Katowicach w czerwcu 2022 r.<sup>20</sup>. Utworzona została platforma miejska Renaissance<sup>21</sup> prezentująca propozycje powojennych rozwiązań przestrzennych dla miast i koncepcje dotyczące zabudowy mieszkaniowej. Pojawiają się także społeczne inicjatywy w zakresie zagospodarowania miast; np. „Czernichów – odporne miasto”<sup>22</sup>.

Opracowano i opublikowano online celem przedyskutowania przewodnik dotyczący odbudowy miast, który będzie zawierał najlepsze światowe praktyki w zakresie planowania przestrzeni miejskiej i gromadził typowe rozwiązania dotyczące projektowania ulic, zabudowy mieszkaniowej itp.<sup>23</sup>

Kilka grup roboczych pracowało nad przygotowaniem programów dotyczących polityki miejskiej i mieszkaniowej w ramach Krajowego Planu Odbudowy.

Ponieważ wojna trwa, nie można przewidzieć skali zniszczeń. Niektóre miasta zostały już w znacznym stopniu zniszczone i najlepiej byłoby dać im szansę na odbudowę według nowoczesnych metod kształtowania przestrzeni miejskiej.

Obecnie ogłoszono, że hromady, których terytoria ucierpiały na skutek rosyjskiej inwazji, muszą opracować kompleksowe programy odbudowy, ponieważ proces odbudowy wymaga czasu i funduszy<sup>24</sup>.

## 2.4 Wyzwania polityki przestrzennej miast

Istnieją rozmaite wyzwania związane z opracowaniem i realizacją powojennych planów zagospodarowania przestrzennego miast:

- Brakuje komunikacji pomiędzy szczeblem krajowym a lokalnym oraz społeczeństwem obywatelskim, jako że propozycje odbudowy ze strony przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i władz lokalnych mogą nie być uwzględniane na poziomie krajowym, a proces przedkładania tych propozycji trudno śledzić.
- W okresie obowiązywania stanu wojennego wzrosło znaczenie administracji wojskowej na poziomie obwodów. W związku z tym pojawiło się niebezpieczeństwo zahamowania reformy decentralizacyjnej, jako że najważniejsze decyzje w okresie stanu wojennego były podejmowane na poziomie państwowej administracji obwodów, których szefowie są wyznaczani i odwoływani przez Prezydenta Ukrainy<sup>25</sup>.
- Istnieje ryzyko korupcji związane z uproszczeniem procedur udzielania zezwoleń na opracowanie dokumentacji urbanistycznej.

Brak danych co do dokładnej liczby przesiedleńców (wewnętrzne przepływy migracyjne) oraz polityka reintegracji uchodźców mogą prowadzić do nieracjonalnych rozwiązań w ramach polityki miejskiej.

Istnieje ryzyko realizacji scenariusza „business as usual” w odniesieniu do planowania przestrzeni miejskiej, np. odbudowa z zastosowaniem podejścia sprzed wojny: ekspansja zabudowy prywatnej na przedmieściach, chaotyczna zabudowa nowych terenów *hromad* i powstawanie wielkich osiedli mieszkaniowych na nowych lub odbudowanych obszarach.

Wszystkie te scenariusze będą prowadzić do problemów społecznych, transportowych i infrastrukturalnych<sup>26</sup>.

Biorąc pod uwagę stale (obecnie dramatycznie) zmniejszającą się liczbę ludności Ukrainy oraz problemy ekonomiczne związane z zagospodarowaniem i utrzymaniem terenów miejskich, liczbą małych

18 <https://damaged.in.ua/>

19 <https://www.ro3kvit.com/>

20 Ścieżka europejska (European Track) – sesja 11. Światowego Forum Miejskiego UN Web TV

21 <https://m.day.kyiv.ua/uk/article/cuspilstvo/vidrodyty-zhytlo-i-zhyttya>

22 <https://pragmatika.media/news/stijkist-ekologija-ta-istorija-koncepcija-rozvitku-chernigova-vid-yakusha-design/>

23 <https://www.urbanyna.com/dovidnyk-z-vidbudovy-mist>

24 <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3527986-postrazhdali-cerez-vijnu-gromadi-maut-napracuvati-plani-vidnovlenna-ulead.html>

25 [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/532/Oblasna-derzhavna-administratsiya\\_korotkyj-oglyad.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/532/Oblasna-derzhavna-administratsiya_korotkyj-oglyad.pdf)

26 [https://propertytimes.com.ua/blogs/ganna\\_bondar/dekilka\\_tez\\_pro\\_vidnovlennya\\_zruynovanih\\_naselenih\\_punktiv\\_ta\\_kompensatsiyu\\_za\\_poshkodzhennya\\_ta\\_znischennya\\_neruhomogo\\_mayna](https://propertytimes.com.ua/blogs/ganna_bondar/dekilka_tez_pro_vidnovlennya_zruynovanih_naselenih_punktiv_ta_kompensatsiyu_za_poshkodzhennya_ta_znischennya_neruhomogo_mayna)

miejsowości będzie spadać. Poszukiwanie metod odbudowy miast wymaga zindywidualizowanego podejścia, z uwzględnieniem rozmiaru zniszczeń, rzeczywistej / oczekiwanej liczby ludności, a także liczby przesiedleńców.

Procedury i wprowadzenie zmian w układzie sieci miast w odniesieniu do miast, które uległy znacznemu zniszczeniu lub których dotyczą problemy związane z odpornością, mają istotne znaczenie.

## 2.5 Proponowane zasady planowania przestrzeni miejskiej po zakończeniu wojny

Decentralizacja otworzyła możliwości tworzenia nowych węzłów miejskich oraz przejścia na model miasta policentrycznego<sup>27</sup>, co jest zgodne z nową kulturą planowania przestrzeni miejskiej<sup>28</sup>. Przygotowanie planów generalnych i zintegrowanych koncepcji rozwoju jako dokumentów strategicznych umożliwi stworzenie wizji przyszłości ukraińskich miast<sup>29</sup>. Należy zorganizować konkursy w celu opracowania takich planów i koncepcji.

