

Karolina Podgórska*

Mechanizmy zarządzania kryzysem humanitarnym na poziomie regionalnym po pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę: przypadek Lubelszczyzny

Mechanisms of humanitarian crisis management at the regional level after Russia's full-scale invasion of Ukraine: the case of the Lublin region

STRESZCZENIE:

Po rozpoczęciu pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę w 2022 r. na terenie województwa lubelskiego zorganizowano pomoc dla tysięcy osób uciekających z Ukrainy, oferując wsparcie zarówno recepcyjne, jak też adaptacyjne i integracyjne. W działania pomocowe zaangażowane były podmioty różnego szczebla i o różnym charakterze. Celem niniejszego artykułu, osadzonego w koncepcji wielopoziomowego zarządzania migracjami (MLG), jest analiza mechanizmów zarządzania kryzysem humanitarnym (migracyjnym) po 24 lutego 2022 r. na terenie Lubelszczyzny, z uwzględnieniem różnorodności podmiotów, zmieniających się potrzeb oraz sposobów reagowania. Postawiono pytanie, czy zidentyfikowane mechanizmy zarządzania kryzysowego faktycznie noszą znamiona MLG.

W artykule scharakteryzowano typy działań pomocowych podejmowanych w regionie, jak również poszczególne fazy odpowiadające zmieniającym się potrzebom. Przeanalizowano także tryby zarządzania powiązane z typami zaangażowanych podmiotów (funkcjonujących w zróżnicowanych skalach formalizacji, centralizacji oraz hierarchizacji). Zidentyfikowano też różne dynamiki działań: tzw. bezwład

* Karolina Podgórska – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6048-9416>, e-mail: karolina.podgorska@mail.umcs.pl

instytucjonalny obnażający luki systemowe, działania *ad hoc* podejmowane w sposób „pozasystemowy” oraz wyłaniające się z ich innowacyjne rozwiązania budujące zarządzanie strategiczne. Analiza prowadzi do konkluzji, że w przypadku Lubelszczyzny wystąpiły napięcia między podejściem centralistycznym a lokalnymi inicjatywami, a także w ramach ich samych. Skala kryzysu wymusiła jednak współpracę i elastyczność, uniemożliwiając rozłączne działanie, co doprowadziło do znaczących zmian w regionalnym ekosystemie zarządzania migracjami.

W artykule wykorzystano dane empiryczne (jakościowe) z 68 wywiadów indywidualnych (IDI) i 2 wywiadów grupowych z przedstawicielami administracji, organizacji społecznych, biznesu, wspólnot religijnych i inicjatyw nieformalnych, przeprowadzonych w latach 2022–2023 w ramach międzynarodowego projektu badawczego finansowanego z programu Granty Interwencyjne NAWA. Uzupełniono je o dane zastane, w tym statystyki i dostępne analizy.

SŁOWA KLUCZOWE:

zarządzanie kryzysowe, uchodźcy z Ukrainy, wielopoziomowe zarządzanie migracjami (MLG), kryzys humanitarny

ABSTRACT:

Following Russia's full-scale invasion of Ukraine in 2022, assistance was organised in the Lublin Voivodeship for thousands of people fleeing the country. This assistance encompassed both reception support and measures aimed at adaptation and integration. Relief efforts involved actors operating at various levels and of diverse nature. The aim of this article, grounded in the concept of multi-level governance (MLG) of migration, is to analyse the mechanisms of humanitarian (migration) crisis management in the Lublin Voivodeship after 24 February 2022, taking into account the diversity of actors, evolving needs, and modes of response. The central question posed is whether the identified crisis management mechanisms can indeed be characterised as MLG.

The article outlines types of assistance activities undertaken in the region, as well as successive phases corresponding to shifting needs. It further examines modes of governance associated with different categories of actors (operating across varied degrees of formalisation, centralisation, and hierarchy). It also identifies distinct dynamics of action: institutional inertia revealing systemic gaps, ad hoc measures implemented outside the formal system, and innovative solutions emerging from their interplay that contributed to strategic governance. The analysis leads to the conclusion that, in the case of the Lublin region, there were tensions between the centralist approach and local initiatives, as well as within the initiatives themselves. The magnitude of the crisis necessitated cooperation and flexibility, making isolated action impossible and resulting in significant changes to the regional migration governance ecosystem.

The study draws on qualitative empirical data from 68 individual in-depth interviews (IDIs) and 2 focus group interviews conducted with representatives of

public administration, civil society organisations, the business sector, religious communities, and informal initiatives, carried out between 2022 and 2023 as part of an international research project funded under the NAWA Intervention Grants programme. These were supplemented with secondary data, including statistics and available analyses.

KEYWORDS:

crisis management, refugees from Ukraine, multi-level migration governance (MLG), humanitarian crisis

Wprowadzenie

Polska, podobnie jak część państw Europy Środkowo-Wschodniej, które doświadczyły długoletnich przemian ustrojowych i społecznych, a także zmieniającego się kontekstu geopolitycznego, znajduje się obecnie w fazie tzw. przejścia migracyjnego, zmieniając swój profil migracyjny z państwa emigracyjnego na państwo imigracyjne. Saldo migracyjne, będące miarą tych zmian, od 2016 r. jest dla Polski dodatnie¹, co oznacza, że więcej osób do kraju przyjeżdża, niż z niego wyjeżdża. Podstawowym czynnikiem tej zmiany jest wzrost migracji zarobkowej, szczególnie z państw sąsiadujących (Ukraina, Białoruś), choć w ostatnich latach spektrum państw pochodzenia migrantów dynamicznie poszerza się o reprezentacje innych regionów, a nawet kontynentów, w tym szczególnie azjatyckiego. Migracja ukraińska zdominowała jednak statystyki już na początku drugiej dekady XXI w. – było to związane nie tylko z motywacjami ekonomicznymi, ale również z atakiem Rosji na Krym i rozpoczęciem wojny w 2014 r. Dynamika wskaźników imigracji została w sposób gwałtowny zasilona w wyniku sytuacji zaistniałej w 2022 r., czyli w wyniku pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę.

Dysponujemy różnymi szacunkami oraz źródłami, a podawane w nich wielkości wskazują, że do Polski przyjechało po 24 lutego 2022 r. kilka milionów Ukraińców poszukujących schronienia przed wojną – większość z nich tranzytem, a część powróciła następnie na Ukrainę. Skala ruchu granicznego znacząco wzrosła – w samym 2022 r. odnotowano ponad 16 mln przekroczeń

¹ Główny Urząd Statystyczny, *Ludność i ruch naturalny w 2016 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-i-ruch-naturalny-w-2016-r-30,1.html> [20.07.2025].

granicy polsko-ukraińskiej przez obywateli Ukrainy². W pierwszym miesiącu po rozpoczęciu pełnoskalowej inwazji do Polski przybyło ponad 1,5 mln osób z Ukrainy³. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego na dzień 31 marca 2023 r., czyli rok po inwazji, w Polsce przebywało 997 737 mieszkańców Ukrainy objętych ochroną czasową⁴. Liczba ta pozostawała stabilna także w kolejnych latach⁵. Polska przyznała w latach 2022–2023, obok Niemiec i Czech, najwięcej tytułów ochrony tymczasowej spośród wszystkich państw europejskich⁶. Tak gwałtowny napływ imigrantów znajdujących się w szczególnej sytuacji spowodował uruchomienie mechanizmów reagowania kryzysowego, częściowo dostępnych, a częściowo wyłaniających się w toku organizacji procesu pomocy. Pomoc tę można rozpatrywać na poziomie centralnym, odnosząc się do decyzji rządu polskiego w zakresie podejmowanych działań, takich jak chociażby szybkie przyjęcie ustawy pomocowej⁷. Akt ten wprowadził szereg ułatwień we wsparciu osób przybyłych z Ukrainy po 24 lutego 2022 r. oraz stanowił krajową implementację uruchomionej przez Unię Europejską Dyrektywy o ochronie tymczasowej⁸ (zastosowanej po raz pierwszy w praktyce, mimo że Dyrektywa formalnie obowiązuje od 2001 r.). Jednocześnie należy zauważyć, że działania pomocowe w ramach reagowania kryzysowego były podejmowane w sposób niezwykle intensywny przede wszystkim na poziomie regionalnymi i lokalnym. Realizowały je nie tylko

² Komenda Główna Straży Granicznej, *Ruch graniczny w 2022 roku*, <https://strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/11180,Ruch-graniczny-w-2022-r.html> [24.10.2025].

³ M. Wojdat, P. Cywiński, *Miejska gościnność: wielki wzrost, wyzwania i szanse*, kwiecień 2022, https://metropolie.pl/fileadmin/news/2022/04/Ump_Ukraina_RAPORT_final_2.pdf, s. 16 [24.10.2025].

