



Piotr Olech
Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności

„Wykluczenie mieszkaniowe – zarys głównych problemów mieszkaniowych w Polsce oraz rekomendacje dla całościowej polityki społecznej”

Ekspertyza przygotowana w ramach projektu
„EAPN Polska – razem na rzecz Europy Socjalnej”



Projekt „EAPN Polska – razem na rzecz Europy Socjalnej” dofinansowany ze środków Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich”

Wstęp

Od kilkunastu lat polska społeczna polityka mieszkaniowa stoi na krawędzi zapaści. Narodowy Spis Powszechny z 2002 r. (NSP 2002) pokazał dość dokładnie skalę zjawiska związanego z wykluczeniem mieszkaniowym (bieda, deprywacja). Okazało się, że aż 35,5% ludności Polski mieszka w złych lub bardzo złych warunkach mieszkaniowych. Polska w 2002 r. miała najniższy wskaźnik liczby mieszkań na 1 000 mieszkańców (327). Według NSP 2002 r. 3,2 mln gospodarstw domowych mieszka niesamodzielnie. 6,5 mln osób mieszka w substandardowych warunkach (bez kanalizacji, wodociągu, stare budynki, w złym stanie technicznym, zbyt mały metraż na osobę). W warunkach przeludnienia (według standardów europejskich – więcej niż 2 osoby na pokój) mieszka 11,9 mln Polaków. Z rodzicami mieszka 70% osób w wieku 18-29 lat, a co czwarta nigdy się od nich nie wyprowadzi. Szacuje się, że liczba osób bezdomnych w Polsce kształtuje się na poziomie 40 – 70 tysięcy osób². Statystyki mieszkaniowe publikowane przez GUS każdego roku oraz raporty z badań wielu instytucji czy organizacji ukazują, że od 2002 r. niewiele zmieniło się w zakresie przytoczonych powyżej danych.

W Polsce potrzebujemy pilnych inwestycji nie w nowe, strzeżone, chronione i grodzone osiedla mieszkaniowe, ale w mieszkalnictwo z prawdziwego zdarzenia społeczne. Tymczasem w Polsce nieuporządkowana pozostaje kwestia polityki mieszkaniowej, optymistycznie zakładając około 15% wszystkich mieszkań stanowią mieszkania społeczne, liczba ta zmniejsza się z roku na rok, a stan niniejszych mieszkań pozostawia wiele do życzenia. W obliczu braku perspektywicznej strategii rozwoju mieszkalnictwa społecznego, problemu prywatyzacji mieszkań publicznych oraz nierealizowaniu przez organy administracji publicznej zadań związanych z mieszkalnictwem, konieczne jest podjęcie natychmiastowych działań ukierunkowanych na poprawę niniejszej sytuacji.

Poniższy raport jest prezentacją najważniejszych danych o mieszkalnictwie w Polsce, jest także próbą określenia najważniejszych problemów związanych z mieszkalnictwem. W raporcie można znaleźć wskazówki i rekomendacje dla polityki społecznej i mieszkaniowej oraz szereg propozycji rozwiązywania problemu wykluczenia mieszkaniowego w Polsce.

1. Mieszkalnictwo w Polsce

Rodzaje mieszkań w Polsce

Mieszkanie – zgodnie z normatywną definicją zamieszczoną w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury – obowiązującym od dnia 16 grudnia 2002 – mieszkaniem jest zespół pomieszczeń mieszkalnych i pomocniczych, mający odrębne wejście, wydzielony stałymi przegrodami budowlanymi, umożliwiający stały pobyt ludzi i prowadzenie samodzielnego gospodarstwa domowego.

Wśród form budownictwa mieszkaniowego wyróżnia się mieszkania sklasyfikowane

¹ Materiał powstał w oparciu o kilka tekstów: P. Olech, *Mieszkalnictwo i bezdomność raport w zakresie wpływu sytuacji mieszkaniowej w Polsce na zjawisko bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego*, „Forum. O bezdomności bez lęku”, red. Ł. Browarczyk, Gdańsk 2008; P. Olech, *Bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe – zarys głównych problemów w Polsce oraz rekomendacje dla całościowej polityki społecznej*, Księga Ubogich a.d. 2009, red. prof. dr hab. Julian Auleytner, Ewa Wrońska; Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2009 oraz P. Olech, *Zapobieganie bezdomności – prewencja celowa, systemowa oraz profilaktyka. Raport roczny*, „Forum. O bezdomności bez lęku”, red. Ł. Browarczyk, Maciej Dębski Gdańsk 2010.

² Więcej w: P. Olech, *Charakterystyka sytuacji Polski w kontekście badania problematyki bezdomności*, MPHASIS Wzajemny postęp w likwidowaniu bezdomności poprzez ulepszanie systemów monitorowania zjawiska, 2008; [http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/papers/NPPPolandFinal\(Polish\).pdf](http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/papers/NPPPolandFinal(Polish).pdf)

według następujących form własności³:

- *gminy (komunalne)* – mieszkania stanowiące własność gminy lub powiatu (lokalnej wspólnoty samorządowej), a także mieszkania przekazane gminie, ale pozostające w dyspozycji jednostek użyteczności publicznej, takich jak: zakłady opieki zdrowotnej, ośrodki pomocy społecznej, jednostki systemu oświaty, instytucje kultury; m.in. mieszkania socjalne i interwencyjne
- *spółdzielcze/spółdzielni mieszkaniowych* – mieszkania własnościowe (zajmowane na podstawie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego – ok. 70%) lub lokatorskie (zajmowane na podstawie stosunku najmu – ok. 30%);
- *zakładów pracy* – sektora publicznego i prywatnego,
- *osób fizycznych* – mieszkania, do których prawo własności posiada osoba fizyczna (jedna lub więcej), przy czym osoba ta:
 - może być właścicielem całej nieruchomości, np. indywidualny dom jednorodzinny,
 - może posiadać udział w nieruchomości wspólnej, jako właściciel lokalu mieszkalnego np. znajdującego się w budynku wielomieszkaniowym objętym wspólnotą mieszkaniową. Zaliczono tu również mieszkania w budynkach spółdzielni mieszkaniowych, dla których na mocy ww. ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zostało ustanowione odrębne prawo własności na rzecz osoby fizycznej (osób fizycznych) ujawnione w księdze wieczystej.
 - *towarzystw budownictwa społecznego (tbs)*; - mieszkania społeczno-czynszowe – w których mieszkaniec posiada procentowy wkład mieszkaniowy a właścicielem pozostaje TBS.
 - *wspólnot mieszkaniowych* – pojęcie to odnosi się do budynku (lub kilku budynków) wielomieszkaniowego, w którym część lub wszystkie lokale stanowią wyodrębnione własności osób fizycznych, potwierdzone wpisem do księgi wieczystej. Wspólnotę mieszkaniową tworzy ogół właścicieli lokali (mieszkalnych i użytkowych) w danym badaniu.
 - *innych (pozostałych) podmiotów* – mieszkania stanowiące własność instytucji budujących dla zysku – przeznaczone na sprzedaż (ale jeszcze nie sprzedane osobom fizycznym) lub na wynajem, mieszkania stanowiące własność instytucji wyznaniowych, stowarzyszeń, fundacji, partii politycznych, związków zawodowych, samorządów zawodowych i gospodarczych itp.

Polityka mieszkaniowa w Polsce

Akty Prawne⁴

Kwestia mieszkalnictwa regulowana jest w Polsce przez następujące akty polskie i międzynarodowe:

Konstytucja RP

Konstytucja RP art.75 ust.1 głosi, że władze publiczne są zobowiązane do prowadzenia polityki sprzyjającej "zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania."