Miasta policentryczne z nowymi centrami na terenie hromad muszą zastąpić podejście monocentryczne (jedno miasto = jedno centrum). Miasta muszą być projektowane jako miejsca o zwartej zabudowie o niewielkich odległościach. Zasadnicze znaczenie ma uwzględnienie podczas opracowywania planów odbudowy tła historycznego oraz czynników społecznych i demograficznych (miasta przemysłowe, rozwinięte historyczne centra itp.).

Konieczne jest zapoznanie się z różnymi przykładami powojennej odbudowy, zarówno pozytywnymi, jak i negatywnymi, w okresie po II wojnie światowej (Warszawa, Coventry), po wojnie w Bośni i Hercegowinie (Sarajewo), oraz wzięcie ich pod uwagę przy opracowywaniu modeli przyszłego rozwoju obszarów miejskich w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej<sup>30</sup>.

Kluczowe kwestie to nadzór publiczny i transparentność decyzji, udział społeczeństwa obywatelskiego w podejmowaniu decyzji i w kontroli, zapewnienie zrównoważonego rozwoju, efektywności energetycznej i źródeł energii odnawialnej, a także adaptacja do zmian klimatu w koncepcjach i planach generalnych przyszłego zintegrowanego rozwoju.

Aby zapewnić kompetentne, oparte na kwalifikacjach opracowywanie i wdrażanie polityki miejskiej, należy wspierać programy kształcenia uniwersyteckiego w zakresie planowania przestrzeni miejskiej i architektury, a także propagować oparte na współpracy projekty architektoniczne i budowlane.

Należy intensyfikować zabudowę na obszarach miejskich, wprowadzać zróżnicowane funkcje (wielofunkcyjne przeznaczenie terenów i budynków oraz przestrzeni publicznej), wprowadzać rozwiązania przeciwdziałające zmianom klimatu, przeprowadzić rewizję infrastruktury w celu (ponownego) połączenia różnych części miast, wprowadzać ułatwienia dla inwestorów prywatnych w rozwoju przestrzeni publicznych.

Należy zastosować nowe podejście do budowy obiektów mieszkalnych (schrony przeciwbombowe), aby zwiększyć ich obronność. Opracowano projekt ustawy o spełnianiu wymogów ochrony ludności cywilnej podczas planowania i rozwoju terytorialnego, który przedstawiono 19 czerwca 2022 r.<sup>31</sup>

Należy wziąć pod uwagę również aspekty związane z dostępnością, ze względu na rosnącą liczbę osób z niepełnosprawnościami, a także kwestie gospodarowania odpadami komunalnymi (budowlanymi) i uwzględnić je w projektach odbudowy (Verkhovna Rada przedłożyła 20 czerwca ustawę ramową w sprawie gospodarki odpadami)<sup>32</sup>.

Ponieważ Ukrainie przyznano status państwa kandydującego do UE, ukraińskie ustawodawstwo dotyczące polityki rozwoju miast musi być zgodne z unijnymi dyrektywami.

27 <https://mistosite.org.ua/en/articles/rozytyok-ukrainskykh-mist-novi-merezhi-novi-mozhlyvosti>

28 <https://zn.ua/ukr/internal/sim-urokiv-iz-minuloho-dlja-mist-u-majbutnomu.html>

29 <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/06/29/688676/>

30 <https://www.youtube.com/watch?v=AsbrFtH9fbE>

31 <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39666>

32 <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3511066-rada-uhvalila-zakon-pro-upravlinna-vidhodami.html>

# 3. STRATEGIE DOTYCZĄCE BUDYNKÓW MIESZKALNYCH I POLITYKI MIESZKANIOWEJ

## 3.1 Stan sprzed wojny

Niemal połowa budynków mieszkalnych w Ukrainie została wybudowana w okresie, gdy powstawały wielkie osiedla mieszkaniowe w czasach ZSRR (1950–1980). Na skutek prywatyzacji, która jest przeprowadzana w Ukrainie od 1992 r., większość zabudowy mieszkaniowej znajduje się w rękach prywatnych i jest zamieszkała przez właścicieli<sup>33</sup>. Pod względem wskaźnika udziału mieszkań stanowiących własność osób je zamieszkujących i nabytych w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych Ukraina znajduje się na czele rankingu krajów (ponad 90%)<sup>34</sup>. Według ukraińskiej ustawy „O specyfice realizacji prawa własności w budynku mieszkalnym”<sup>35</sup>, grunt, na którym są usytuowane wielorodzinne budynki mieszkalne, jak również budynki, budowle i przylegający teren, które stanowią wspólną własność właścicieli mieszkań oraz przestrzeni niemieszkalnych w budynku, nieodpłatnie stają się własnością współwłaścicieli bloku mieszkalnego lub są im przekazywane w wieczyste użytkowanie zgodnie z procedurą ustanowioną przez Gabinet Ministrów Ukrainy.

W przypadku zniszczenia bloku mieszkalnego prawo własności gruntu, na którym jest on usytuowany, jak również budynków, budowli i przylegającego terenu jest zachowywane przez współwłaścicieli budynku.

Szczegółowy raport przygotowany przez think tank Cedoss ujawnia kilka problemów związanych z polityką mieszkaniową Ukrainy<sup>36</sup>. Najważniejszym z nich jest brak systematycznego podejścia do polityki mieszkaniowej. Z budową obiektów mieszkalnych wiąże się ryzyko korupcji, istnieje również ryzyko dla potencjalnych nabywców, a także nieefektywne systemy kredytów hipotecznych. Zarządzanie budynkami mieszkalnymi jest na niskim poziomie, a nieprzeprowadzanie ważnych napraw prowadzi do pogarszania się stanu budynków i ich zużycia. Rynek wynajmu mieszkań nie jest właściwie uregulowany. Brakuje też mieszkań socjalnych i tymczasowych.

Istnieją listy osób, których warunki mieszkaniowe wymagają poprawy (tak zwane „kolejki”) – to tradycja, która ukształtowała się w Związku Radzieckim. Trzy miasta, w których „kolejki” mieszkaniowe są najdłuższe, to Kijów (68 258 osób), Lwów (27 852 osób) i Odessa (16 375 osób), zgodnie z danymi zaprezentowanymi w marcu 2021 r.<sup>37</sup> Mieszkanie otrzymane z takiej „kolejki”, które uważa się za mieszkanie socjalne, można łatwo sprywatyzować.