⁴ Główny Urząd Statystyczny, Opracowanie sygnałne z 20.12.2023: *Mieszkańcy Ukrainy objęci ochroną czasową*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosci/mieszkancy-ukrainy-objeci-ochrona-czasowa,19,1.html> [20.07.2025].

⁵ Urząd ds. Cudzoziemców, *Obywatele Ukrainy w Polsce – raport*, 24.02.2025, <https://www.gov.pl/web/udsc/obywatele-ukrainy-w-polsce--aktualne-dane-migracyjne2> [20.07.2025].

⁶ Eurostat, *Decisions granting temporary protection by citizenship, age and sex – annual aggregated data*, update 24/06/2025, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asytpfa/default/table?lang=en [31.07.2025].

⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz. U. 2022 poz. 583. Szersza analiza ramy prawnej zawartej w ustawie zob.: *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarz*, W. Klaus (red.), Warszawa 2022.

⁸ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, Dz. U. L 212 z 7.8.2001.

agendy rządowe (województwie i przedstawicielstwa instytucji centralnych), lecz także podmioty reprezentujące szerokie spektrum aktorów politycznych i społecznych: samorządy lokalne i regionalne oraz podległe im instytucje, krajowe i międzynarodowe organizacje pozarządowe (w tym międzyrządowe i pozarządowe, również te tworzone przez ukraińską diasporę obecną w Polsce przed 2022 r.), sektor biznesu, wspólnoty religijne i wyznaniowe, a także sami mieszkańcy działający w ramach licznych inicjatyw, mniej lub bardziej sformalizowanych, ale zawsze opartych na specyficznej, etycznej formie sieciowania⁹.

Przykładem regionu, w którym zaangażowane były wszystkie powyższe rodzaje podmiotów, jest województwo lubelskie, odgrywające szczególną rolę w sytuacji omawianego kryzysu (potocznie określanego synonimicznie jako humanitarny, migracyjny lub uchodźczy¹⁰). Jako region przygraniczny i posiadający w 2022 r. pięć przejść granicznych z Ukrainą, Lubelszczyzna stała się naturalnym terenem „pierwszego kontaktu” dla osób przekraczających granicę polsko-ukraińską w obawie o własne bezpieczeństwo. Zgodnie z zaleceniami rządowymi regiony obydwu województw przygranicznych, podkarpackiego i lubelskiego, miały się stać obszarami tranzytowymi¹¹, odpowiedzialnymi za rozładowywanie skumulowanego przy granicy ruchu oraz koordynację relokacji uchodźców¹² do innych części Polski. Na Lubelszczyźnie zalecenia te były

⁹ K. Kalinowska i in., *Spółczesność łatwopalna. Praktyki pomagania uchodźcom wojennym z Ukrainy w roku 2022 w Polsce*, Warszawa 2023, s. 244–250.

¹⁰ Wszystkie trzy określenia funkcjonują w przestrzeni publicznego dyskursu. Najwłaściwszą nazwą z punktu widzenia formalnego byłby jednak „kryzys humanitarny”. Jeśli przyjąć, że nazwę „kryzys migracyjny” odniesiemy do sytuacji w Europie w latach 2015–2016, czyli gwałtownego i masowego napływu osób nieposiadających odpowiednich dokumentów, to legalny przyjazd obywateli Ukrainy (uprawomocniony decyzją władz centralnych wjazd do Polski oraz legalność pobytu na podstawie wprowadzonych przepisów europejskich i krajowych) nie ma znamion takiego kryzysu. Podobne rozumowanie dotyczy terminu „kryzys uchodźczy” – formalnie osoby przybywające z Ukrainy rzadko decydowały się na wnioskowanie o nadanie im statusu uchodźcy.

¹¹ Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, *Organizacja transportu w ramach ruchu migracyjnego*, https://www.gov.pl/web/uw-podkarpacki/organizacja-transportu-w-ramach-ruchu-migracyjnego?utm_source=chatgpt.com [28.10.2025].

¹² Termin „uchodźca” jest stosowany w niniejszej publikacji zgodnie z manierą użycia potocznego – z prawnego punktu widzenia osoby uciekające z Ukrainy przed działaniami zbrojnymi, choć posiadały motywacje uchodźcze, korzystając w Polsce z ochrony w ramach specustawy, nie nabywały statusu uchodźcy (jaki przyznawany jest na podstawie Konwencji Genewskiej z 1951 r.) i formalnie nie mogą być tak określane. Praktyka językowa wytworzyła jednak społeczny konsensus co do terminu „uchodźca z Ukrainy” lub „uchodźca wojenny z Ukrainy”.

jednak realizowane tylko częściowo – stolica regionu, miasto Lublin, podjęła bowiem szereg autonomicznych inicjatyw zmierzających do stworzenia miejsc tymczasowego zakwaterowania na swoim obszarze. Podobnych działań nie podjęły jednak władze Rzeszowa, co wskazuje na potrzebę pogłębionej analizy przebiegu wydarzeń w poszczególnych lokalizacjach, wychodząc z założenia, że pomimo podobnej ramy formalnej i jednolitych wytycznych praktyki reagowania kryzysowego różniły się pomiędzy sobą.

1. Kontekst teoretyczny i metodologia

Tekst osadzony jest w koncepcji wielopoziomowego zarządzania migracjami (*multilevel migration governance* – MLG), która zakłada uwzględnianie roli różnych typów podmiotów w procesach zarządzania i analizowania relacji zachodzących między nimi. MLG w „czystej” postaci odnosi się do stabilnego współdziałania między podmiotami reprezentującymi różne poziomy (międzynarodowy, centralny, regionalny i lokalny), niepowodującego dominacji żadnego z nich¹³, ale generującego specyficzne oddziaływania i synergie w toku wzajemnych interakcji. Relacje te mogą się jednak układać także w odmienne wzory: podejście centrowe (odgórne, ang. *top down*), charakteryzujące się wyraźną i silną koordynacją centralną oraz hierarchią; podejście lokalistyczne (oddolne, ang. *bottom up*), zakładające proaktywną, sieciową rolę administracji lokalnych; oraz podejście niespójne lub „rozłączne” (ang. *decoupled*), w którym brak jest koordynacji między szczeblami, co często prowadzi do sprzecznych działań¹⁴. Badacze zadają sobie także pytanie o funkcjonowanie MLG w sytuacji kryzysowej, analizując rolę poszczególnych aktorów, możliwości budowania relacji, ale także efekty takich działań. O ile jednak w sytuacji standardowej różnorodność aktorów zaangażowanych w procesy zarządcze może być zaletą, o tyle w sytuacji kryzysowej ich

¹³ P. Scholten, R. Penninx, *The Multilevel Governance of Migration and Integration*, w: *Integration Processes and Policies in Europe*, B. Garcés-Masareñas, R. Penninx (red.), Springer, Cham 2016, s. 94.

¹⁴ P. Scholten, R. Penninx, op. cit., s. 92–94; P. Scholten, *The multilevel governance of migrant integration: A multilevel governance perspective on Dutch migrant integration policies*, w: *The Discourses and Politics of Migration in Europe. Europe in Transition*, U. Korkut i in. (red.), New York 2013, s. 153–156; D. Curry, *Intra-European Movement: Multi-Level or Mismatched Governance?*, w: *Between Mobility and Migration*, P. Scholten, M. van Ostaïen (red.), Springer 2018, s. 143.

nadmiar bywa źródłem chaosu, z drugiej jednak strony – może on również umożliwiać wypełnienie istniejących w klasycznym systemie luk kompetencyjnych i związanych z ograniczoną dostępnością zasobów. Kluczowa w takim trybie będzie więc koordynacja, bez której modelowe MLG może się przerodzić w działania „rozłączne”, a nawet „niespójne” (ang. *mismatched*)¹⁵.