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego przytoczony artykuł Konstytucji RP nie jest źródłem praw podmiotowych ani roszczeń. Określa on jedynie preferencje polityki prowadzonej przez władze publiczne. Sformułowanie „władze publiczne [...] popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania” nie jest normą

³ *Gospodarka Mieszkaniowa w 2006 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2007.

⁴ www.dachnadglowa.org 05.07.2008 12:12:00.

gwarancyjną – ani jako dającą samoistne prawo do żądania mieszkania od władzy publicznej lub jakiegokolwiek innego podmiotu, ani jako przesądzającą o tym, że „własne” mieszkanie oznacza oparty na własności tytuł do władania nim.

Konstytucja RP odnosi się także do ochrony praw lokatorów, pozostawiając jednak szczegółowa regulacje tych kwestii ustawie (art. 75 ust. 2).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym:

„zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy ... gminnego budownictwa mieszkaniowego.”

Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U z 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. Nr 183, poz. 1354)

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116)

Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80 poz. 903)

Deklaracja Praw Człowieka, Artykuł 25

(1) Każdy człowiek ma prawo do poziomu życia zapewniającego zdrowie i dobrobyt jemu i jego rodziny, w tym do wyżywienia, odzieży, mieszkania, opieki lekarskiej i koniecznych świadczeń społecznych, oraz prawo do poczucia bezpieczeństwa w przypadku bezrobocia, choroby, kalectwa, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w inny sposób od niego niezależny.

Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Gospodarczych ONZ z 1966 roku

Artykuł 11

1. Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, oraz do stałego polepszania warunków bytowych.

Agenda UN HABITAT, Istambuł 1996, podpisana przez 171 krajów, w tym Polskę

Rozdział IV

Art. 61 Odpowiednie lokum dla każdego

"Od przyjęcia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w 1948 roku, prawo do właściwego zamieszkania jest uznawane za ważny element prawa do odpowiedniego standardu życia. Na wszystkich rządach bez wyjątku ciąży odpowiedzialność za sektor mieszkaniowy, poprzez tworzenie struktur organizacyjnych, alokacje funduszy oraz realizację polityki, programów i projektów na rzecz sektora mieszkaniowego."

Europejska Karta Społeczna⁵

Artykuł 16

Prawo rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej

W celu zapewnienia warunków niezbędnych do pełnego rozwoju rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa, Umawiające się Strony zobowiązują się popierać ekonomiczną, prawną i społeczną ochronę życia rodzinnego, zwłaszcza poprzez takie środki, jak świadczenia społeczne i rodzinne, rozwiązania podatkowe, zachęcanie do budowania mieszkań dostosowanych do potrzeb rodzin, świadczenia dla młodych małżeństw oraz wszelkie inne stosowne środki.

Artykuł 30

Prawo do ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną, Strony zobowiązują się:

- a. podejmować działania, w ramach ogólnego i skoordynowanego podejścia, dla popierania rzeczywistego dostępu osób oraz ich rodzin znajdujących się lub zagrożonych znalezieniem się w sytuacji marginalizacji społecznej lub ubóstwa, zwłaszcza do zatrudnienia, mieszkań, szkolenia, kształcenia, kultury, pomocy społecznej i medycznej;
- b. dokonywać, na ile to konieczne, przeglądu tych działań w celu ich dostosowywania do istniejącej sytuacji.

Artykuł 31

Prawo do mieszkania

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do mieszkania, Strony zobowiązują się podejmować działania zmierzające do:

1. popierania dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie;
2. zapobiegania i ograniczania bezdomności, w celu jej stopniowego likwidowania;
3. uczynienia kosztów mieszkań dostępnymi dla osób, które nie mają wystarczających zasobów.

2. Problematyka wykluczenia mieszkaniowego

Wykluczenie mieszkaniowe, innymi słowy deprivacja czy bieda mieszkaniowa, to zjawisko obejmujące sytuację zarówno niestabilnego i niezabezpieczonego mieszkania, jak i sytuację nieadakwatego zamieszkiwania. Wykluczenie w tej sytuacji nie obejmuje tylko fizycznych problemów z mieszkaniem (dachem nad głową), ale także problemy z nawiązywaniem relacji społecznych czy uregulowaniami administracyjnymi i prawnymi.

Według Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego (ETHOS), wykluczenie mieszkaniowe obejmuje wiele różnorodnych grup obywateli m.in. ludzi zagrożonych eksmisją, doświadczających przemocy, zamieszkujących substandardowe lub przeludnione mieszkania.

Poniżej prezentujemy całościową oryginalną typologię źródłową ETHOS. Typologia ta przygotowana została jako rama do tworzenia narodowych definicji i typologii bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Definicje i typologie należy rozumieć jako całość wzajemnie się uzupełniającą. Polskie organizacje pozarządowe zrzeszone w FEANTSA za fenomen bezdomności uznały (zgodnie z zaprezentowanymi powyżej typologiami) kategorie ETHOS oznaczone poniżej kolorem pomarańczowym (od 1 do 7), zjawisko wykluczenia mieszkaniowego oznaczano kolorem żółtym. Kolorem zielonym

⁵ Polska podpisała i ratyfikowała *Europejską Kartę Społeczną*, sporządzoną w Turynie dnia 18 października 1961 r. Ratyfikacja nastąpiła 29 stycznia 1999 roku (Dziennik Ustaw z 1999 r. Nr 8 poz. 68); w dniu 25.10.2005r. Polska podpisała *Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną* (ZEKS), międzynarodowy traktat z 1996 r., regulujący prawa społeczne w Europie. Do tej pory Polska nie ratyfikowała przepisów ZEKS. Co oznacza, że w Polsce nie funkcjonuje artykuł 31 określający prawo do mieszkania.

oznaczono te kategorie które trudno umiejscowić według realiów polskich, w zależności od indywidualnej sytuacji administracyjnej, społecznej i prawnej, warunków i standardów zakwaterowania, można je uznać za sytuację bezdomności bądź wykluczenia mieszkaniowego.

Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS 2008*

Kategoria Konceptyjna	Kategoria Operacyjna	Sytuacja Życiowa		Definicja Generalna	
Bez dachu nad głową BEZDACHOWOŚĆ	1	Ludzie mieszkający w przestrzeni publicznej - „śpiący pod chmurką”	1.1	Publiczna lub zewnętrzna przestrzeń	Życie na ulicy lub w miejscach publicznych, bez schronienia, które może zostać uznane za pomieszczenie mieszkalne
	2	Ludzie w zakwaterowaniu awaryjnym/interwencyjnym	2.1	Noclegownie	Ludzie bez stałego miejsca zamieszkania, korzystający z placówek oferujących nocleg, placówki bezpośredniego i łatwego dostępu (niskoprogowe)
Bez miejsca zamieszkania BEZMIESZKANIOWOŚĆ	3	Ludzie w placówkach dla bezdomnych	3.1	Schronisko dla Bezdomnych	Gdzie z założenia czas zamieszkiwania powinien być krótki
			3.2	Zakwaterowanie tymczasowe	
			3.3	Przejściowe zakwaterowanie wspierane	
	4	Ludzie w schroniskach dla kobiet	4.1	Zakwaterowanie w schronisku dla kobiet	Ludzie zakwaterowani z powodu doświadczania przemocy w rodzinie (głównie kobiety), gdzie pobyt z założenia powinien być krótkoterminowy
	5	Ludzie w zakwaterowaniu dla imigrantów	5.1	Tymczasowe zakwaterowanie/ośrodki recepcyjne	Recepcyjne lub krótkotrwałe zakwaterowanie z powodu imigracji lub uchodźstwa
			5.2	Zakwaterowanie dla migrujących pracowników	
	6	Ludzie opuszczający instytucje	6.1	Instytucje penitencjarne/karne	Brak dostępu do mieszkania przed zwolnieniem z instytucji
			6.2	Instytucje medyczne	Pozostawanie dłużej niż potrzeba ze względu na brak mieszkania
			6.3	Instytucje/domy dla dzieci	Bez zidentyfikowanego mieszkania (np. przed zbliżającymi się 18 urodzinami)
	7	Ludzie otrzymujący stałe, długoterminowe wsparcie ze względu na bezdomność	7.1	Opieka nad starszymi ludźmi bezdomnymi	Długoterminowe zakwaterowanie z opieką i pomocą dla ludzi kiedyś bezdomnych (zazwyczaj pobyt dłuższy niż rok)
7.2			Wspierane mieszkalnictwo dla bezdomnych ludzi		