Stałe wsparcie prywatnej własności mieszkań doprowadziło do braku mieszkań socjalnych i tymczasowych. Proponuje się zatem, aby takie „kolejki” przekształcić w listy osób potrzebujących mieszkania socjalnego i aby monitorować potrzeby tych osób oraz ich sytuację finansową<sup>38</sup>.

33 37 też dotyczących obecnego stanu, wyzwań i zasad nowej polityki mieszkaniowej – w jaki sposób stworzyć przystępne cenowo, bezpieczne, wysokiej jakości mieszkania dla wszystkich potrzebujących, 30 maja 2022 r. <https://cedos.org.ua/en/researches/37-theses-about-the-current-state-challenges-and-principles-of-new-housing-policy/>

34 Ibid.

35 Ukraińska ustawa o specyfice realizacji prawa własności w bloku mieszkalnym <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417-19#Text>

36 <https://cedos.org.ua/en/researches/derzhavna-zhytlova-polityka-v-ukraini-suchasnyi-stan-ta-perspektyvy-reformuvannia/>

37 Nieruchomości: ile osób na Ukrainie czeka na mieszkanie. <https://www.slovodilo.ua/2021/03/04/infografika/suspilstvo/neruxomist-skilky-lyudej-ukrayini-stoyit-kvartyrnij-cherzi>

38 Ukraińska polityka w zakresie mieszkań komunalnych: stan obecny oraz szanse na reformę, 27.11.2019. <https://cedos.org.ua/en/researches/derzhavna-zhytlova-polityka-v-ukraini-suchasnyi-stan-ta-perspektyvy-reformuvannia/>

W powstałym w 2019 roku raporcie dotyczącym polityki w zakresie mieszkań komunalnych w Ukrainie stwierdzono, że „przejawem ukierunkowania ukraińskiej polityki mieszkaniowej na własność jest brak zachęt do rozwoju sektora wynajmu, który mógłby zaspokoić potrzeby mieszkaniowe ludności”<sup>39</sup>.

Oprocentowanie kredytów hipotecznych jest wysokie w Ukrainie i wzrosło podczas wojny<sup>40</sup>. Wskutek tego otrzymanie kredytu stało się nierealnym celem.

## 3.2 Wpływ wojny: zniszczenia budynków mieszkalnych

Po pięciu miesiącach wojny istnieje ryzyko ataków raketowych i zniszczeń na całym terytorium Ukrainy. Liczbę uszkodzonych budynków mieszkalnych, według danych Ministerstwa Rozwoju Samorządów i Terytoriów, w ciągu pierwszych 100 dni wojny, podano w tabeli 1 i na diagramach 1-3.

Tabela 1. Zniszczenia budynków mieszkalnych (24 lutego – 1 czerwca 2022 r.)<sup>41</sup>

Parametr	Wartość
Liczba zniszczonych budynków mieszkalnych	116 000 obiektów
Łączna powierzchnia zniszczonych budynków mieszkalnych	14 mln m <sup>2</sup>
Straty finansowe związane ze zniszczeniem budynków mieszkalnych	100 miliardów UAH
Liczba Ukraińców, których domy zostały zniszczone	3,5 mln
Liczba zniszczonych budynków wielomieszkaniowych (łącznie powierzchnia)	12 300 (12 mln m <sup>2</sup> )
Liczba zniszczonych budynków mieszkalnych jednorodzinnych (łącznie powierzchnia)	104 100 (1,7 mln m <sup>2</sup> )
Liczba budynków mieszkalnych z nieznacznymi uszkodzeniami (do 25%):	
• wielomieszkaniowe	3 800
• jednorodzinne	24 400
Liczba budynków całkowicie zniszczonych	
• wielomieszkaniowe	30 000
• jednorodzinne	27 300
Liczba budynków, dla których wymagana jest odbudowa	
• wielomieszkaniowe	58 500
• jednorodzinne	52 600

Według raportu Kijowskiej Szkoły Ekonomii (KSE) 44,2 mln m<sup>2</sup> zabudowy mieszkaniowej zostało uszkodzonych, zniszczonych lub zajętych, a łączna strata wynosi ponad 39 miliardów USD<sup>42</sup>. Różnice w danych można wyjaśnić zastosowaniem odmiennych podejść oraz badanych okresów. KSE wykorzystwała analizy kilku tysięcy dostępnych publicznie powiadomień złożonych przez ukraińskich obywateli, rząd i władze lokalne na temat strat i zniszczeń na terenie kraju, a także metody oceny pośredniej, takie jak obliczenie szacunkowej powierzchni nieruchomości zniszczonych na skutek działań wojennych w miastach, które najbardziej ucierpiały<sup>43</sup>.

Interaktywna mapa zniszczeń przedstawia informacje dotyczące wszystkich ukraińskich obwodów prezentowane na platformie Krajowego Planu Odbudowy. Podano tam dane dla każdego obwodu<sup>44</sup>. Najbardziej zniszczony jest obwód doniecki: 17 324 mln m<sup>2</sup> zniszczonych budynków mieszkalnych do 1 lipca.

39

ibid.