Treści zawarte w artykule opierają się na danych empirycznych (jakościowych) pozyskanych w ramach badania zrealizowanego w latach 2022–2023 w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie w ramach – najpierw – badań wstępnych (na terenie Lublina), a następnie w ramach międzynarodowego projektu badawczego (w partnerstwie z Narodowym Uniwersytetem im. Łesi Ukrainki w Łucku) pod nazwą „Wielopoziomowe zarządzanie kryzysem humanitarnym wywołanym przez rosyjską agresję na Ukrainę na przykładzie działań w województwie lubelskim (PL) i obwodzie wołyńskim (UA)”, finansowanego przez program NAWA Granty Interwencyjne. W toku prowadzonych badań na terenie województwa lubelskiego zrealizowano łącznie sześćdziesiąt osiem wywiadów indywidualnych (IDI) i dwa wywiady grupowe z przedstawicielami instytucji reprezentujących: administrację centralną, administrację lokalną (różnego szczebla), organizacje społeczne (w tym koła gospodyń wiejskich i ochotnicze straże pożarne), biznes, organizacje religijne oraz inicjatywy nieformalne. Zebrany materiał został poddany transkrypcji i zakodowany według opracowanej wcześniej książki kodów. W niniejszym tekście wykorzystano wybrane cytaty pochodzące z tego materiału (w części o trybach i dynamice zarządzania) oraz odniesiono się tylko do jednego z wątków (mechanizmów zarządzania kryzysowego) poruszanego w realizowanych wywiadach¹⁶. Artykuł opiera się także na danych zastanych: m.in. na oficjalnych statystykach dotyczących obecności w Polsce osób z Ukrainy uciekających przed wojną oraz dostępnych analizach odnoszących się do charakterystyki i oceny reagowania kryzysowego w regionie Lubelszczyzny w 2022 r.

¹⁵ N.E. Gökalp Aras, *Migration Emergencies and Multi-Level Governance at the EU–Turkey Border*, Civil Society Knowledge Centre 2020, doi:10.28943/CSR.004.010; Z. Sahin-Mencütek i in., *A crisis mode in migration governance: comparative and analytical insights*, „Comparative Migration Studies” 2022, 10 (1): 12, doi:10.1186/s40878-022-00284-2.

¹⁶ Podsumowanie wyników badania dostępne jest w raporcie: M. Dziekanowska i in., *The architecture of help. Support for Ukrainian refugees in the Lubelskie Voivodeship after Russia's invasion of Ukraine. Structure of the aid and factors of resilience*, Lublin 2023, https://miglab-soc.umcs.pl/wp-content/uploads/2024/07/NAWA_raport_PL.pdf [24.07.2025].

Celem niniejszego artykułu jest analiza działań dających się scharakteryzować jako zarządzanie kryzysowe w odpowiedzi na kryzys humanitarny pod kątem ich zakresu, zaangażowanych podmiotów i mechanizmów, jakie można zidentyfikować na podstawie wypowiedzi osób reprezentujących różnych interesariuszy podejmujących działania w tamtym okresie i reprezentujących wszystkie poziomy analizowane w koncepcji wielopoziomowego zarządzania migracjami (MLG). Mechanizmy zarządzania kryzysowego analizowane są w kontekście: 1) zmieniających się potrzeb, 2) trybów zarządzania (wyodrębnionych z uwzględnieniem stopnia formalizacji, centralizacji i hierarchizacji działań poszczególnych podmiotów) oraz 3) dynamik, czyli sposobów reagowania. Konkluzje dotyczą oceny mechanizmów zarządzania (i funkcjonowania MLG) w specyficznym układzie uwarunkowań i relacji pomiędzy poszczególnymi typami aktorów w czasie kryzysu (przede wszystkim między poziomem centralnym i lokalnym).

2. Charakterystyka działań pomocowych na Lubelszczyźnie

Województwo lubelskie jako region przygraniczny pełniło, jak już wskazano, podwójną rolę w działaniach pomocowych: tranzytową (bazującą na krótkotrwałej recepcji i kierowaniu się uchodźców do innych miejsc w Polsce/za granicą) oraz docelową – związaną ze stosunkowo trwałym osiedlaniem się części uchodźców. Dla tej grupy istotnym czynnikiem motywującym do pozostania była bliskość granicy i możliwość szybkiego powrotu do domu w razie poprawy sytuacji – według danych Narodowego Banku Polskiego (z przełomu kwietnia i maja 2022 r.) aż 76% osób uciekających z Ukrainy, które zatrzymały się w Lublinie, planowało możliwie szybki powrót do ojczyzny. Z badania wynika także, że czynnikami skłaniającymi uchodźców z Ukrainy do długookresowego pozostania w Polsce (na rok lub dłużej) mogłyby być przede wszystkim: znalezienie satysfakcjonującej pracy oraz możliwość utrzymania siebie i rodziny, w mniejszym zaś stopniu możliwość połączenia się z rodziną pozostałą na Ukrainie oraz poziom zaaklimatyzowania się dzieci¹⁷.

¹⁷ I. Chmielewska-Kalińska, B. Dudek, P. Strzelecki, *Sytuacja życiowa i ekonomiczna uchodźców z Ukrainy w Polsce. Raport z badania ankietowego zrealizowanego przez OO NBPS*, Warszawa 2022, s. 28–31.

Badania terenowe przeprowadzone w projekcie NAWA w województwie lubelskim pozwoliły na zidentyfikowanie kilku obszarów działań pomocowych na rzecz uchodźców z Ukrainy. Początkowo pomoc koncentrowała się na zaspokojeniu najbardziej palących potrzeb materialno-bytowych oraz zapewnieniu bezpieczeństwa fizycznego i zdrowotnego. Szybko jednak okazało się, że niezbędne jest również kompleksowe wsparcie w obszarach „miękkich”, takich jak edukacja, adaptacja, wyzwania psychologiczne oraz inne pokrewne działania. Katalog podejmowanych działań można opisać w syntetyczny sposób następująco:

Zakwaterowanie i tranzyt

Lubelski Urząd Wojewódzki, koordynujący dwanaście punktów recepcyjnych (głównie w miastach przygranicznych i Lublinie), dążył do kierowania uchodźców do innych województw. Jednocześnie, w odpowiedzi na decyzje części uchodźców o pozostaniu w pobliżu granicy, administracja lokalna, organizacje pozarządowe, lokalni przedsiębiorcy oraz liczne osoby prywatne oferowali miejsca noclegowe na terenie województwa lubelskiego, w tym w prywatnych domach. Kampania oferowania zakwaterowania, koordynowana przez Lubelski Społeczny Komitet Pomocy Ukrainie¹⁸ (LSKPU), stanowiła modelowy przykład takich działań. Miasto Lublin stworzyło również zbiorowe miejsca zakwaterowania, takie jak akademik „Helios” czy hale sportowe przy szkołach. Kluczową rolę odegrały inicjatywy obejmujące tranzyt uchodźców do miast partnerskich w Europie oraz działania oddolne, np.

¹⁸ Lubelski Społeczny Komitet Pomocy Ukrainie to nieformalna inicjatywa powstała już 24 lutego 2022 r. na bazie dotychczas istniejących sieci międzysektorowej współpracy w Lublinie. Miejscy urzędnicy oraz przedstawiciele trzech organizacji społecznych (Stowarzyszenie Homo Faber, Fundacja Kultury Duchowej Pogranicza oraz Instytut na Rzecz Państwa Prawa) umówili się, że utworzą lokalny hub pomocowy (jak sami definiowali siebie – „ruch społeczny”), do swojej inicjatywy zapraszając także inne podmioty społeczne, biznesowe, przedstawiciele administracji oraz kilkuset wolontariuszy. W szczytowym okresie działalności Komitet prowadził wsparcie w ok. 30 obszarach, od pomocy w zakwaterowaniu, pomocy psychologicznej, prawnej, medycznej, w poszukiwaniu pracy, przez opiekę nad dziećmi, pomoc żywieniową, aż po asystę międzykulturową, naukę języka i stypendia rozwoju osobistego. Siedziba LSKPU mieściła się w przestrzeniach miejskiego centrum kultury. Fenomen Komitetu polegał na ścisłej współpracy reprezentantów różnych instytucji i organizacji oraz na przemyślanej i profesjonalnej koordynacji.

inicjatywy Liliowa 5¹⁹ z Lublina czy Kościół Baptystów w Chełmie²⁰, zapewniające krótkotrwały pobyt, a następnie transport do dalszych miejsc w Polsce i Europie w celu odciążenia regionu. W organizację transportu uchodźców zaangażowane były zatem zarówno osoby prywatne, firmy (w tym transportowe), jak też administracja samorządowa i państwowa (np. Państwowa Straż Pożarna oraz Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji w Lublinie).