Niezabezpieczone mieszkania	8	Ludzie żyjący w niezabezpieczonym (niepewnym) mieszkaniu	8.1	Tymczasowo u rodziny lub przyjaciół	Życie w konwencjonalnym mieszkaniu, ale nie w swoim stałym miejscu zamieszkania z powodu braku domu
			8.2	Wynajmujący nieleganie	Zajmowanie mieszkania bez legalnej/ważnej umowy najmu lub nielegalne zajmowania mieszkania
			8.3	Nielegalne zajmowanie ziemi	Zajmowanie ziemi bezprawnie
	9	Ludzie zagrożeni eksmisją	9.1	Z orzeczoną eksmisją	Kiedy nakaz eksmisji jest wdrażany (nakaz eksmisji został wydany)
			9.2	Nakaz zwrotu mienia	Kiedy właściciel/kredytodawca ma prawo przejęcia własności
	10	Ludzie zagrożeni przemocą	10.1	Incydenty rejestrowane przez Policję/Straż Miejską	Gdy Policja podejmuje akcję by zagwarantować bezpieczeństwo ofiar przemocy w rodzinie
Nieodpowiednie/ Nieadekwatne zakwaterowanie	11	Ludzie żyjący w tymczasowych/niekonwencjonalnych/nietrwałych konstrukcjach (strukturach)	11.1	Mobilne domy	Nieprzeznaczone jako stałe miejsca zamieszkiwania
			11.2	Niekonwencjonalne budynki	Prowizoryczne schronienie, szałas, szopa lub inna konstrukcja
			11.3	Tymczasowe konstrukcje	Nie w pełni stałe/trwałe struktury budy, chaty lub domeki letniskowe
	12	Ludzie mieszkający w lokalach substandardowych	12.1	Zajmowanie mieszkania nieodpowiedniego do zamieszkiwania/niespełniającego standardów mieszkaniowych	Nienadające się do zamieszkania według ustawowego standardu krajowego lub przepisów budowlanych
	13	Ludzie mieszkający w warunkach przeludnienia	13.1	Najwyższa krajowa norma przeludnienia	Zdefiniowane jako przekroczenie krajowych standardów przeludnienia lub pomieszczeń użytkowych lub metrażu na osobę
	Uwaga: Pobyt krótkoterminowy jest normalnie zdefiniowany jako krótszy niż jeden rok; pobyt długoterminowy jest określony jako dłuższy niż rok Definicja ta jest kompatybilna z definicjami do Spisów Powszechnych rekomendowanych przez UNECE/EUROSTAT (raport 2006)				
* ETHOS – www.feantsa.org ; tłum. P.Olech oraz na podstawie tłum. J.Wygnąskiej www.bezdomnosc.edu.pl					

3. Główne problemy mieszkaniowe w Polsce⁶

Problemy mieszkaniowe oraz zadłużenia to czynniki znacznie podnoszące ryzyko bezdomności, i innych problemów społecznych, stąd ich analizie poświęcono w niniejszym raporcie dużo uwagi. Problemy mieszkaniowe postrzegane są przez Polaków jako trzecie co do ważności problemy społeczne, tuż po bezrobociu i uzależnieniach⁷. Przyjrzyjmy się zatem najważniejszemu problemom mieszkaniowym w Polsce.

Nieadekwatna struktura własności mieszkań

Według danych GUS w 2007 r. 24,42% zasobów mieszkaniowych stanowią mieszkania spółdzielcze, 9,04% mieszkania gminne, czyli komunalne, 2,31% mieszkania, których właścicielami są zakłady pracy, 62,76% stanowią mieszkania osób prywatnych, 0,5% stanowią mieszkania Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS) oraz 0,92% pozostałych podmiotów.

Tabela nr 5. Mieszkania według stosunków własnościowych (tys.)⁸.

Własność	2002 r.	2003 r.	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.	
Ogółem w tys.	12 438	12 596	12 683	12 776	12 877	12 994	13 150⁹	
Spółdzielnie mieszkaniowe*	3 466	3 452	3 461	3 429	3 438	3 173		24,42%
Komunalne (gminne)	1 401	1 315	1 314	1 249	1 252	1 175		9,04%
Zakładów pracy	483	467	467	373	373	301		2,31%
Osób fizycznych	6 987	7 235	7 285	7 536	7 582	8 155		62,76%
TBS	40	47	53	63	68	71		0,55%
Pozostałych podmiotów	61	80	103	126	164	119		0,92%

*spółdzielcze/spółdzielni mieszkaniowych: mieszkania własnościowe (zajmowane na podstawie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, ok. 70%) lub lokatorskie (zajmowane na podstawie stosunku najmu, ok. 30%).

Nie ma w Polsce definicji i terminu mieszkalnictwa społecznego¹⁰, jakkolwiek do takiego rodzaju mieszkalnictwa można zaliczyć mieszkania komunalne (9%), w tym lokale socjalne (2,5% komunalnych zasobów mieszkaniowych – ponad 30 tys. lokali), mieszkania TBS (0,5%). Łącznie około 10% zasobów mieszkaniowych w Polsce to mieszkania społeczne. Ponad 24% substancji mieszkaniowej to mieszkania spółdzielcze, które można uznać za społeczne tylko wtedy, gdy wyodrębnimy z nich lokale zajmowane na podstawie spółdzielczego prawa własnościowego (ok.70%) – pozostaje zatem nam około 6-7% mieszkań lokatorskich zajmowanych na podstawie stosunku najmu (około 30% mieszkań

⁶ Więcej w: P. Olech, *Mieszkalnictwo i bezdomność raport w zakresie wpływu sytuacji mieszkaniowej w Polsce na zjawisko bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego*, „Forum. O bezdomności bez lęku”, red. Ł. Browarczyk, Gdańsk 2008, s. 251-287.

⁷ Badania na potrzeby Kampanii *Dach nad Głową* prowadzonej przez Habitat for Humanity, www.dachnadglowa.org, 20.12.2009.

⁸ P. Olech na podstawie Roczników Statystycznych GUS.

⁹ Dane dla 2008 i 2009r. w chwili tworzenia tekstu niedostępne. GUS informacje o mieszkalnictwie publikuje z dużym opóźnieniem.

¹⁰ Istnieje inicjatywa Ministerstwa Infrastruktury pracy legislacyjnej reformy systemu budownictwa społecznego w Polsce. Kierownictwo Ministerstwa Infrastruktury pod koniec 2009 roku przyjęło "Kierunki reformy systemu budownictwa społecznego - proponowane rozwiązania", w dokumencie niniejszym planuje się uporządkować kwestie definicyjne w zakresie mieszkalnictwa społecznego.

spółdzielczych).

Dla przykładu w Holandii – 33% to mieszkania społeczne, 57% to mieszkania prywatne a 10% to mieszkania prywatne na wynajem (łącznie ponad 7 mln mieszkań). W Szkocji 25% zasobów to mieszkania społeczne. W Danii mieszkania społeczne to 24%, natomiast 15% stanowią mieszkania prywatne na wynajem. Mieszkania społeczne w większości krajów europejskich to mieszkania spełniające odpowiednie standardy wynajmowane najczęściej lokatorom przez gminy (sektor publiczny) lub wyspecjalizowane podmioty mieszkaniowe (prywatne, spółdzielcze, pozarządowe). W wielu krajach mieszkania społeczne zarządzane są głównie przez organizacje pozarządowe.