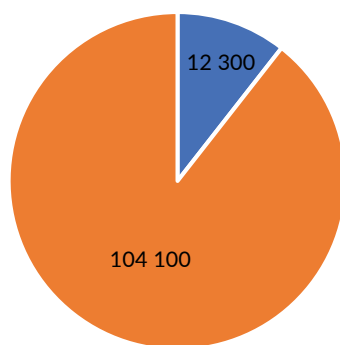
40 <https://www.cnbc.com/2022/03/10/mortgage-rates-jump-back-to-higher-pre-ukraine-war-levels.html>

41 <https://suspilne.media/251131-za-cas-vijni-v-ukraini-zrujnovano-abo-poskodzeno-116-tisac-zitlovih-budinkiv/>

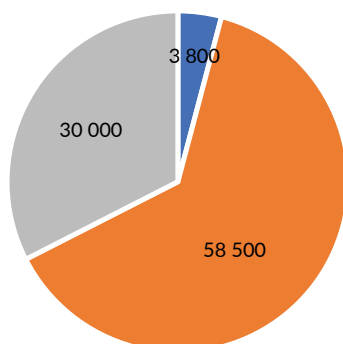
42 <https://kse.ua/about-the-school/news/direct-damage-caused-to-ukraine-s-infrastructure-during-the-war-has-reached-over-105-5-billion/>

43 <https://kse.ua/about-the-school/news/zbitki-naneseni-infrastrukturi-ukrayini-v-hodi-viyni-skladayut-mayzhe-63-mlrd/>

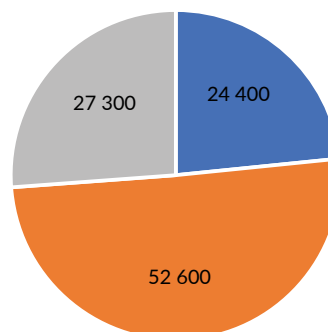
44 Plan Odbudowy Ukrainy. <https://recovery.gov.ua/>

**Rys. 1. Liczba zniszczonych budynków mieszkalnych**  
(24 lutego – 1 czerwca 2022 r.)


■ budynki wielomieszkaniowe  
■ budynki mieszkalne jednorodzinne

**Rys. 2. Liczba zniszczonych budynków wielomieszkaniowych**  
(24 lutego – 1 czerwca 2022 r.)


■ Niski poziom zniszczeń  
■ Wymagana rekonstrukcja  
■ Całkowicie zniszczone

**Rys. 3. Liczba zniszczonych budynków mieszkalnych jednorodzinnych**  
(24 lutego – 1 czerwca 2022 r.)


■ Niski poziom zniszczeń  
■ Wymagana rekonstrukcja  
■ Całkowicie zniszczone

### 3.3 Wpływ wojny na warunki mieszkaniowe: wyzwania w okresie wojny i po jej zakończeniu

Miliony przesiedleńców przenosi się z obszarów, w których prowadzone są działania wojenne, najczęściej albo do obwodu najbliższego dotychczasowemu miejscu zamieszkania, albo do obwodów w zachodniej części Ukrainy. Obwody, z których pochodzi najwięcej przesiedleńców, i obwody, do których przybyło najwięcej przesiedleńców, a także czynniki uniemożliwiające przesiedlenie wymieniono w tabeli 2.

**Tabela 2. Przesiedleńcy według stanu na dzień 11 maja 2022 r.<sup>45</sup>**

5 obwodów, z których pochodzi najwięcej przesiedleńców	5 obwodów, które przyjął największą liczbę przesiedleńców	Przeszkody dotyczące przesiedlenia
Charków – 21%	Dniepropetrowsk – 11%	38% – brak przeszkód
Kijów (miasto) – 19%	Kijów – 10%	9% – opuszczenie domu wiąże się z niebezpieczeństwem
Kijów – 18%	Lwów – 9%	9% – brak pieniędzy na wyjazd
Donieck – 15%	Winnica – 7%	6% – nie chce wyjeżdżać
Ługańsk – 5%	Połtawa – 7%	

Rejestrację przesiedleńców, którzy potrzebują tymczasowego miejsca zamieszkania, prowadzą rady miast i organy wykonawcze przez nie upoważnione. Dane dotyczące dostępnych miejsc zakwaterowania dla przesiedleńców zostały zebrane w obwodach i miejscowościach.

Ze względu na brak dostępnych mieszkań socjalnych w Ukrainie przesiedleńcy mieszkają w akademikach/internatach, szkołach, salach gimnastycznych, a nawet w wagonach kolejowych. Obwody goszczące największą liczbę przesiedleńców potrzebują pilnych rozwiązań.

Na konferencji dotyczącej odbudowy Ukrainy, zorganizowanej 4 lipca, ogłoszono budowę 150 000 mieszkań socjalnych dla osób, które straciły dom podczas wojny<sup>46</sup>. Według danych z Projektu Planu Odbudowy Ukrainy, do dnia 13 czerwca, potrzeby związane z odbudową domów i mieszkań sięgają kwoty 57,9 miliardów USD<sup>47</sup>.

Rząd zainicjował program „Prykhystok” („Schronienie”)<sup>48</sup>. Istnieje platforma, na której można składać zapytania i proponować zakwaterowanie dla przesiedleńców oraz gdzie udostępniane są informacje o odszkodowaniach za utracone domy.

Gabinet Ministrów Ukrainy przeznaczył 137,5 milionów UAH na rekompensaty dla właścicieli domów / mieszkań, którzy bezpłatnie gościli przesiedleńców w maju. Ponad 36,5 milionów UAH pochodzi z funduszu rezerwowego budżetu państwa na częściową rekompensatę kosztów za maj dla właścicieli domów / mieszkań, którzy dali schronienie osobom przesiedlonym. Pozostałe około 101 milionów UAH zostanie pokryte z funduszy darczyńców<sup>49</sup>.

Dane z rynku nieruchomości wtórnych<sup>50</sup> pokazują zmiany w średniej cenie za wynajem lokalu mieszkalnego w maju 2022 r. w porównaniu z okresem sprzed wojny.

Osoby, które chcą wynająć mieszkanie, odczuwają wpływ stale rosnących stawek czynszu w obwodach zachodnich, do których przeniesiono większość przesiedleńców. Największy wzrost czynszów odnotowano w obwodzie zakarpackim (+225%), a najmniejszy w obwodach połtawskim i kirowohradzkim (+5%). Liczba ofert dostępnych kwater na wynajem zmniejszyła się we wszystkich obwodach, za wyjątkiem czernihowskiego i mikołajowskiego. Popyt na mieszkania w obwodach zachodnich wzrósł: obwód tarnopolski (+373%), zakarpacki (+316%). Największy spadek popytu na wynajem nastąpił w obwodach czernihowskim, sumskim, charkowskim, mikołajowskim i odeskim, ze względu na działania wojenne i intensywne ataki rakietowe (-90–93%).

Biuro Prezydenta szacuje, że potrzeba 600 000 mieszkań, aby zapewnić zakwaterowanie osobom przesiedlonym<sup>51</sup>.