Zapewnienie wyżywienia

Uchodźcy otrzymywali posiłki bezpośrednio po przekroczeniu granicy lub w punktach recepcyjnych, często zapewniane przez te same podmioty, które organizowały zakwaterowanie. Należy podkreślić ogromne zaangażowanie osób prywatnych, kół gospodyń wiejskich oraz lokalnych społeczności organizujących zbiórki żywności i funduszy, a także lokalnych przedsiębiorców, w tym właścicieli restauracji, w dostarczanie posiłków w czasie podróży (także dla wolontariuszy obsługujących potrzebujących), na dworcach kolejowych, węzłach komunikacyjnych czy Miejscach Obsługi Podróżnych (szczególnym przykładem był MOP Markuszów, stanowiący popularny wśród podróżujących punkt obsługi uchodźców zmierzających z granicy do Warszawy, początkowo organizowany w całości jako inicjatywa oddolna). Przez pewien czas restauratorzy z regionu dostarczali posiłki do zbiorowych miejsc zakwaterowania na własny koszt lub przy wsparciu finansowym organizacji międzynarodowych (np. World Central Kitchen). Wsparcia udzielały również organizacje krajowe, takie jak Polski Czerwony Krzyż i Caritas. Później pojawiły się inicjatywy dostarczania zdrowej żywności rodzinom (np. paczki z żywnością ekologiczną przygotowywane przez LSKPU), a w niektórych lubelskich szkołach obiady dla dzieci ukraińskich były anonimowo finansowane przez polskich rodziców lub firmy prywatne.

¹⁹ Nieformalne centrum pomocy dla uchodźców z Ukrainy, mieszczące się w prywatnym domu przy ul. Liliowej 5 w Lublinie. Miejsce prowadzone było przez trzy osoby, niezwiązane z żadną większą instytucją. Główną osią działalności było łączenie i organizacja transportu osób chętnych do wyjazdu do innych miejsc w Europie, przy jednoczesnym zapewnieniu krótkotrwałego zakwaterowania (także osobom ze szczególnymi potrzebami zdrowotnymi).

²⁰ Wspólnota baptystów w Chełmie, dysponująca pomieszczeniami kościoła, urządziła w nim punkt noclegowy dla kilkuset osób. Był to drugi duży punkt pomocowy w Chełmie, poza miejscem prowadzonym przez samorząd. Działania te prowadzone były w ramach inicjatywy Baptystycznej Akcji Charytatywnej (BACH).

Zapewnienie odzieży

Ubrania były dostarczane na granicę oraz do punktów recepcyjnych przez administrację centralną i lokalną, organizacje pozarządowe, wspólnoty religijne, osoby prywatne i przedstawiciele biznesu. Znaczna część odzieży pochodziła z publicznych zbiorów i była przekazywana przez osoby prywatne. Interesującą inicjatywą był sklep z odzieżą używaną „Wolne Ciuchy” w centrum handlowym Skende w Lublinie, gdzie uchodźcy mogli bezpłatnie otrzymać ubrania. Polski Czerwony Krzyż, Caritas i wspólnoty religijne również dostarczały odzież dzięki hojności parafian i darczyńców.

Zapewnienie środków higienicznych, leków i opieki medycznej

Środki higieniczne i leki stanowiły dobra pierwszej potrzeby, a w ich dostarczanie zaangażowane były władze centralne i samorządowe, NGO, wspólnoty religijne i osoby prywatne. Leki i artykuły sanitarne były nierzadko przekazywane nieodpłatnie przez lekarzy, farmaceutów i hurtownie. Produkty te trafiały zarówno do uchodźców w regionie, jak i bezpośrednio na Ukrainę, a prywatne firmy regularnie wysyłały leki do wyspecjalizowanych szpitali na Ukrainie, w tym dziecięcych. Osobną kategorię stanowiła pomoc medyczna dla żołnierzy ukraińskich w postaci specjalistycznych środków medycznych i sanitarnych przekazywanych na linię frontu. Na podstawie specustawy uchodźcy wojenni z Ukrainy mieli zapewniony dostęp do bezpłatnej opieki zdrowotnej w ramach systemu NFZ, ale na uwagę zasługuje działalność funkcjonującej w Lublinie Fundacji Rozwoju Europy Środkowo-Wschodniej, tworzącej miejsca pracy w Polsce dla ukraińskiego personelu medycznego, co pozwalało na wsparcie osób borykających się z barierą językową. Niektóre organizacje pozarządowe specjalizowały się we wsparciu osób chorych i z niepełnosprawnościami, a lubelskie szpitale przyjmowały rannych żołnierzy i cywilów z Ukrainy.

Wsparcie psychologiczne dla uchodźców

Potrzeba wsparcia psychologicznego była zauważalna od samego początku kryzysu z uwagi na traumatyczne doświadczenia uchodźców. Pomoc ta była świadczona głównie przez NGO i samorządy, szczególnie na granicy. Szkoły organizowały wsparcie dla dzieci, zatrudniając ukraińskich psychologów lub tłumaczy (głównie w Lublinie). Duchowni różnych wyznań, posiadający

kwalifikacje psychologiczne, aktywnie pomagali uchodźcom. Profesjonalne poradnictwo psychologiczne w języku ukraińskim i rosyjskim było organizowane m.in. przez Lubelski Społeczny Komitet Pomocy Ukrainie.

Wsparcie językowe w komunikacji i załatwianiu spraw/formalności (asysta)

Bariera językowa (większość uchodźców nie znała języka polskiego) wymagała zapewnienia wsparcia językowego. W pierwszej fazie kryzysu pomoc tłumaczeniową świadczyli głównie wolontariusze ukraińscy – zarówno migranci ekonomiczni, jak i edukacyjni (studenci zagraniczni lubelskich uczelni), którzy osiedlili się w Polsce przed wojną. Miasto Lublin wyróżniało się unikalnym doświadczeniem sprzed wojny, związanym z zatrudnianiem cudzoziemców w swoich jednostkach organizacyjnych, co w sytuacji kryzysowej pozwoliło wykorzystać dostępne zasoby i umiejętności. Lublin był również prekursorem w Polsce w zakresie zatrudniania ukraińskich nauczycieli, asystentów kulturowych i tłumaczy w szkołach. Tłumaczenia wspierali także przedstawiciele mniejszości ukraińskiej i nauczyciele języka rosyjskiego. Osoby udzielające pomocy językowej często pełniły podwójną rolę tłumacza i przewodnika, wspierając uchodźców w urzędach, u lekarzy, w bankach i instytucjach pomocowych (tego rodzaju działania, zwane asystą kulturową, w sposób systematyczny oferowane były przez LSKPU w Lublinie). Organizacje pozarządowe, takie jak Fundacja Instytut na Rzecz Państwa Prawa, specjalizowały się w szeroko pojętej pomocy prawnej. Kolejnym etapem wsparcia była nauka języka polskiego dla osób decydujących się na pobyt w Polsce. Organizowano dodatkowe zajęcia w szkołach oraz kursy języka polskiego (lub angielskiego) dla dorosłych, prowadzone przez NGO, prywatne szkoły językowe oraz wspólnoty wyznaniowe.

Czas wolny dzieci

Z uwagi na traumatyczne przeżycia dzieci uchodźczych, organizatorzy pomocy od początku podejmowali działania mające na celu zapewnienie bezpiecznej przestrzeni dla najmłodszych. Czas wolny dzieci organizowano zarówno w dużych miastach, jak i mniejszych miejscowościach, z udziałem organizacji pozarządowych, placówek oświatowych, jednostek samorządu terytorialnego, kościołów, lokalnych domów kultury oraz osób prywatnych. Organizowano

zajęcia artystyczne, edukacyjne, sportowe i aktywności na świeżym powietrzu, często we współpracy z wolontariuszami. Tworzono specjalne przestrzenie przyjazne dzieciom z udziałem pedagogów i psychologów, a w Lublinie powstały grupy teatralne i taneczne. Lubelskie instytucje kultury (np. Centrum Kultury, Warsztaty Kultury, Teatr Stary) oferowały bezpłatny udział dla dzieci uchodźczych w zajęciach i wydarzeniach kulturalnych.

Opieka duszpasterska

Na potrzeby duchowe uchodźców reagowały głównie wspólnoty wyznaniowe na Lubelszczyźnie, w szczególności Kościół greckokatolicki i prawosławny, do których należy część osób przybywających z Ukrainy. W Lublinie msze święte i nabożeństwa odprawiano w języku ukraińskim zarówno w cerkwiach, jak i w niektórych parafiach rzymskokatolickich. W działania angażowali się również duchowni z Ukrainy, a na poziomie lokalnym powstawały grupy wsparcia i wspólnoty modlitewne. Opieka duszpasterska obejmowała także wsparcie psychologiczne, zwłaszcza w mniejszych miejscowościach. Duchowni udzielali wsparcia nie tylko duchowego, ale także praktycznego, organizując pomoc rzeczową, noclegi, transport oraz pomagając w załatwianiu formalności. Na uwagę zasługuje aktywność lubelskiej Gminy Żydowskiej (organizującej liczne zbiórki z wykorzystaniem swoich sieci, także międzynarodowych, oraz prowadzącej punkt pomocowy w lubelskim hotelu Ilan), jak również wspomnianego Kościoła Baptystów w Chełmie (prowadzącego punkt pomocowy działający równie intensywnie jak punkt recepcyjny obsługiwany przez lokalny samorząd).