Dobrym przykładem zmian w strukturze własności mieszkań jest zestawienie statystyk mieszkaniowych w województwie pomorskim.

Tabela nr 6. Statystyki mieszkaniowe w województwie pomorskim w latach 1995-2007.

	Pomorskie		Gdańsk		Gdynia		Słupsk		Sopot	
Mieszkania Ogólnie										
1995	616 445	100%	150 686	100%	83 318	100%	31 945	100%	16 162	100%
2007	739 016	100%	178 343	100%	101 242	100%	36 365	100%	18 001	100%
Komunalne (gminne)										
1995	115 884	19%	46 365	31%	9 129	11%	12 395	39%	4 649	29%
2007	72 250	10%	28 245	16%	6 046	6%	8 538	23%	2 112	12%
Spółdzielnie mieszkaniowe, 2007	181 406	25%	65 949	37%	38 264	38%	11 847	33%	5 449	30%
Zakładów pracy, 2007	15 597	2%	906	1%	1 672	2%	702	2%	120	1%
Osób fizycznych, 2007	444 882	60%	70 239	39%	52 245	52%	14 910	41%	9 299	52%
TBS, 2007	5 534	1%	1 991	1%	642	1%	349	1%	0	0%
Pozostałe, 2007	19 347	3%	11 013	6%	2 373	2%	19	0%	1 021	6%

Niewielki i ciągle malejący udział lokali komunalnych, społecznych i socjalnych w statystykach nowo budowanych mieszkań w Polsce

Jeszcze w latach 80 i 90. głównym dostarczycielem nowych mieszkań były spółdzielnie mieszkaniowe; duży był także udział gmin oraz zakładów pracy. Z biegiem czasu, po przemianach ustrojowych w Polsce, rola powyższych podmiotów w tworzeniu nowych lokali systematycznie się zmniejsza. Obecnie najwięcej mieszkań tworzonych jest indywidualnie (na własność) lub przez firmy deweloperskie na sprzedaż lub wynajem.

Tabela nr 7. Mieszkania oddane do użytkowania.

lata	1995	2000	2001	2002	2003*	2004	2005	2006	2007	2008
Ogółem w tys.	67,1	87,8	106	97,6	162,7	108,1	114,1	115,4	133,7	165,2
Szczegółowo w %										
Indywidualne	47,2	40,5	38,4	53,7	72,5	60	55,3	50	53,5	50,5
Przeznaczone na sprzedaż lub wynajem	4,2	23,6	27,8	22,6	14,6	22,4	29,3	32,9	34,2	40,4
Spółdzielcze	39,9	27,8	24,3	15,7	7,5	8,7	6,9	7,8	6,2	5,2
TBS, społeczne-czynszowe	0	4,6	6,4	4,8	3,6	6,6	4,8	5,2	4	1,9
Komunalne	4,9	2,1	2,2	2,6	1,3	1,7	3,2	3,9	1,8	1,7
Zakładowe	3,8	1,4	0,9	0,6	0,5	0,6	0,5	0,2	0,3	0,3

*Wyniki dla roku 2003 są nieporównywalne ze względu na „efekt statystyczny” zmian w prawie budowlanym i zgłaszaniu mieszkań wybudowanych w poprzednich okresach.

Bardzo mała i nieadekwatna liczba lokali socjalnych

Pojęcie Mieszkania Socjalnego na potrzeby Głównego Urzędu Statystycznego definiowane jest jako „mieszkania występujące jedynie w zasobach gminnych. Są to zwykle mieszkania o obniżonej wartości użytkowej wynikającej z gorszego wyposażenia technicznego. Zajmowane są na podstawie umowy najmu na taki lokal. Przeznaczone są dla rodzin, które znalazły się w niedostatku.”¹¹

Pojęcie i zasady przyznawania lokalu socjalnego reguluje ustawa o ochronie praw lokatorów z 2001 r.¹² W świetle punktu 5 artykuł 2 ustawy lokalem socjalnym jest lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny. Lokal socjalny może być lokalem o niższym standardzie (np. wspólna ubikacja w korytarzu, brak bieżącej wody lub kanalizacji, ogrzewania, itd.). Stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Lokal socjalny dostarcza gmina. Powinien mieć on łączną powierzchnię pokoi co najmniej 10 m², jeżeli ma być zamieszkiwany przez jedną osobę. Dla kilku osób łączna powierzchnia pokoi powinna wynosić co najmniej 5 m² na osobę. Na lokale socjalne czekają osoby znajdujące się w trudnej sytuacji zdrowotnej, rodzinnej czy społecznej, a przede wszystkim te z wyrokami eksmisyjnymi z lokali komunalnych, spółdzielczych czy prywatnych.

Brakuje statystyk mówiących o liczbie mieszkań socjalnych. Liczba mieszkań komunalnych będących własnością gminy kształtuje się na poziomie ok. 9% na terenie całej Polski. Lokale socjalne to rodzaj lokali komunalnych (własność gmin), zatem pewną część zasobu komunalnego stanowią mieszkania socjalne. Według szacunków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej liczba mieszkań socjalnych kształtuje się na poziomie 6-7%¹³ zasobów komunalnych. Inne dane MPiPS¹⁴ podają bardziej wiarygodną liczbę mieszkań socjalnych – ok. 32,3 tys. (2,5% w komunalnych zasobów mieszkaniowych). Statystykę potwierdza fakt, że w jednym z największych polskich miast, Gdańsku na 27 700 mieszkań komunalnych ledwie 402 to mieszkania socjalne (niemal 2%)¹⁵. Innym przykładem jest Warszawa, gdzie na 96 587 komunalnych 2 712 to mieszkania socjalne (ponad 2,5%).¹⁶ Sytuacja jest dość

¹¹ *Gospodarka Mieszkaniowa w 2005 r.*, Warszawa 2006, s. 14.

¹² *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, Dz. U. z 10.07.2001 Nr 71, poz. 733.

¹³ *Konferencja MPiPS: Krajowa Strategia Wychodzenia z Bezdomności*, Warszawa 7.07.2008.

¹⁴ *Program Budownictwa mieszkań dla osób wymagających pomocy socjalnej*, Warszawa 2003.

¹⁵ *Dane Gminy Gdańsk, Wydziału Gospodarki Komunalnej za rok 2007*, Gdańsk 2008.

¹⁶ *Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Miasta Stołecznego Warszawy na lata*

podobna w większych miastach w Polsce (np. Poznań¹⁷, Kraków¹⁸, Wrocław¹⁹). Przy czym tradycyjnie w miastach odsetek mieszkań komunalnych jest znacznie wyższy niż na wsi, osiąga on około 15% całej substancji mieszkaniowej.²⁰ O skali problemu dostępności do mieszkań socjalnych mówi fakt, że przykładowo w Gdańsku ponad 700 osób ma wyrok eksmisji z orzeczonym prawem do lokalu socjalnego, łączna lista oczekujących wynosi około 1 300 osób.²¹

Dla poprawy sytuacji mieszkaniowej w Polsce w 1995 r. wprowadzono narzędzie w postaci mieszkań tworzonych przez TBS, w zamierzeniu budujących dla ludzi o niskich dochodach. Jakkolwiek praktyka wpłacania wkładu partycypacyjnego dla TBS (najczęściej 30% wartości mieszkania) oraz spore koszty czynszu spowodowały, że w mieszkaniach tych mieszkają osoby o średnim statusie materialnym, zatem trudno je rozpatrywać jako mieszkania socjalne.