W 2022 roku rząd planuje zapewnić miejsce zamieszkania dla około 10% przesiedleńców. Jest to 186 000 Ukraińców i 53 400 mieszkań dla nich (32 000 mieszkań trzeba wybudować)<sup>52</sup>.

Potrzeba pilnych rozwiązań w zakresie lokali mieszkalnych zarówno dla przesiedleńców, jak i dla mieszkańców wyzwolonych spod okupacji miejscowości, których domy zostały zniszczone. Realizowane są projekty budowy domów modułowych w zachodnich częściach Ukrainy<sup>53</sup> i w wyzwolonych spod okupacji miejscowościach w obwodach kijowskim<sup>54</sup> i czernihowskim<sup>55</sup>. Jednak potrzeby dotyczące lokali do krótko- i długoterminowego zamieszkania są większe niż ich dostępność.

Trudniej będzie przeformułować i zaktualizować politykę mieszkaniową bez aktualnych informacji o stanie funduszu mieszkaniowego oraz o migracjach i potrzebach ludności. Jeżeli zasady i priorytety w ramach polityki publicznej nie zostaną zmienione, kryzys mieszkaniowy pogłębi się.

Jeżeli nierealistyczne oczekiwania co do szybkiego tempa i kompleksowości odbudowy nie zostaną spełnione, może to prowadzić do wzrostu napięć społecznych.

Utrzymywanie nieskutecznego podejścia do kwestii zapewnienia lokali mieszkalnych może stać się przeszkodą w osiągnięciu celów, których oczekuje społeczeństwo, i doprowadzić do napięć społecznych.

46 <https://thepage.ua/ua/real-estate/ministr-chernishov-ukrayina-vidbuduye-zhitlo-dlya-lyudej-sho-vtratil-i-jogo-pid-chas-vijni>

47 Projekt Planu Odbudowy Ukrainy. [https://uploads-ssl.webflow.com/621f88db25fbf24758792dd8/62c16adfb115e05a269715db\\_Audit%20of%20war%20damage.pdf](https://uploads-ssl.webflow.com/621f88db25fbf24758792dd8/62c16adfb115e05a269715db_Audit%20of%20war%20damage.pdf)

48 <https://prykhystok.gov.ua/>

49 <https://www.kmu.gov.ua/news/prohrama-prykhystok-urjad-zatverdyyv-1375-mln-hrn-na-kompensatsiiu-vytrat-za-traven>

50 <https://konkurent.ua/publication/96985/orenda-y-kupivlya-yak-zminilasya-vartist-zhitla-v-ukraini-video/>

51 <https://www.epravda.com.ua/publications/2022/05/26/687470/>

52 Ibid.

53 <https://city-adm.lviv.ua/news/society/social-sphere/291600-u-lvovi-na-sykhovi-vidkryly-tretie-modulne-mistecko-dlia-pereselentsiv>

54 <https://suspilne.media/261048-u-makarovi-na-kiivsini-vidkrili-modulne-mistecko/>

55 <https://suspilne.media/262571-zbraut-mebli-ta-provodat-vodu-u-novoselivci-zaversuut-vstanovlenna-modulnogo-mistecka/>

Jeżeli przeważą interesy deweloperów, może to doprowadzić do budowy wielu domów niskiej jakości i do pogorszenia środowiska miejskiego.

Władze krajowe i lokalne mogą nie posiadać wystarczających zasobów instytucjonalnych, aby poradzić sobie z wszystkimi wyzwaniami związanymi z kryzysem mieszkaniowym.

### 3.4 Rodzaje lokali mieszkalnych w okresie wojny i po zakończeniu wojny

W raporcie think tanku Cedos dotyczącym polityki mieszkaniowej podczas wojny opisano główne rodzaje opcji zakwaterowania nie tylko przesiedleńców, ale wszystkich Ukraińców, którzy tego potrzebują<sup>56</sup>.

**Mieszkania tymczasowe.** Gabinet Ministrów Ukrainy zatwierdził rozporządzenie w sprawie procedury tworzenia zasobów mieszkaniowych dla celów tymczasowego zakwaterowania przesiedleńców<sup>57</sup>. Dotyczy ono nabywania lokali mieszkalnych, budowy nowych lokali mieszkalnych oraz warunków subwencjonowania lokalnych budżetów na cele zakupu takich lokali.

„Rozporządzenie wskazuje, że mieszkania tymczasowe nie będą mogły podlegać prywatyzacji. Oznacza to, że w dłuższej perspektywie czasowej te budynki mogą zwiększyć zasoby lokali mieszkalnych niekomercyjnych<sup>58</sup>. Istnieją pewne zagrożenia związane z wyceną takich budynków mieszkalnych, jednak zasugerowano różne rodzaje finansowania: budżety lokalne, darowizny od darczyńców ukraińskich i międzynarodowych itp. Przewiduje się, że przydziały takich lokali będą zatwierdzane w oparciu o punkty za niepełnosprawność, liczbę dzieci i dochód.

Zakłada się, że mieszkania tymczasowe nie będą podlegały prywatyzacji, jednak istnieje ryzyko, że takie lokale tymczasowe staną się w przyszłości stałym miejscem zamieszkania, a zatem będą prywatne.

**Domy modułowe,** jako rodzaj tymczasowych budynków mieszkalnych, są zapewniane w takich regionach Ukrainy, które albo najbardziej ucierpiały na skutek rosyjskiej inwazji, albo nie są tam już prowadzone działania wojenne (Buczyna, Hostomel i inne), oraz w zachodnich obwodach w celu zakwaterowania przesiedleńców (#PolandFirstToHelp)<sup>59</sup>. Budowę domów modułowych zapowiedziano także w obwodzie zaporoskim (program U-LEAD)<sup>60</sup>. Wiele projektów domów modułowych przygotowanych przez ukraińskich architektów jest w trakcie procesu realizacji<sup>61,62,63</sup>. Omawiane są kwestie związane z trwałością takich budynków, jako że doświadczenia z takimi domami modułowymi w Ukrainie od 2014 roku nie były udane<sup>64</sup>.