Inne obszary pomocy

Poza wymienionymi formami wsparcia, pomoc świadczona przez instytucje i organizacje działające na terenie Lubelszczyzny obejmowała także szereg innych działań, mających na celu wsparcie adaptacji i integracji uchodźców, m.in. pomoc w znalezieniu pracy (w tym tłumaczenie ogłoszeń, przygotowywanie CV, towarzyszenie podczas rozmów kwalifikacyjnych, ale także utworzenie specjalnego portalu łączącego osoby poszukujące pracy z pracodawcami – rozwiązanie wdrożone przez miasto Lublin); wsparcie prawne (szczególnie w kwestiach legalizacji pobytu, pracy, wynajmu mieszkań oraz w sprawach rodzinnych i opiekuńczych); pomoc w znalezieniu lokalu

na działalność gospodarczą; wsparcie w uzyskaniu numeru PESEL oraz załatwianiu spraw w urzędach; pomoc w zakładaniu kont bankowych; pomoc w kontaktach ze szkołami, z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi, przedszkolami; działania aktywizujące społecznie i zawodowo (np. warsztaty, kursy); pomoc osobom starszym, z niepełnosprawnościami, z chorobami przewlekłymi; wsparcie studentów oraz naukowców z Ukrainy (oferty edukacyjne, stypendialne i zatrudnieniowe); działania na rzecz zwierząt (schronienie, karmy, pomoc weterynaryjna).

3. Wyodrębnienie faz pomocy: mobilizacja – rozwój działań – stabilizacja

Zrozumienie mechanizmów zarządzania kryzysowego uruchomionych w 2022 r. na różnych poziomach możliwe jest jedynie przy uwzględnieniu czynników zewnętrznych ten kryzys kształtujących. Do takich z pewnością należały natężenie przekroczeń granicy polsko-ukraińskiej, zróżnicowanie potrzeb uchodźców, a także reagowanie na poziomie makro – obejmujące działania prawne podejmowane zarówno przez rząd polski, jak i przez UE (w tym wspomnianą Dyrektywę o ochronie tymczasowej). Istotnym elementem był również ogólny nastrój społecznego wsparcia i mobilizacji (wraz z jego zmiennością), towarzyszący realizowanym działaniom. Wspólną cechą tych wszystkich czynników była ich dynamika w czasie, a przebieg reakcji kryzysowej pozwala wyodrębnić co najmniej trzy jej fazy, dobrze widoczne z perspektywy regionu przygranicznego.

Pierwszą fazę można określić mianem „mobilizacji” – odnosi się ona do pierwszych tygodni po rozpoczęciu przez Rosję pełnoskalowej inwazji na Ukrainę. Okres bezpośrednio po 24 lutego charakteryzował się napływem uchodźców przybywających do Polski głównie samochodami, przede wszystkim z najbliższych Polsce terenów, czyli Ukrainy Zachodniej. Wraz z intensyfikacją ruchu pieszego i kolejowego na przejściach granicznych uwidocznił się chaos i brak przygotowania na taką skalę kryzysu, co doprowadziło do uruchomienia (się) oddolnych inicjatyw pomocowych, mających na celu zaspokojenie najpilniejszych potrzeb. Później pojawiła się druga fala napływu uchodźców, stanowiąca większe wyzwanie, gdyż obejmowała także migrantów ze wschodniej Ukrainy – bardziej zmęczonych i strauumatyzowanych, w gorszej sytuacji finansowej i napotykających większą barierę

językową. Decyzje instytucjonalne i rozwiązania całościowe pojawiły się dopiero na późniejszym etapie, co wynikało z przyczyn organizacyjnych i proceduralnych. Ta najbardziej wymagająca faza trwała mniej więcej do końca kwietnia i wiązała się z koniecznością zapewnienia podstawowych potrzeb na bardzo dużą skalę.

Druga faza reagowania rozpoczęła się wraz z pojawieniem się w regionie dużych organizacji pomocowych, w tym międzynarodowych, oraz uruchomieniem wsparcia finansowego z budżetu państwa. Z czasem działania przybierały coraz bardziej uporządkowany charakter i były wspierane przez różne podmioty. Od maja obserwowano przekierowanie aktywności w stronę wsparcia adaptacji uchodźców. Osoby biorące udział w badaniu wskazywały jednak, że materialne wsparcie ze strony państwowych programów, takich jak np. świadczenie 40+, mogło ograniczać działalność charytatywną (np. zbiórek publicznych). Można zatem stwierdzić, że wzrost wsparcia systemowego sprzyjał osłabieniu oddolnego zaangażowania społecznego, w tym aktywności inicjatyw nieformalnych (np. w obszarze pomocy mieszkaniowej). Do głosu ponownie zaczęły dochodzić wyspecjalizowane organizacje społeczne, zasilane wiedzą zdobytą na bazie świeżych doświadczeń.

W fazie adaptacyjnej działania nie miały już charakteru spontanicznego – stawały się bardziej planowe i instytucjonalizowane (koordynowane przez instytucje publiczne, także społeczne). Wdrażano programy integracyjne, kursy zawodowe i językowe. Dzieci ukraińskie w ramach regularnej rekrutacji przyjmowane były do przedszkoli i szkół. Uzdolniona artystycznie młodzież otrzymywała stypendia i propozycje zagospodarowania czasu wolnego (np. poprzez włączanie w działania kulturalne). Dotyczyło to także dorosłych. Powstawały miejsca służące integracji, takie jak świetlice, oraz rozpoczęto prace nad utworzeniem przestrzeni Baobab²¹ w Lublinie. Uchodźcy otrzymywali również wsparcie socjalne, organizowane przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej. Wiele podmiotów oferowało pomoc na rzecz szeroko rozumianej samodzielności uchodźców – wspierały ich w poszukiwaniu pracy, załatwianiu spraw formalnych czy znalezieniu miejsca zamieszkania.

²¹ Jest to prowadzone przez jedną z organizacji pozarządowych (Stowarzyszenie Homo Faber) centrum integracji „starych” i „nowych” mieszkańców miasta, wspierane przez samorząd oraz – do czasu zamrożenia funduszy z USAID – przez UNHCR, od wiosny 2022 r. z biurem w Lublinie. Więcej o działalności Baobabu na stronie: <https://baobab.lublin.pl/>

Trzecią fazę reagowania można określić jako stabilizację, wiążącą się w zasadzie z definitywnym wychodzeniem z trybu kryzysowego i recepcyjnego oraz przechodzeniem w stronę działań regularnych, w nową, często przetasowaną rzeczywistość instytucjonalną. Zmieniające się potrzeby oraz spadek liczby przybywających uchodźców sprawiły, że niektóre działania wygasły naturalnie. Na tym etapie funkcjonowały już w sposób stabilny zainicjowane wcześniej mechanizmy koordynacyjne, takie jak np. regularne (comiesięczne) spotkania Lubelskiej Grupy Koordynacyjnej działającej przy Wojewodzie Lubelskim i współkoordynowanej przez UNHCR²². Na poziomie miasta Lublin, stolicy regionu, także działały mechanizmy wsparcia już nie w trybie kryzysowym, lecz stałym – przykładem jest stała obecność przedstawiciela Biura Obsługi Mieszkańców UM Lublin w punkcie informacyjnym znajdującym się we wspomnianym Baobabie. Na tym etapie widać również, jakiemu przekształceniu uległ krajobraz instytucjonalny regionu – po pierwsze na poziomie społeczeństwa obywatelskiego poprzez profesjonalizowanie wolontariatu i nabycie nowych umiejętności przez osoby działające w organizacjach pozarządowych, w efekcie czego powstał nowy zasób kadrowy i organizacyjny z dużym doświadczeniem i wiedzą w zakresie pracy z migrantami i dla migrantów. Po drugie – na poziomie instytucji publicznych, czego przykładem może być powołanie Pełnomocnika Wojewody ds. Procesów Migracyjnych i Integracji (luty 2024)²³. Innymi słowy, działania

²² Lubelska Grupa Koordynacyjna (LGK) przy Wojewodzie Lubelskim powstała jesienią 2022 r. z inicjatywy Wojewody Lubelskiego oraz UNHCR. LGK to forum wymiany informacji i dialogu w sprawach pomocy uchodźcom z Ukrainy w województwie lubelskim. W jej spotkaniach uczestniczą wojewoda lubelski i przedstawiciele urzędu, władze lokalne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego w województwie lubelskim, w tym agencje ONZ, międzynarodowe i krajowe organizacje pozarządowe oraz inne podmioty. Po zamknięciu Biura Lokalnego UNHCR w Lublinie, współkoordynację grupy od października 2025 r. przejął Polski Czerwony Krzyż.