Niewielka liczba mieszkań na wynajem

Podobnie jak w przypadku liczby lokali socjalnych trudna do określenia jest liczba mieszkań wynajmowanych. Należy przypuszczać, że część ludności w Polsce wynajmuje mieszkania nieformalnie (bez umowy) lub nie rejestruje nigdzie umowy wynajmu. Jedną z głównych przyczyn jest konieczność zawiadomienia Urzędu Skarbowego oraz odprowadzenia podatku za wynajem. Niestety brakuje także danych o skali tego zjawiska. W 2006 r. 164 tys. mieszkań, czyli około 2% całej liczby mieszkań stanowiły mieszkania przeznaczone na sprzedaż i lokale na wynajem, ale nie jest to miarodajna liczba. W skład liczby mieszkań wynajmowanych można zaliczyć zarówno mieszkania prywatne (indywidualne), lokale firm prywatnych przeznaczone pod wynajem, mieszkania komunalne i socjalne użytkowane na podstawie umowy najmu oraz mieszkania w ramach TBS, które lokator, posiadający jedynie wkład partycypacyjny, podnajmuje.

Pewne dane związane z liczbą mieszkań wynajmowanych znajdziemy w opracowaniach ze Spisu Powszechnego z 2002 r. Dane te niestety nie odnoszą się do ilości mieszkań wynajmowanych, ale do liczby gospodarstw domowych wynajmujących lub podnajmujących mieszkanie. Według nich liczba gospodarstw domowych zamieszkujących mieszkanie z tytułu własności budynku i mieszkania wynosi ponad 5,5 mln (42,5%), natomiast liczba gospodarstw domowych zamieszkujących mieszkanie z tytułu spółdzielczego prawa do lokalu wynosi ponad 3 mln (24,3%). 2,274 mln gospodarstw domowych (17,1%), ponad 6 mln mieszkańców zajmuje mieszkanie z tytułu najmu i 172 tys. z tytułu podnajmu (1,3%). Dane powyższe odnoszą się do zarówno najmu na podstawie umów zarejestrowanych, jak i wynajmowania mieszkania bez umowy. Jakkolwiek informacje te odzwierciedlają deklarację respondentów przebadanych podczas spisu powszechnego, a nie faktyczny stan administracyjny. W Polsce odnotowano ponad 13 mln gospodarstw domowych (niemal 38 mln mieszkańców), spośród wszystkich wynajmujących mieszkanie ponad 60% stanowi własność gminy, ok. 20% osób fizycznych, a ok. 10% do zakładów pracy.²²

2008-2012, Warszawa 2008.

¹⁷ Poznań: 16 200 lokali komunalnych, 307 lokali socjalnych (niecałe 2%): *Dane Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej*, Poznań 2007.

¹⁸ Kraków: 22 718 lokali komunalnych, 578 lokali socjalnych (2,5%): *Raport z gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy miejskiej*, Kraków 2007.

¹⁹ Wrocław: 49 843 mieszkań komunalnych, 965 lokali socjalnych (niecałe 2%): *Sprawozdanie Prezydenta Miasta z realizacji zadań w 2007 r.*, Wrocław 2008.

²⁰ *Mieszkania 2002*, red. T. Toczyński, H. Dmochowska et. al., Warszawa 2003, s. 29.

²¹ Kraków: 1852 mieszkania socjalne do realizacji obowiązków ustawowych, Wrocław: 515 wyroków eksmisyjnych z prawem do lokalu socjalnego, Poznań: niecałe 1 300 wyroków eksmisyjnych z prawem do lokalu socjalnego, Warszawa około 2 tys. osób w wyrokami eksmisji z prawem do lokalu socjalnego. Badania własne.

²² *Warunki Mieszkaniowe Gospodarstw Domowych i Rodzin 2002*, red. T. Toczyński, H. Dmochowska et. al., Warszawa 2003.

Tabela nr 8. Tytuł zajmowania mieszkania przez gospodarstwo domowe.

Liczba gospodarstw domowych	13,331 mln
Własność mieszkania i budynku	42,50%
Spółdzielcze prawo do lokalu	24,30%
Najem mieszkania	17,10%
Podnajem mieszkania	1,30%
Pokrewieństwo	14,10%
Inne	0,70%

Duża liczba mieszkań substandardowych oraz przeludnionych

W ustawodawstwie polskim nie ma definicji mieszkań substandardowych czy przeludnionych, instytucje sektora publicznego przyjmują definicje i kryteria zawarte w Spisie Powszechnym z 2002 r. Na potrzeby jego realizacji i analizy wyodrębniono mieszkania, w których w momencie spisu (według umownie przyjętych kryteriów) wystąpiły tzw. substandardowe warunki mieszkaniowe²³.

Wyróżniono trzy kategorie. Pierwsza została wyodrębniona ze względu na zły stan techniczny budynku. Zaliczono tu: mieszkania w budynkach wybudowanych przed 1979 r., z liczbą mieszkań 1 i z 1 izbą, mieszkania w budynkach wybudowanych przed 1945 r., bez kanalizacji, mieszkania w budynkach wybudowanych przed 1971 r., bez wodociągu. Druga została wyodrębniona ze względu na niedostateczne wyposażenie mieszkania w instalacje. Obejmuje ona mieszkania bez ustępu, ale z wodociągiem oraz mieszkania bez ustępu i bez wodociągu, znajdujące się w budynkach niezaliczonych do pierwszej kategorii. Trzecia została wyodrębniona ze względu na nadmierne zaludnienie i obejmuje mieszkania, w których na 1 pokój przypadało 3 i więcej osób na pokój z mieszkań niezaliczonych do kategorii pierwszej i drugiej.

Zgodnie z wynikami Spisu 6,481 mln (17,1%) ludności żyje w mieszkaniach o warunkach substandardowych. Porównując sytuację ludności miast i wsi należy stwierdzić, że jest ona zdecydowanie gorsza na wsi niż w miastach. Jedna czwarta mieszkań substandardowych to mieszkania komunalne.

Tabela nr 9. Mieszkania w warunkach substandardowych.

	w tys.	% ogółu	Kat. 1	Kat. 2	Kat. 3
Liczba mieszkań	1 851,10	15,9	25,8	48	26,3
Liczba osób w mieszkaniach	6 481,20	17,1	20,1	41,1	38,8

Gdyby przyjrzeć się bliżej standardowi mieszkań, który określany jest na podstawie poziomu wyposażenia mieszkania w instalacje techniczno-sanitarne oraz liczbę osób przypadających na jeden pokój to okazałoby się, że 35% Polaków mieszka w warunkach złych lub bardzo złych, tj. wówczas, gdy jest instalacja wodociągowa, a jeden pokój zajmowany jest przez 2 do 2,99 osoby, mieszka 23,3% mieszkańców kraju²⁴. Prawie 22,2% ludności mieszka w warunkach zaludnienia dwie i więcej osób na 1 pokój, w tym 6,3 % trzy i więcej osób na 1 pokój. W ocenie sytuacji mieszkaniowej zaludnienie trzy i więcej osób na pokój uznaje się za warunki substandardowe, niezależnie od stanu technicznego mieszkania. W takich warunkach mieszka 3,8 mln osób.

Warto dodać, że w rzeczywistości znaczna część mieszkań socjalnych to lokale o warunkach substandardowych określanych przez kategorię 2 i 3 GUS. Regulacje dotyczące standardu lokali socjalnych dopuszczają ich substandardowość w rozumieniu GUS.

Według danych z raportu Mieszkania 2002 liczba osób zamieszkałych na stałe, na które

²³ *Mieszkania...*, s. 44.