**Odbudowa istniejących domów i obiektów infrastruktury socjalnej** Znaczące zapotrzebowanie na zasoby i ograniczona liczba takich budynków stanowią wyzwanie. Jednak istnieje możliwość zapewnienia miejsca zamieszkania dla większej liczby rodzin i nie ma potrzeby budowy infrastruktury miejskiej jak w przypadku domów modułowych. Wymagana jest także intensywna modernizacja termiczna istniejących zasobów budownictwa zbiorowego. Verkhovna Rada przedłożyła projekt ustawy o stworzeniu warunków wprowadzenia kompleksowej modernizacji termicznej budynków. Zapewnia on uproszczone procedury częściowego zwrotu kosztów działań służących poprawie efektywności energetycznej oraz możliwość etapowego finansowania projektów modernizacji termicznej<sup>65</sup>.

**Wynajem.** Problemy w tym sektorze obejmują wahania cen, niewystarczające zasoby lokali na wynajem oraz nielegalne aspekty rynku wynajmu. W niektórych miastach wprowadzane były rekompensaty za koszt wynajmu, co ma zalety w rozwiązaniu problemu mieszkaniowego, ale jedynie krótkoterminowo, nie jest to efektywne rozwiązanie w długiej perspektywie czasowej.

56 Warunki mieszkaniowe a wojna na Ukrainie (24 marca – 3 czerwca). <https://cedos.org.ua/en/researches/housing-and-war-in-ukraine-march-24-june-3-2/>  
57 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/495-2022-%D0%BF#Text>  
58 Warunki mieszkaniowe a wojna na Ukrainie (24 marca – 3 czerwca). <https://cedos.org.ua/en/researches/housing-and-war-in-ukraine-march-24-june-3-2/>  
59 <https://armyinform.com.ua/2022/05/25/u-buchi-vstanovlyuyut-modulni-budynky-dlya-simej-yaki-vtratyly-svoje-zhytlo/>  
60 <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3512723-u-gromadi-zaporizkoi-oblasti-buduvatimut-modulni-budinki-dla-pereselenciv.html>  
61 <https://www.balbek.com/reukraine-eng>  
62 <https://hmarochos.kiev.ua/2022/06/07/proyekt-aranchii-architects-posiv-pershe-misce-na-konkursi-idej-vidbudovy-ukrainy/>  
63 <https://evacuation.city/articles/219930/misto-suputnik-i-mobilnist-yaki-proyekt-modulnogo-zhitla-proponuyut-ukrainski-arhitektori>  
64 <https://ukurjer.gov.ua/uk/articles/mistechko-z-modulnih-budynochkiv-dlya-pereselenciv/>  
65 [https://lb.ua/economics/2022/07/09/522652\\_rada\\_priynala\\_zakon\\_shchodo\\_kompleksnoi.html](https://lb.ua/economics/2022/07/09/522652_rada_priynala_zakon_shchodo_kompleksnoi.html)

**Budowa nowych budynków mieszkalnych.** Zdaniem ekspertów wybudowanie wystarczającej liczby nowych budynków mieszkalnych nie jest możliwe w dostępnym czasie, więc bardziej wartościowa byłaby praca nad stworzeniem transparentnego rynku wynajmu oraz zajęcie się projektami odbudowy<sup>66</sup>.

We Lwowie opracowano lokalne zalecenia dotyczące budowy budynków mieszkalnych i zaprezentowano je w maju 2022 r.<sup>67</sup> Społeczność architektów i inżynierów budownictwa przygotowała zalecenia w odniesieniu do nowego kodeksu budowlanego dotyczącego budynków mieszkalnych<sup>68</sup>. 4 czerwca 2022 r. odbyło się forum online na temat nowej polityki mieszkaniowej we współpracy z organizacją Ro3kvit: Koalicja Miejska na rzecz Ukrainy<sup>69</sup>. Głównym zagadnieniem było miasto dobre dla wszystkich, byłych, obecnych i przyszłych mieszkańców, przedstawiono główne podejścia i zasady obowiązujące w ramach polityki mieszkaniowej, a jednym z ważniejszych tematów stało się budownictwo socjalne<sup>70</sup>.

## 3.5 Główne założenia polityki mieszkaniowej

Potrzebny jest transparentny system przydzielania nowych mieszkań, biorący pod uwagę interesy różnych grup społecznych.

Potrzebne są rządowe uregulowania sektora wynajmu domów / mieszkań na okres wojny i po jej zakończeniu, aby chronić wynajmujących przed dramatycznym wzrostem stawek czynszu na terenie Ukrainy zachodniej na skutek napływu przesiedleńców.

Należy opracować elastyczne rozwiązania, w oparciu o wiarygodne dane dotyczące dostępnych zasobów mieszkaniowych oraz migracji zewnętrznej i wewnętrznej, przeznaczone na potrzeby polityki mieszkaniowej. Należy rozważyć metody gromadzenia danych, liczbę metrów kwadratowych na osobę oraz jakość lokali mieszkalnych.

Powinny zostać sformułowane transparentne procedury przyznawania odszkodowań za zniszczone domy. Projekt ustawy 7198<sup>71</sup>, dotyczącej tej kwestii, jest obecnie w toku analiz i weryfikacji<sup>72</sup>.

Należy przygotować procedury zapobiegające krótkoterminowym rozwiązaniom niskiej jakości w obszarze projektowania i budowy budynków mieszkalnych. Trzeba w największym możliwym stopniu promować budowę obiektów przeznaczonych do długoterminowego, a nie krótkoterminowego zamieszkania.

Należy przykładać wagę do efektywności energetycznej i dostępności budynków mieszkalnych i socjalnych.

Think tank Cedoss opracował propozycje dla różnych typów obiektów mieszkaniowych<sup>73</sup>. Aby rozwiązania w zakresie mieszkań tymczasowych były efektywne, sugeruje się wprowadzenie zakazu bezpłatnej prywatyzacji mieszkań wybudowanych z wykorzystaniem pieniędzy publicznych lub finansowania od darczyńców międzynarodowych, uwzględnianie najbardziej zrównoważonych projektów mieszkaniowych, zapewniających wystarczający poziom wygody, oraz integrowanie tymczasowych mieszkańców ze społecznością lokalną.