²³ Do zadań pełnomocnika należą: współpraca ze środowiskami lokalnymi, organizacjami pozarządowymi i jednostkami samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w zakresie identyfikacji problemów migracji; monitorowanie prac prowadzonych w Unii Europejskiej oraz zbieranie informacji w sprawie kluczowych rozstrzygnięć z punktu widzenia województwa lubelskiego w zakresie procesów migracyjnych i problematyki migracji; podejmowanie działań mających na celu wzmocnienie poziomu korzyści płynących z migracji i minimalizację niekorzystnych społecznie skutków ruchów migracyjnych na terenie województwa lubelskiego; współpraca z instytucjami zajmującymi się doradztwem i pomocą w dobrowolnym powrocie, uzyskaniu ważnych dokumentów oraz wsparciem w integracji; udział w imieniu i na polecenie wojewody w spotkaniach dotyczących polityki migracyjnej w Polsce; przedstawianie Wojewodzie Lubelskiemu bie-

podejmowane w odpowiedzi na kryzys doprowadziły do znaczących zmian w ekosystemie zarządzania migracjami w regionie, których trwałość oceniona może być dopiero za jakiś czas, jednak z pewnością stanowią one element dynamicznie przekształcającej się infrastruktury migracyjnej (ang. *migration infrastrucure*)²⁴ czy też, w innym ujęciu, infrastruktury przybycia (ang. *arrival infrastructure*)²⁵.

4. Tryby zarządzania kryzysowego

Biorąc pod uwagę zakres podejmowanych działań oraz ich zmienność w czasie, zidentyfikować można trzy tryby organizowania aktywności pomocowych związanych z określonym poziomem funkcjonowania zaangażowanych podmiotów. Każdy z trybów może być opisany z uwzględnieniem trzech cech w różnym zakresie obecnych w podejmowanych działaniach, tj. stopnia ich formalizacji, centralizacji i hierarchiczności.

Tryb 1 (makro): wysoki stopień formalizacji, centralizacji i hierarchiczności w działaniach

Na poziomie regionalnym „makro” oznacza działania podejmowane przez przedstawicieli administracji centralnej (tj. wojewody i osób delegowanych do działań przez urząd wojewódzki). Zarządzanie odbywało się hierarchicznie poprzez realizację tzw. „poleceń wojewody” – zarówno przez delegowanych pracowników, jak i podmioty publiczne współpracujące z wojewodą (np. samorządy). Częste spotkania online z wojewodą stanowiły forum wymiany informacji. Na tym poziomie powstawała dokumentacja związana z realizacją planów udzielania pomocy w punktach recepcyjnych. Służby wojewody (m.in. straż pożarna, policja, zespół zarządzania kryzysowego) nawiązywały

zających informacji na temat realizacji zadań i podejmowanych działań (Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, Pełnomocnicy Wojewody, <https://www.gov.pl/web/uw-lubelski/pełnomocnicy-wojewody> [27.10.2025]).

²⁴ B. Xiang, J. Lindquist, *Migration Infrastructure*, „International Migration Review” 2014, 48 (1_suppl), s. 122–148; K. Matuszczyk, J. Salamońska, A. Brzozowska, *Infrastruktura delegowania pracowników: przykład transgranicznego sektora opieki domowej*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2022, 3 (185), s. 15–40.

²⁵ *Arrival Infrastructures, Migration and Urban Social Mobilities*, B. Meeus, K. Arnaut, B. van Heur (red.), Cham 2019, *passim*.

także współpracę z dużymi organizacjami społecznymi (międzynarodowymi i lokalnymi), co umożliwiała realizację zadań niewykonalnych na szczeblu rządowym (np. przyjmowanie darowizn i zatrudnianie wolontariuszy). Z czasem wzrosła rola organizacji międzynarodowych w stabilizacji systemu pomocy (przede wszystkim w wymiarze finansowym). Samorządy często wykraczały poza realizację poleceń, działając jako autonomiczne ośrodki organizacji pomocy w miastach, porządkujące początkowy chaos i tworzące strukturę, w której istotną rolę odgrywały osoby oficjalnie „oddelegowane”.

- Pan powiedział, że to na początku było bardzo spontaniczne.

- Tak.

- I tak jakby później się coraz lepiej organizowało.

- Później robiliśmy grafiki, dyżury. Każdy miał swoją odpowiedzialność. Było to zorganizowane.

- Czy jakieś takie procedury gdzieś tam od początku były, na które można było się powoływać, działając?

- Tak. No nie. Staraliśmy się. Bo mówię. Staraliśmy się działać po pierwsze legalnie, nie? Czyli z policją, z wojskiem czy ze strażą pożarną. Tak jak mówię. Przy samej rejestracji organizowaliśmy... Później nawet w Excelu utworzyliśmy jakby taki, taką aplikację, nie? Gdzie to wszystko się zazębiało. (W10_AS_G)²⁶

Samorządy inicjowały także współpracę (i odpowiadały na inicjatywy) innych samorządów z Polski i zagranicy oraz z podmiotami międzynarodowymi – zwłaszcza z międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi i międzyrządowymi, a także tzw. „wielkim biznesem” (np. Ikea, Jeronimo Martins, Maspex), który realizował cele często w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR).

²⁶ W przywoływanym projekcie badawczym, z którego pochodzi materiał empiryczny, przyjęty został szczegółowy system kategoryzacji wywiadów. Oznaczenia cytatów wykorzystanych w niniejszym artykule odnoszą się do tego systemu i oznaczają: numer na początku – numer wywiadu; oznaczenia dalsze: AS – administracja samorządowa, AC – administracja centralna, NF – inicjatywa nieformalna, BS – biznes, NGO – organizacja pozarządowa, REL – organizacja religijna, M – podmiot działający w stolicy regionu, G – podmiot działający przy granicy, P – podmiot działający na peryferiach (nie w stolicy i nie przy granicy), focus group 2 – badanie fokusowe nr 2.

Tryb 2 (mezo): dość wysoki stopień formalizacji, niski poziom centralizacji, zróżnicowany stopień hierarchiczności w działaniach

Na tym poziomie kluczową rolę również odgrywały samorządy, organizując lokalne struktury pomocowe, często podejmując decyzje uelastyczniające obowiązujące procedury lub wykorzystując dostępne na co dzień zasoby (np. delegowanie pracowników do zadań pomocowych). Najaktywniejsze były struktury gminne (zarówno miejskie, jak i wiejskie, przy czym samorządy wiejskie stały się głównymi ośrodkami pomocy w terenie). Aktywny był także samorząd wojewódzki – szczególnie poprzez wykorzystanie istniejących sieci współpracy oraz organizację pomocy kierowanej na Ukrainę²⁷. Samorządy szczebla powiatowego były mniej aktywne, a jeśli taka aktywność była odnotowywana, pojawiały się także opinie o dublowaniu działań i ich mniejszej skuteczności. Na poziomie mezo obecne były lokalne organizacje społeczne – zarówno NGO, jak i organizacje religijne. Ich względna swoboda działania, wysoki kapitał społeczny i skuteczne sieciowanie umożliwiały szybsze działania w mniej sformalizowany sposób niż na poziomie makro.

To raczej my staraliśmy się pełnić tutaj rolę pośrednika, żeby skierować do tego miejsca, gdzie coś można, gdzie można lepiej to zrobić, niż byśmy to sami zrobili. Chociaż z czasem zdarzało się, że próbowaliśmy sami rozwiązać jakieś problemy. Ale doświadczenie potem pokazywało, że lepszym było skierowanie do tych, którzy się zajmują tym bardziej profesjonalnie (...). No przede wszystkim Lubelski Komitet. (46_NGO_M)

Lokalny biznes również działał na tym poziomie, często wchodząc w relacje z samorządami (uzupełnianie brakujących zasobów) i organizacjami społecznymi (wspieranie zarówno uchodźców, jak i wolontariuszy).

To trzeba było jakiś dokument, jakieś pismo, jakieś pozwolenie, a trzeba poczekać. A tu marzli ludzie albo potrzebowali, potrzebowali jedzenia. Więc włączyły się lokalne firmy. Lokalne firmy, z którymi, no wiadomo, że każdy tam się zna. (48_NF_P_MI_inne_PL)

²⁷ Por. II raport o pomocy udzielonej Ukrainie przez Województwo Lubelskie, Departament Strategii i Rozwoju Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie, Lublin 2023, <https://strategia.lubelskie.pl/rot/opracowania/raport.wsparcie.ua.II.pdf> [31.07.2025].