²⁴ *Plany remontowe Polaków*, Warszawa 2006, s. 11,

Dostępne: [www.biznespolska.pl/files/reports/\(RaportASMPPlany.pdf](http://www.biznespolska.pl/files/reports/(RaportASMPPlany.pdf), 10.12.2009.

przypada 7m² i mniej powierzchni użytkowej mieszkania to 225 828. Spośród ogółu ludności zamieszkałej 0,9% przebywa w warunkach, w których na osobę przypada 5 m² i mniej powierzchni użytkowej. Według wskaźników znacząco więcej osób mieszka w warunkach przeludnienia na wsi niż w mieście. Obydwa wskaźniki pokazują zmniejszenie liczby ludności zamieszkałej w warunkach przeludnienia w stosunku do 1988 r. Przeciętna powierzchnia użytkowa wzrosła od tego czasu z 17,1 do 21,1 m² na osobę.²⁵

Wskaźniki przeludnienia w Polsce odnoszą się także do liczby osób przypadających na izbę. Za izbę uznaje się pomieszczenie w mieszkaniu oddzielone od innych pomieszczeń stałymi ścianami sięgającymi od podłogi do sufitu, z bezpośrednim oświetleniem dziennym i o powierzchni nie mniejszej niż 4 m². Izbami są pokoje oraz kuchnie spełniające powyższe kryteria. W mieszkaniach uznawanych za przeludnione, czyli takich w których na jedną izbę przypada dwie i więcej osób, żyje ponad 4 mln mieszkańców (10,7 % ogółu ludności). Inne dane ukazują wskaźnik przeludnienia w Polsce, którym jest liczba osób przypadających na liczbę pokoi. Według NSP 2002 r. w warunkach przeludnienia²⁶ żyje 11 890 532 osób (31,4% ogółu ludności), z czego ponad trzy i więcej osób 1 na pokój to 3,7 mln osób. Ponadto gdyby przyjąć, że wskaźnikiem przeludnienia jest liczba metrów kwadratowych na jednego mieszkańca to okazuje się, że w lokalach, gdzie na 1 osobę przypada mniej niż 10 m², mieszka 15,1% ogółu ludności²⁷. Przeciętnie w polskim mieszkaniu zamieszkuje 3,25 osób, a jego przeciętna powierzchnia użytkowa wynosiła 68,6 m². W żadnym z krajów UE wskaźnik wielkości przeciętnego mieszkania nie jest niższy niż 75m², a w Danii i Luksemburgu przekracza 100 m².

Deficyt mieszkań

Powszechnie stosowanym miernikiem braku mieszkań jest tzw. statystyczny deficyt mieszkań, czyli różnica między ogólną liczbą gospodarstw domowych a liczbą zamieszkałych mieszkań. Należy podkreślić, że statystyczny deficyt mieszkań nie odzwierciedla całości potrzeb mieszkaniowych, przy jego obliczaniu nie uwzględnia się niskiej jakości technicznej i małej wartości użytkowej zamieszkałych lokali.

Tabela nr 10. Deficyt mieszkań (na podstawie danych NSP 2002 r.)

deficyt mieszkań ogółem (2002)	1 567 tys.
deficyt mieszkań w miastach (2002)	1 007 tys.
deficyt mieszkań na wsi (2002)	560 tys.
deficyt mieszkań (2006)	1,8 mln ²⁸

Nasylenie w mieszkania, tj. ich liczba przypadająca na 1 000 ludności faktycznie zamieszkałej, wynosi 327,6, co wśród krajów UE plasuje Polskę na jednym z ostatnich miejsc. Wskaźnik ten wynosił: na Słowacji 312,0, na Litwie 353, w Republice Czech 365,1, na Łotwie 391, w Austrii 399,0, w Bułgarii 418, w Niemczech 452, we Francji 491, w Szwajcarii 510. W krajach europejskich odnotowuje się wskaźnik nasycenia na poziomie 400, a dla Finlandii, Francji oraz Szwecji osiągnął on wynik bliski 500 mieszkań na 1 000 ludności.²⁹

Według szacunków Instytutu Rozwoju Miast istniejące potrzeby gmin w zakresie mieszkań komunalnych i socjalnych należy ocenić na co najmniej 120-130 tys., z tego mieszkań komunalnych na ok. 53 tys., a mieszkań socjalnych na ok. 70 tys. Ponadto potrzeba

²⁵ Ibidem.

²⁶ Na jeden pokój przypada dwie i więcej osób.

²⁷ *Mieszkania...*, s. 43-47.

²⁸ *Raport 2006. O naprawie sytuacji mieszkaniowej*, Warszawa 2007, s. 12, www.habitat.pl/download/raport2006.pdf, 20.01.2010.

²⁹ *Housing Statistics in the European Union 2004*, Boverket 2005, s. 47. www.eukn.org/binaries/eukn/netherlands/research/2006/3/housing-statistics-in-the-european-union-2004.pdf, 12.01.2010.

jest prawie 100 tys. mieszkań TBS. Łącznie potrzeby mieszkań przeznaczonych na wynajem o czynszu regulowanym (wg IRM) można szacować na ok. 220-230 tys.³⁰

Wiek i stan mieszkań

Ogromny wpływ na kiepski stan techniczny budynków mieszkaniowych ma także komunistyczna polityka mieszkaniowa. W czasie gdy powstawała większość zasobów mieszkaniowych, a więc w latach 1970-1988, nacisk położony był na ilość, a nie jakość. Nieodpowiednio wykorzystane technologie oraz zła jakość materiałów budowlanych zaowocowała tym, że obecnie ponad 7,5 mln mieszkań, czyli 60%, wymaga znaczących napraw, a ponad 10% kapitalnych remontów³¹. Mieszkania znajdujące się w budynkach wybudowanych po 1944 r. stanowią 76,2% ogółu zamieszkałych zasobów mieszkaniowych. Ponad 55% to budynki sprzed 1970 r., a mieszkania w budynkach wzniesionych przed 1918 r., to w miastach 10,4% ogółu mieszkań zamieszkałych.

Zaległości mieszkaniowe

Tabela nr 11. Udział liczby lokatorów zalegających z opłatami (do ogółu lokatorów) w poszczególnych zasobach (na koniec 2005 r.)³².

Rodzaj zasobu	odsetek lokatorów zalegających z opłatami (%)	przybliżona suma zaległości ogółem (mln zł)
gminny	39,5	545
spółdzielczy	30,9	858
Skarbu Państwa	35,2	39
zakładów pracy	28,8	70
osób fizycznych w budynkach wspólnot mieszkaniowych	12,5	229
pozostałych podmiotów	25,1	15

Tabela nr 12. Udział liczby lokatorów zalegających z opłatami (do ogółu lokatorów) w poszczególnych zasobach (na koniec 2007 r.)³³.

Rodzaj zasobu	odsetek lokatorów zalegających z opłatami (%)	przybliżona suma zaległości ogółem (mln zł)
gminny	40,5	538
spółdzielczy	27,5	744
Skarbu Państwa	40,7	54
zakładów pracy	27,5	60
osób fizycznych w budynkach wspólnot mieszkaniowych	12,6	255
pozostałych podmiotów	23,5	19

Dla przykładu w Gdańsku na koniec 2007 r. liczba zadłużonych mieszkań komunalnych wynosi ok. 15 tys. (ponad 50%). W 2005 r. na 20 tys. toczących się w sądzie postępowań eksmisyjnych, ok. 51% dotyczyło lokatorów zajmujących mieszkania gminne, 30% mieszkań spółdzielni mieszkaniowych, 9% zakładów pracy, 7% osób fizycznych w budynkach wspólnotowych, 1,3% Skarbu Państwa, a 1,6% pozostałych podmiotów. W ponad

³⁰ Instytut Rozwoju Miast, *Informacje o mieszkalnictwie - wyniki monitoringu za 2008 r.*, Kraków 2009

³¹ *Plany mieszkaniowe Polaków*, www.budnet.pl/Plany_mieszkaniowe_Polakow,badania_i_raporty,a=744.html, 10.01.2010.

³² *Gospodarka Mieszkaniowa w 2005 r.*, E. Machowina, E. Nowicka-Duch, et. al. Warszawa 2006, s. 23.