Aby korzystać z prywatnego sektora wynajmu jako źródła lokali mieszkalnych dla przesiedleńców w perspektywie długoterminowej, należy zwiększyć przystępność tych lokali, zakazać eksmisji z wynajmowanego lokalu, przynajmniej w okresie obowiązywania stanu wojennego, oraz opracować mechanizm efektywnej regulacji cen za wynajem na poziomie legislacyjnym.

Krótkoterminowe rozwiązania dotyczące sektora wynajmu przez osoby prywatne obejmują rekompensaty za koszt czynszu (vouchery) oraz rozwój komunalnych agencji nieruchomości.

66 [https://propertytimes.com.ua/blogs/olga\\_solovey/nove\\_budivnitstvo\\_ne\\_na\\_chasi](https://propertytimes.com.ua/blogs/olga_solovey/nove_budivnitstvo_ne_na_chasi)

67 [https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://city-adm.lviv.ua/lmrdnloads/2022/05/Стандарти+презентація\\_13-05-2022.pdf](https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://city-adm.lviv.ua/lmrdnloads/2022/05/Стандарти+презентація_13-05-2022.pdf)

68 <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1-9ZA3XK5zPgsM91iwLFOEiUVpq9Rxlrh>

69 <https://hmarochos.kiev.ua/2022/05/26/pid-chas-forumu-nova-zhytlova-polityka-obgovoryat-pryncypy-spravedlyvogo-zhytla-pislya-vijny/>

70 <https://www.youtube.com/watch?v=dcmxVsgqfLo>

71 [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=7198&skl=10](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7198&skl=10)

72 <https://ua.interfax.com.ua/news/general/838128.html>

73 Warunki mieszkaniowe a wojna na Ukrainie (24 marca - 3 czerwca). <https://cedos.org.ua/en/researches/housing-and-war-in-ukraine-march-24-june-3-2/>

W perspektywie długoterminowej należy rozwinąć sektor wynajmu niekomercyjnego (socjalnego), zasobów o różnych formach własności<sup>74</sup>.

Należy wziąć pod uwagę przebudowę wielkich osiedli mieszkaniowych, ponieważ z tymi budynkami wiąże się szereg problemów konstrukcyjnych i są one bardzo nieefektywne energetycznie<sup>75</sup>. Należy uprościć procedurę modernizacji termicznej za pośrednictwem Funduszu Efektywności Energetycznej<sup>76</sup>.

Jednym z najważniejszych programów w ramach Krajowego Planu Odbudowy jest odbudowa i modernizacja budynków mieszkalnych oraz infrastruktury regionalnej; lista projektów jest ambitna, jednak konieczne jest podanie szczegółów programów i wyznaczenie działań priorytetowych<sup>77</sup>.

---

74        ibid.  
75        <https://hmarochos.kiev.ua/2022/06/08/shho-robytyz-zhytlom-dlya-ukrayinciv-pislya-vijny/>  
76        <https://ua-energy.org/uk/posts/ukrainsiam-svityt-masshtabna-termomodernizatsiia-budynkiv>  
77        <https://recovery.gov.ua/project/program/recovery-and-upgrade-of-housing-and-regions-infrastructure>

# 4. POLITYKA MIESZKANIOWA I POLITYKA MIEJSKA W RAMACH KRAJOWEGO PLANU ODBUDOWY

W kwietniu 2022 r. została powołana Krajowa Rada ds. Odbudowy Ukrainy po Wojnie.<sup>78</sup> W maju zorganizowano grupy robocze mające przygotować propozycje planu<sup>79</sup>. Programy ujęte w planie zaprezentowano publicznie<sup>80</sup>.

Opracowano programy odbudowy i modernizacji infrastruktury socjalnej<sup>81</sup> oraz odbudowy i modernizacji budynków mieszkalnych oraz infrastruktury regionalnej<sup>82</sup>.

Projekty związane z polityką miejską i polityką mieszkaniową obejmują:

- wsparcie opracowania kompleksowych planów zagospodarowania przestrzennego terenów gmin z wykorzystaniem ujednoczonej metodologii i połączonych geobaz danych;
- zapewnienie efektywności energetycznej i dostępności;
- nabycie istniejących lokali mieszkalnych, aby uzupełnić rezerwy mieszkań socjalnych i tymczasowych;
- modernizacja systemów centralnego ogrzewania (w tym pompy ciepła, biomasa);
- budowa infrastruktury mieszkaniowej zgodnie z najlepszymi praktykami planowania przestrzeni miejskiej;
- pilotażowa budowa budynków o niemal zerowym zużyciu energii (NZEB), w tym poprzez odbudowę zniszczonych budynków, tak aby spełniały wymogi NZEB;
- sprawiedliwa transformacja monofunkcyjnych miast;
- budowa nowych budynków mieszkalnych;
- badanie sytuacji osób przesiedlonych w podziale na regiony (migracja wewnętrzna i zewnętrzna);
- modernizacja termiczna na dużą skalę budynków wielorodzinnych;
- modernizacja termiczna na dużą skalę budynków jednorodzinnych.

Plan jest opracowywany na trzy różne okresy:

1. Natychmiastowa odbudowa – dotyczy obiektów stanowiących najważniejszą infrastrukturę niezbędną do życia (na przykład systemy ogrzewania).
2. Szybka odbudowa – odbudowa zniszczonej infrastruktury: szkół, szpitali, budowa domów tymczasowych.
3. Długoterminowa transformacja (do 2032 r.).

Zakłada się, że do odbudowy zostaną zastosowane podejścia regionalne i oparte na parametrach: partnerzy wezmą odpowiedzialność za odbudowę pewnego regionu lub realizację projektu według określonych parametrów (na przykład Program Efektywności Energetycznej).

78 <https://www.president.gov.ua/documents/2662022-42225>

79 <https://www.kmu.gov.ua/en/news/rozpochalasya-pidgotovka-propozicij-do-kompleksnogo-planu-vidnovlennya-ukrayini>

80 Konferencja ws. odbudowy Ukrainy (URC 2022) w Lugano w dniach 4–5 lipca 2022 r. <https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/fdfa/aktuell/dossiers/alle-dossiers/urc2022-lugano.html>

81 <https://recovery.gov.ua/project/program/recovery-and-modernization-of-social-infrastructure>

82 <https://recovery.gov.ua/project/program/recovery-and-upgrade-of-housing-and-regions-infrastructure>

Projekty w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Rozwoju Ukrainy po wojnie zostały opublikowane celem zgłoszenia uwag<sup>83</sup>.