Tryb 3 (mikro): niski stopień formalizacji, brak centralizacji, brak hierarchiczności w działaniach

Na tym poziomie zauważalna była działalność licznych nieformalnych inicjatyw, powstających spontanicznie oddolnie, z których część przekształciła się w trwałe podsystemy pomocowe. Udzielały one pomocy szybko i bez konieczności stosowania procedur, często specjalizując się w określonych działaniach. Na tym poziomie działały także lokalne przedsiębiorstwa, które – dzięki swojemu doświadczeniu – mogły zapewnić natychmiastową pomoc materialną lub finansową wszędzie tam, gdzie była potrzebna. Momenty „zderzania się” działania tych inicjatyw ze strukturami wsparcia systemowego bywały jednak trudne, a tematem spornym stawało się bezpieczeństwo, jak opisuje to przedstawiciel jednej z prywatnych inicjatyw pomocowych:

My w pewnym momencie mieliśmy możliwość wysłania pięćset, osiemset osób tygodniowo za granicę już do pewnych... Mieliśmy nawet takie rządowe działania z Włoch, (...) i pacjentów onkologicznych mogliśmy do szpitala wysłać na pełne, pełne leczenie. I... w pewnym momencie nam brakowało już ludzi, bo daliśmy ogłoszenia w Internecie, dzwoniliśmy po innych ośrodkach, że mamy jutro wyjazd do Niemiec, pięćdziesiąt osób, pojutrze do Holandii, osiemdziesiąt. Ale na oficjalne [strony – KP] nie mogliśmy wejść, nie mogliśmy się ogłosić. W sensie nie mogliśmy porozmawiać z ludźmi, zostaliśmy wypraszani, była wzywana policja, [XX] była legitymowana, bo... kim my jesteśmy i gdzie my tych ludzi wysyłamy, nie? (focus group 2_NF_M)

5. Dynamika działań pomocowych

Wszystkim tym trybom i zmieniającym się potrzebom towarzyszyła zmieniająca się dynamika działań. Uczestnicy badania zwracali uwagę przede wszystkim na „bezwład instytucjonalny” – czyli moment, w którym zarządzanie kryzysowe, choć dedykowane do sytuacji nadzwyczajnych, nie było w stanie objąć we wczesnej fazie kryzysu wszystkich niezbędnych obszarów pomocy, co skutkowało objawianiem się luk systemowych. Jak wynika z badania, sytuacja ta dotyczyła przede wszystkim działania administracji rządowej – ocenianego jako niewystarczającego w związku z niewypowiedzianym oczekiwaniem, że sterowane odgórnie zarządzanie kryzysowe odpowie na wszystkie pilne

potrzeby. W zebranych materiale pojawiają się głosy, że nawet wprowadzenie specustawy – na poziomie formalnym i centralnym oceniane jako istotny czynnik strukturyzujący pomoc – nie wpłynęło znacząco i w sposób zauważalny na postrzeganie skuteczności działania państwa w regionie.

No raczej to był burdel na kółkach. To inaczej nie można, nie można inaczej tego nazwać. (...) ja nie jeździłem na granicę na początku, (...) ale z ludźmi, którzy bardzo tam dużo jeździli wtedy, no to oni zdecydowanie zwracali uwagę, że tutaj państwa nie było, nie? (W14_BS_P)

Jednocześnie badani bardzo dobrze oceniali pracę służb państwowych w terenie, szczególnie Państwowej Straży Pożarnej czy Straży Granicznej, a także pracę konkretnych zaangażowanych urzędników (przy złej ocenie instytucji jako całości). Jednak działania podejmowane przez lokalnych funkcjonariuszy państwowych często opierały się na prywatnych sieciach kontaktów i bardziej „ludzkim” niż „urzędowym” sposobie myślenia. Oni sami podkreślali z kolei, że byli zaskoczeni skalą kryzysu i po prostu na nią nieprzygotowani:

Przyznam się szczerze, że do tej pory jako służba nigdy nie mieliśmy do czynienia z pomocą humanitarną na taką skalę. (...) no powiedzmy sobie szczerze, dla nas też było zaskoczeniem. Musieliśmy to wszystko na żywo zorganizować. Nigdy nie ćwiczyliśmy pomocy humanitarnej na tak dużą skalę. Nigdy nie ćwiczyliśmy transportu humanitarnego na tak dużą skalę. (56_AC_M)

Opinie pozyskane w badaniu skonfrontować można z wynikami kontroli działań pomocowych organów administracji publicznej przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2023 r. (objęły działania od początku pełnoskalowej inwazji aż do listopada 2023 r.). Kontrola miała odpowiedzieć na pytanie: Czy działania podejmowane przez organy administracji publicznej w celu udzielenia pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa były prawidłowe i efektywne? Jednostki skontrolowane w województwie lubelskim to: Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, Miasto Lublin, Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Lublinie, Urząd Miasta Chełm, Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Chełmie, Urząd Miasta Hrubieszów, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Hrubieszowie. Kontrola NIK przebiegła pomyślnie dla większości tych instytucji,

w tym żadnych nieprawidłowości nie stwierdzono w przypadku Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego (jako jedynym z pięciu kontrolowanych przez NIK urzędów wojewódzkich w Polsce), Urzędu Miasta Lublin i Urzędu Miasta Chełm. Nieprawidłowości o charakterze nieznaczącym stwierdzono w MOPR w Lublinie i MOPR w Chełmie (jednostkowe przekroczenia terminów rozpatrzenia wniosków, niezawarcie odpowiedniego pouczenia w wydanej decyzji), Urzędzie Miasta Hrubieszów (brak zaewidencjonowania otrzymanego sprzętu komputerowego). Nieprawidłowości wpływające na ocenę stwierdzono jedynie w MOPS w Hrubieszowie (znaczące uchybienia w procedurach przyznawania i wypłaty świadczeń pieniężnych)²⁸. Na podstawie zawartych w raporcie z kontroli wniosków można jednak stwierdzić, że ogólny wydźwięk kontroli dla badanych jednostek administracji publicznej był w województwie lubelskim pozytywny. Zestawienie tych dwóch źródeł danych oceniających podejmowane działania wskazuje na rozbieżność między społecznymi oczekiwaniami i tym, co jest rzeczywistością widoczne na poziomie lokalnym, a faktycznymi możliwościami i ramą funkcjonowania administracji publicznej w trybach określonych przepisami.

Druga dynamika to „spontaniczna reakcja na bieżące potrzeby”, typ aktywności charakterystyczny głównie dla oddolnych i nieformalnych inicjatyw w większych miastach i mniejszych miejscowościach regionu. Spontaniczne działania wynikały z potrzeby zapewnienia bezpiecznego schronienia osobom doświadczonym przez wojnę – bez szczególnego planowania i bez czekania na bodźce zewnętrzne.

(...) a my tam nie mieliśmy jakiegoś takiego programu, że ty rób to, ty rób to. To była spontanika taka. (26_REL_M)

Co ciekawe, w tego rodzaju działaniach uczestniczyli często również urzędnicy publiczni, którzy – jak to ujął jeden z respondentów – zachowywali się, jak „czuli wolontariusze”. Wnosili jednak przy tym swoje administracyjne know-how, dbając szczególnie m.in. o aspekty formalne podejmowanych przedsięwzięć (w kwestii ochrony danych osobowych) – co z kolei było mniej

²⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: Działania wybranych organów administracji publicznej na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy w związku konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, KAP.430.1.2024, nr ewid. 17/2024/P/23/003/KAP, Warszawa 2024, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29369,vp,32216.pdf> [29.07.2025].

istotne dla działaczy organizacji społecznych. Przedstawiciele instytucji administracji samorządowej także legitymizowali działania podejmowane przez organizacje społeczne, wspólnie zasilając szeregi pomagających, np. w ramach LSKPU. W ten sposób, pomimo doświadczanego w wielu obszarach „bezwładu” w ogólnym zarządzaniu kryzysowym, wytwarzała się swego rodzaju synergia zaangażowania, zwiększająca efektywność podejmowanych działań.