³³ *Gospodarka Mieszkaniowa w 2007 r.*, E. Knyszewska, et. al., Warszawa 2008, s. 27.

91% (we wszystkich formach własności) postępowania te spowodowane były zaległościami w opłatach za mieszkanie. W 2005 r. wykonano eksmisji z ok. 4 tys. lokali mieszkalnych, z czego najwięcej, bo ok. 47% dotyczyło zasobów gminnych, a 42% spółdzielczych³⁴.

W 2007 r. na 17 tys. toczących się w sądzie postępowań eksmisyjnych, ok. 62% dotyczyło lokatorów zajmujących mieszkania gminne, ok. 23% mieszkania spółdzielni mieszkaniowych, ok. 6% zakładów pracy, ok. 6% osób fizycznych w budynkach wspólnotowych, ok. 2% Skarbu Państwa. W średnio ok. 90% (we wszystkich formach własności) postępowania te spowodowane były zaległościami w opłatach za mieszkanie (od 97% w mieszkaniach Skarbu Państwa do 87,3% w mieszkaniach gminnych). Wykonano eksmisje z 4,7 tys. lokali mieszkalnych, z czego najwięcej bo 46% dotyczyło zasobów gminnych, a ok. 41% spółdzielczych³⁵.

Tabela nr 13. Zaległości w opłatach za mieszkania i podjęte działania eksmisyjne wg form własności

	2003	2005	2007
	[mieszk.]	[mieszk.]	[mieszk.]
zasoby spółdzielni mieszkaniowych	16 328	12 343	11 572
zasoby zakładów pracy (bez Skarbu Państwa)	663	538	452
zasoby wspólnot mieszkaniowych	2 392	7 799	8 034
zasoby Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS)	168	218	193
zasoby pozostałych podmiotów	39	0	2
zasoby gmin (komunalne)		13	12
zasoby Skarbu Państwa	3 054	599	2 903

Brak realizacji celów i założeń mieszkalnictwa społecznego Towarzystw Budownictwa Społecznego

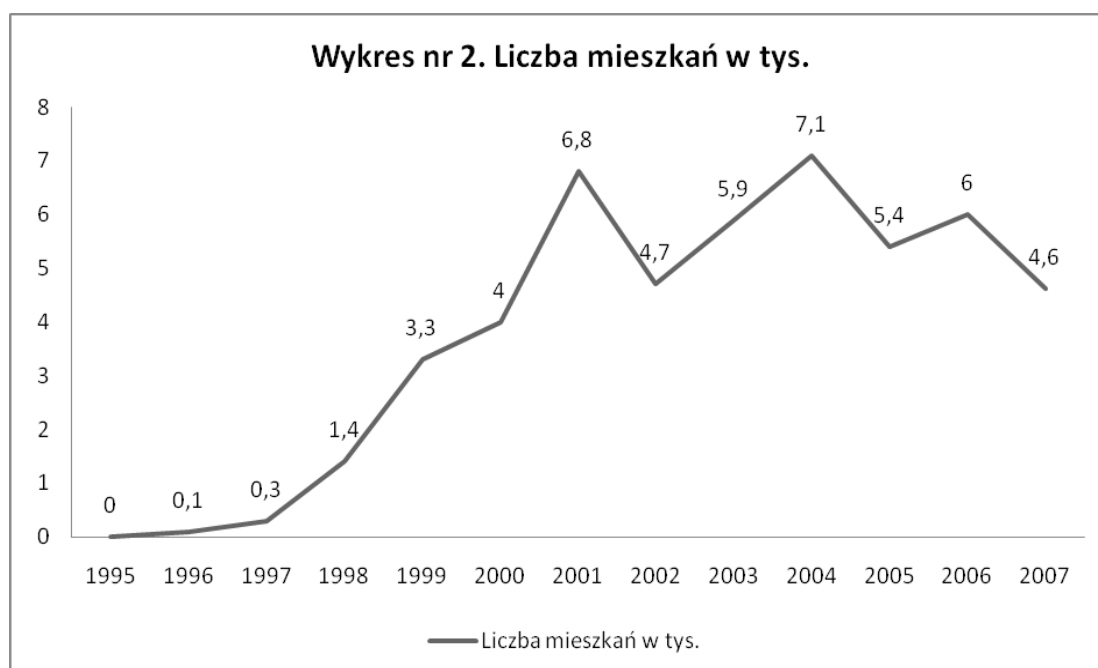
Szansą na poprawę realizacji polityki mieszkaniowej Państwa służącej prewencji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego oraz ich zwalczania było wprowadzenie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego³⁶ uchwalonej pod koniec 1995 r. Określiła ona podstawy działania budownictwa na wynajem Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS), w których gminy odgrywają znaczącą rolę inicjatywną, wnoszą też udziały rzeczowe i finansowe. TBS-y są dla gmin korzystną formą budownictwa: muszą wyłożyć tylko 30% wartości inwestycji (może to być m.in. grunt pod budowę w formie aportu), aby starać się o pozostałe 70% środków w postaci preferencyjnie oprocentowanej pożyczki z Banku Gospodarstwa Krajowego. Od wejścia w życie ustawy w ramach TBS-ów zbudowano ok. 50 tys. mieszkań.

³⁴ *Gospodarka Mieszkaniowa w 2005 r...*, s. 24.

³⁵ *Gospodarka Mieszkaniowa w 2007 r...*, s. 28.

³⁶ Dz. U. z 27.11.1995 Nr 133, poz. 654.

Wykres nr 1. Liczba mieszkań w tys.³⁷



Towarzystwa stały się znaczącym inwestorem na rynku mieszkań na wynajem. Od 1998 r. dynamika wzrostu oddawanych przez TBS-y mieszkań była wysoka, choć następowały zmiany tempa, powodowane głównie zmieniającymi się kryteriami przyznawania kredytów z Banku Gospodarstwa Krajowego, co było wywołane ograniczonymi środkami z budżetu państwa przeznaczanymi na ten cel w stosunku do zgłaszanych potrzeb.

TBS-y nie rozwiązują jednak problemu mieszkaniowego gmin i w żaden sposób nie rozwiązują problemu bezdomności. Po pierwsze, powstaje ich zbyt mało, a po drugie, z powodów finansowych są dostępne tylko dla zamożniejszych rodzin (które stać na wpłatę partycypacyjną zazwyczaj 30%). Dla większości rodzin ubogich TBS-y są nieosiągalne. Niektóre samorządy lokalne zdając sobie z tego sprawę podejmują działania na rzecz zwiększenia dostępności TBS, zmniejszając maksymalnie – nawet do 5% z 30% – wysokość tzw. wkładu partycypacyjnego wymaganego od mieszkańców starających się o przyznanie lokalu. Nie przynosi to jednak pożądanego rezultatu, gdyż miesięczne obciążenia lokatorów związane z koniecznością spłaty kosztów mieszkania są wciąż wysokie i ich pokrycie jest nadal osiągalne wyłącznie dla osób porządnie zarabiających.³⁸