Koalicja ukraińskich i międzynarodowych ekspertów ds. planowania przestrzeni miejskiej, dziedzictwa, energii oraz gospodarki obiegu zamkniętego rozważa także aspekty związane ze zrównoważonym kierunkiem odbudowy, tak aby sprostać zmianom klimatu<sup>84</sup>.

Przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego oraz eksperci podkreślają uwzględnianie zielonego kierunku odbudowy<sup>85</sup>.

Ukraińskie organizacje pozarządowe (NGO) w liście otwartym do Komisji Europejskiej w sprawie Narodowego Planu Odbudowy ogłosiły następujące zasady powojennej odbudowy w kierunku zielonym z perspektywy społeczeństwa obywatelskiego<sup>86,87</sup>:

- Włączenie polityki środowiskowej i klimatycznej we wszystkie sektory.
- Promowanie zrównoważonego rozwoju Ukrainy.
- Rozwój zielonej gospodarki.
- Standardy środowiskowe na wszystkich poziomach.
- Stosowanie europejskich narzędzi planowania środowiskowego w odniesieniu do odbudowy Ukrainy.
- Rola samorządów lokalnych, transparentość oraz zaangażowanie opinii publicznej i społeczności w podejmowanie decyzji.
- Efektywne funkcjonowanie i wykorzystywanie funduszy celowych / od darczyńców na cele powojennej odbudowy i rozwoju zielonej gospodarki.

83 <https://www.kmu.gov.ua/news/opryliudneno-dlia-komentuvannia-rozdily-planu-vidnovlennia-ukrainy>

84 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-10/ukraine-post-war-reconstruction-may-have-green-inspiration-from-europe>

85 Ekonomiczne uzasadnienie programu ekologicznej odbudowy Ukrainy (voxukraine.org). <https://voxukraine.org/en/economic-reasons-for-a-green-reconstruction-programme-for-ukraine/>

86 [https://ecoclubrivne.org/en/green\\_reconstruction\\_ukraine/](https://ecoclubrivne.org/en/green_reconstruction_ukraine/)

87 <https://en.ecoaction.org.ua/green-reconstruction-ukraine.html>

## 5. WNIOSKI

Wszystkie rozwiązania dotyczące polityki planowania przestrzeni miejskiej i polityki mieszkaniowej w okresie wojny i odbudowy po wojnie, muszą być oparte na precyzyjnych danych dotyczących poziomu migracji (odpływy i przyptywy ludności) i zniszczenia miast.

Zaistniała szansa na wprowadzenie pilnych zmian w polityce miejskiej i mieszkaniowej, porzucenie przestarzałego podejścia oraz wybór i wdrożenie najlepszych światowych praktyk w zakresie odbudowy miast dotkniętych katastrofą.

Należy brać pod uwagę krótko-, średnio- i długoterminowe scenariusze realizacji projektów.

W procesie odbudowy należy uwzględnić i wdrożyć program środowiskowy.

W zakresie bezpieczeństwa energetycznego kluczowe znaczenie ma odbudowa i utrzymanie centralnych systemów ogrzewania w miastach, których modernizacja prowadzi do zwiększenia efektywności energetycznej, odejścia od gazu i węgla, przejścia na biopaliwa i stosowanie pomp ciepła.

Wsparcie finansowe programów mieszkaniowych i rozwoju miejskiego musi być przekazywane bezpośrednio na projekty miejskie i mieszkaniowe w gminach (hromady).

Lokalne społeczności powinny mieć możliwość uczestniczenia w opracowywaniu projektów w zakresie planowania przestrzeni miejskiej i polityki mieszkaniowej oraz wypowiedzania się na ich temat.

Należy opracować mechanizmy ochrony najemców i wynajmujących na rynku wynajmu.

Projekty tymczasowej zabudowy mieszkaniowej należy realizować tylko w pilnych przypadkach. Ukraina musi rozwinąć rynek mieszkań socjalnych.

Projekty dotyczące polityki miejskiej i mieszkaniowej opracowane w ramach Krajowego Planu Odbudowy muszą być transparentne dla społeczeństwa obywatelskiego. Skuteczność działań zależy od dobrej jakości współpracy pomiędzy rządem, biznesem i społeczeństwem obywatelskim, mającej na celu wprowadzanie ułatwień dla instytucji UE.

Należy zrewidować politykę miejską oraz politykę mieszkaniową, stanowiącą jej część, aby były bardziej transparentne i spełniały wymogi dyrektyw unijnych.

# Fundacja WiseEuropa

WiseEuropa to niezależny think-tank, specjalizujący się w makroekonomii, polityce gospodarczej, europejskiej i zagranicznej. Misją WiseEuropa jest poprawa jakości polityki krajowej i europejskiej oraz środowiska gospodarczego przez oparcie ich na rzetelnych analizach ekonomicznych i instytucjonalnych, niezależnych badaniach oraz ocenach oddziaływania polityki na gospodarkę. Instytut angażuje obywateli, przedsiębiorców, ekspertów oraz twórców polityk publicznych z kraju i zagranicy do wspólnej debaty na temat modernizacji Polski i Europy oraz ich roli w świecie. Celem WiseEuropa est działanie na rzecz aktywnej i zaangażowanej roli Polski w otwartym, zrównoważonym, demokratycznym rozwoju Europy. W centrum działalności WiseEuropa jest pobudzanie i inspirowanie debaty publicznej na temat przyszłości Polski i Europy.

[www.wise-europa.eu](http://www.wise-europa.eu)



WiseEuropa

WiseEuropa

ul. Królewska 2/26

00-065 Warszawa

tel.: +48 22 513 14 18

e-mail: [office@wise-europa.eu](mailto:office@wise-europa.eu)

[www.wise-europa.eu](http://www.wise-europa.eu)