Prawdopodobnie byliśmy jednocześnie pracownikami i wolontariuszami (...). Byliśmy trochę jednym, trochę drugim – trudno dziś rozdzielić te role. Mam podwójną funkcję – jako przedstawiciel miasta staram się koordynować zadania miejskie, ale też uwzględniam działania oddolnych inicjatyw i NGO. (focus group_2_AS_M)

Trzeci rodzaj zaobserwowanej dynamiki można określić jako „reakcję strategiczną”. Łączy on dwie poprzednie, starając się wypełnić luki w opisanych powyżej działaniach administracji centralnej poprzez testowanie tychże rozwiązań w trybie *ad hoc* i – w efekcie – przeradzając się w działania stabilne i regularne. Rolę testującą miał przede wszystkim wolontariat. Praca wolontariacka obejmowała obszary, którymi dotąd się nie zajmowano lub które doświadczały niewystarczającego zaopiekowania – ze względu na skalę zjawiska. Nowatorskie rozwiązania i innowacje (zarówno w sposobie zarządzania pomocą, jak i w jej zakresie przedmiotowym) powstawały spontanicznie – dopasowane, z jednej strony, do aktualnych potrzeb uchodźców i sytuacji, z drugiej, do możliwości i zasobów osób zaangażowanych, zwłaszcza tych tworzących nieformalne inicjatywy. Działalność wolontariatu ulegała też profesjonalizacji – wraz z upływem czasu i nabywaniem doświadczenia kształtował się nowy zasób specjalistów w zakresie pomocy humanitarnej oraz wsparcia migrantów i migrantek, zasilający następnie stałe kadry urzędów oraz organizacji społecznych (lokalnych i międzynarodowych). Wraz z rozwojem poziomu samoorganizacji działań poszczególnych podmiotów istniejące procedury były niekiedy modyfikowane lub pomijane w celu zwiększenia efektywności, a przejście od spontaniczności do planowania strategicznego i skutecznego zarządzania stawało się coraz bardziej widoczne. Jak zauważył jeden z respondentów, spontaniczna pomoc zaczęła być „spontanicznie” zarządzana. W ten sposób praktyka działania

danego podmiotu intuicyjnie wytworzyła modelowy system pomocy, który funkcjonował skuteczniej.

I ta chaotyczna pomoc, widać było, że tak naprawdę z godziny na godzinę, ona się... wyciągali ludzie wnioski i ona się w miarę sama, jakoś tak spontanicznie zaczynała porządkować. (48_NF_P)

6. Podsumowanie/wnioski

Podczas przeprowadzonych badań starano się zaobserwować, czy MLG rzeczywiście występuje (i jest możliwe) w regionalnym systemie pomocy. Kluczowe okoliczności to niepewność i tymczasowość działań oraz skala zjawiska (napływ uchodźców). W przypadku regionu lubelskiego, na poziomie makro (tryb 1) można zaobserwować częściowo zaplanowane działania w zakresie pomocy recepcyjnej na początku kryzysu humanitarnego (plany rządu dotyczące tranzytowego charakteru województw, decyzja o uruchomieniu punktów recepcyjnych), a także działania *ad hoc* w kolejnych fazach kryzysu (decyzje o współpracy z niektórymi organizacjami społecznymi, a nawet z oddolnymi inicjatywami). Poziom mezo (tryb 2) był bardziej elastyczny, responsywny i spontaniczny, ale również silniej zmobilizował różne formy „ukrytych kapitałów” (np. wiedzy eksperckiej w zakresie udzielania pomocy). Organizacje społeczne były świadome możliwych wyzwań w niedalekiej i dalszej przyszłości. Poziom mikro (tryb 3) koncentrował się na możliwie najbardziej efektywnych działaniach realizowanych przy użyciu nieformalnych, szybkich i skutecznych sieci – niekiedy wbrew oficjalnym kierunkom wyznaczanym przez poziom makro.

Aktorzy działający na wszystkich poziomach zarządzania współpracowali ze sobą w różnym zakresie – jednak w sytuacji kryzysowej widoczne były napięcia pomiędzy podejściem centralistycznym (np. zalecenia wojewody) a lokalnymi modelami (np. inicjatywy LSKPU w Lublinie), ale też w kontekście różnych podmiotów jednego szczebla (np. zakres i sposób działania inicjatyw oddolnych w miastach *versus* podejście niektórych miejskich samorządów). W rzeczywistości podejście rozdzielne lub oderwane nie było możliwe – skrajnie duża skala kryzysu wymusiła współpracę w zakresie koordynacji i elastyczności. Nawet jeśli nie wszystkie działania w regionie

były odpowiednio skoordynowane, a wielu momentom towarzyszył „bezwład instytucjonalny”, warto podkreślić pojawienie się przestrzeni dialogu i włączania różnych aktorów zaangażowanych w pomoc. Żaden z zaangażowanych aktorów nie działał w izolacji, a intensywność i skala działań w województwie sprawiły, że zdecydowana większość podmiotów wchodziła ze sobą w interakcje (choć o różnym charakterze: współpraca, konkurencja, uzupełnianie się lub dublowanie działań).

Bibliografia

- Arrival Infrastructures, Migration and Urban Social Mobilities*, B. Meeus, K. Arnaud, B. van Heur (red.), Cham 2019.
- Chmielewska-Kalińska I., Dudek B., Strzelecki P., *Sytuacja życiowa i ekonomiczna uchodźców z Ukrainy w Polsce. Raport z badania ankietowego zrealizowanego przez OO NBPS*, Warszawa 2022.
- Curry D., *Intra-European Movement: Multi-Level or Mismatched Governance?*, w: *Between Mobility and Migration*, P. Scholten, M. van Ostaijen (red.), Springer 2018, s. 141–160.
- II raport o pomocy udzielonej Ukrainie przez Województwo Lubelskie*, Departament Strategii i Rozwoju Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie, Lublin 2023, <https://strategia.lubelskie.pl/rot/opracowania/raport.wsparcie.ua.II.pdf>.
- Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, Dz. U. L 212 z 7.8.2001.
- Dzikanowska M. i in., *The architecture of help. Support for Ukrainian refugees in the Lubelskie Voivodeship after Russia's invasion of Ukraine. Structure of the aid and factors of resilience*, Lublin 2023, https://miglab-soc.umcs.pl/wp-content/uploads/2024/07/NAWA_raport_PL.pdf.
- Eurostat, *Decisions granting temporary protection by citizenship, age and sex – annual aggregated data*, update 24/06/2025, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asytpfa/default/table?lang=en.
- Główny Urząd Statystyczny, *Ludność i ruch naturalny w 2016 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-i-ruch-naturalny-w-2016-r-,30,1.html>.
- Główny Urząd Statystyczny, *Opracowanie sygnałne z 20.12.2023: Mieszkańcy Ukrainy objęci ochroną czasową*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosci/mieszkancy-ukrainy-objeci-ochrona-czasowa,19,1.html>.

- Gökalp Aras N.E., *Migration Emergencies and Multi-Level Governance at the EU–Turkey Border*, Civil Society Knowledge Centre 2020, doi:10.28943/CSR.004.010.
- Kalinowska K. i in., *Społeczeństwo łatwopalne. Praktyki pomagania uchodźcom wojennym z Ukrainy w roku 2022 w Polsce*, Warszawa 2023.
- Komenda Główna Straży Granicznej, *Ruch graniczny w 2022 roku*, <https://strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/11180,Ruch-graniczny-w-2022-r.html>.
- Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, Pełnomocnicy Wojewody, <https://www.gov.pl/web/uw-lubelski/pełnomocnicy-wojewody>.
- Matuszczyk K., Salamońska J., Brzozowska A., *Infrastruktura delegowania pracowników: przykład transgranicznego sektora opieki domowej*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2022, 3 (185), s. 15–40.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: Działania wybranych organów administracji publicznej na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy w związku konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, KAP.430.1.2024, nr ewid. 17/2024/P/23/003/KAP, Warszawa 2024, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29369,vp,32216.pdf>.
- Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, *Organizacja transportu w ramach ruchu migracyjnego*, https://www.gov.pl/web/uw-podkarpacki/organizacja-transportu-w-ramach-ruchu-migracyjnego?utm_source=chatgpt.com.
- Sahin-Mencütek Z. i in., *A crisis mode in migration governance: comparative and analytical insights*, „Comparative Migration Studies” 2022, 10 (1): 12, <https://doi.org/10.1186/s40878-022-00284-2>.
- Scholten P., *The multilevel governance of migrant integration: A multilevel governance perspective on Dutch migrant integration policies*, w: *The Discourses and Politics of Migration in Europe. Europe in Transition: The NYU European Studies Series*, U. Korkut i in. (red.), New York 2013, s. 151–169.
- Scholten P., Penninx R., *The Multilevel Governance of Migration and Integration*, w: *Integration Processes and Policies in Europe*, B. Garcés-Mascareñas, R. Penninx (red.), Springer, Cham 2016, s. 91–108.
- Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarz*, W. Klaus (red.), Warszawa 2022.
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz. U. 2022 poz. 583.
- Wojdat M., Cywiński P., *Miejska gościnność: wielki wzrost, wyzwania i szanse*, kwiecień 2022, https://metropolie.pl/fileadmin/news/2022/04/Ump_Ukraina_RA-PORT_final_2.pdf.
- Xiang B., Lindquist J., *Migration Infrastructure*, „International Migration Review” 2014, 48 (1_suppl), s. 122–148.