Niski współczynnik dostępności mieszkań

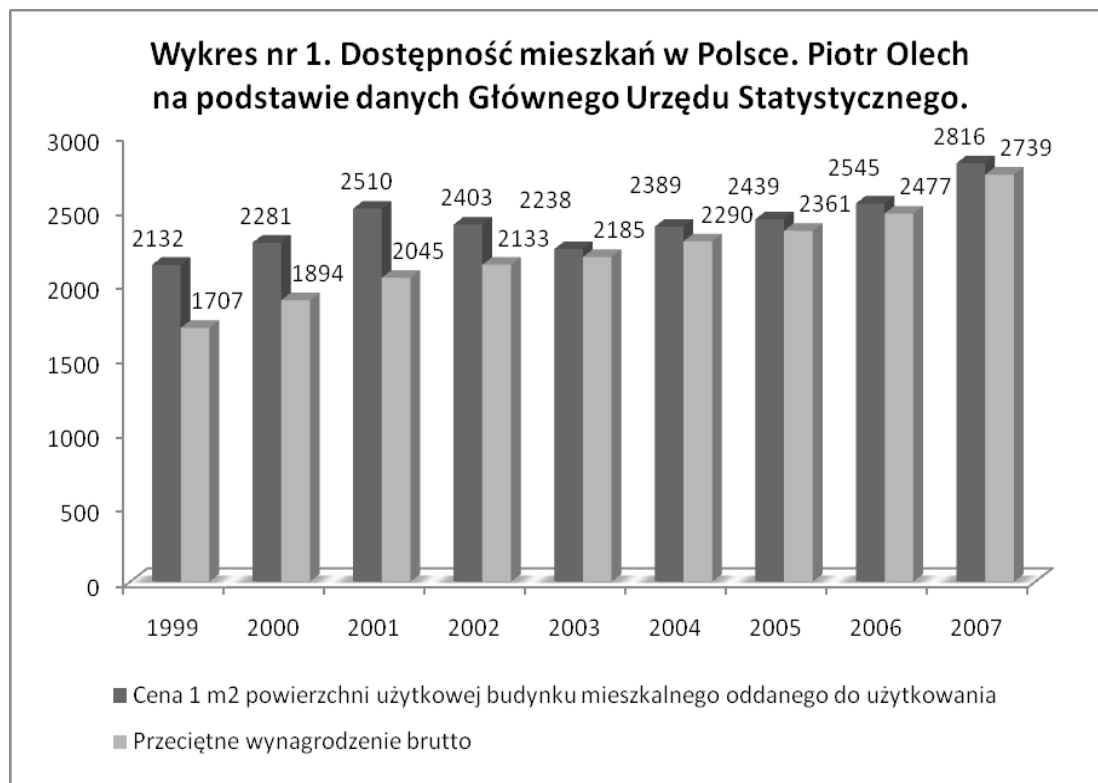
Dostępność mieszkań w Polsce liczy się głównie poprzez zestawienie ze sobą kosztów 1 m² powierzchni użytkowej budynku ze średnim miesięcznym wynagrodzeniem brutto. Na podstawie zestawienia niniejszych danych możemy obserwować, że w Polsce powoli za przeciętne miesięczne wynagrodzenie można kupić coraz większą liczbę metrów kwadratowych mieszkania (niemal 1 m²). Niemniej w związku z tym, że ceny mieszkań w Polsce w latach 2005-2007 znacznie wzrosły, tylko część społeczeństwa stać na zakup własnego lokum. Sytuację pogarsza znacznie fakt, że dostępne na rynku mieszkania pochodzą głównie ze sprzedaży deweloperskiej lub od inwestorów prywatnych. Ponadto ceny mieszkań w Polsce są porównywalne, a niekiedy wyższe niż ceny mieszkań w Niemczech czy innych krajach UE (przy niewspółmiernie innych dochodach gospodarstw domowych). Zmniejsza się z roku na rok liczba mieszkań budowanych przez Spółdzielnie Mieszkaniowe lub gminy.

³⁷ Piotr Olech na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

³⁸ J. Wygnańska, *Raport o polityce społecznej wobec bezdomności w Polsce. Aktualizacja 2006*, Warszawa 2006, s. 8-9; www.bezdomnosc.edu.pl/content/view/15/1/, 28.07.2008.

Brakuje taniej oferty mieszkaniowej dla grup o niższych dochodach, poniżej średniej krajowej. Dostęp do mieszkalnictwa w Polsce posiadają mieszkańcy, których zarobki umożliwiają uzyskanie i spłacanie kredytów bankowych zaciągniętych na potrzeby zakupu mieszkania. Jednocześnie koszty spłaty kredytu oraz ich oprocentowania wynoszą niekiedy jedną trzecią, a czasami nawet połowę miesięcznego budżetu domowego.

Wykres nr 2. Dostępność mieszkań w Polsce.³⁹



Na uwagę w kontekście dostępności mieszkań zasługuje fakt, że niemal dwie trzecie wszystkich nowych mieszkań powstaje w 5 największych aglomeracjach miejskich (Trójmiasto, Warszawa, Kraków, Poznań, Wrocław). Statystyki te dobrze obrazują brak dostępności mieszkań w mniejszych miastach i na wsiach, gdzie oddawanych do użytku nowych lokali jest najmniej.

Kolejnym zagadnieniem, które warto poruszyć w kwestii dostępności mieszkań jest udział kosztów mieszkaniowych w ogólnych wydatkach Polaków. W 2005 r. przeciętne miesięczne wydatki gospodarstw domowych na 1 osobę wynosiły 690 zł, z czego 19,6% przeznaczane było na użytkowanie mieszkania i opłacenie nośników energii, a 5% na wyposażenie mieszkania i prowadzenie gospodarstwa domowego. Sytuacja na podobnym poziomie kształtowała się w 2004 r.⁴⁰

Prywatyzacja mieszkalnictwa

Wydatki publiczne są podstawowym narzędziem aktywnego oddziaływania państwa i samorządów terytorialnych na mieszkalnictwo. Szczególną rolę w rozwoju mieszkalnictwa odgrywają gminy, które decydują o polityce czynszowej, budownictwie komunalnym i społecznym, kształtują gospodarkę terenami. Wydatkowanie środków publicznych na mieszkalnictwo ma przyczynić się do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych części społeczeństwa, której samodzielnie nie stać na realizację tego celu, jak również wzmocnić popyt

³⁹ Piotr Olech na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

⁴⁰ „Roczniki Statystyczne”; www.stat.gov.pl/gus/5217_PLK_HTML.htm, 10.11.2009.

na inwestycje, remonty i modernizacje mieszkaniowe. Tymczasem w Polsce na przestrzeni ostatnich lat obserwujemy zmniejszanie się liczby mieszkań komunalnych i ich prywatyzowanie (sprzedaż). Polityka zarówno władz centralnych, jak i lokalnych ukierunkowana jest na zwiększanie możliwości posiadania mieszkań własnościowych.

Prywatyzacja zasobu komunalnego, dokonująca się w szybkim tempie od początku lat 90., rodzi szereg kontrowersji natury ekonomicznej i społecznej. W efekcie procesu prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w okresie 10 lat (1993-2002) liczba mieszkań komunalnych obniżyła się z 2 032,5 tys. do 1 358,6 tys. mieszkań, czyli o 673,9 tys. W 2003 r. sprzedano kolejne 41 631 mieszkań w domach wielorodzinnych należących do gminy, co uszczupliło zasób mieszkaniowy gminy o kolejne 3,2%.⁴¹

W 2006 r. zasoby komunalne gmin zmniejszyły się do 1,252 mln mieszkań. Jednocześnie, gminy są tymi podmiotami, które budują najmniej – w porównaniu z osobami prywatnymi, spółdzielniami i prywatnymi deweloperami. O świadomej redukcji zasobu komunalnego najlepiej świadczy fakt, że w 2005 r. wybudowano jedynie 3,5 tys. lokali komunalnych, a sprzedano 43,5 tys. mieszkań. W efekcie lokale komunalne stanowią obecnie ponad 9% ogółu mieszkań w Polsce, gdy jeszcze w 1997 r. wynosiły niemal 15%. Okres oczekiwania na mieszkanie komunalne lub socjalne wynosi średnio od 2 do 8 lat.

Należy podkreślić, że znaczny odsetek mieszkań komunalnych to mieszkania substandardowe, czyli zlokalizowane w budynkach o złym stanie technicznym (mieszkania wybudowane przed 1945 r.), nadmiernie zaludnione (3 i więcej osób przypadających na pokój) lub o niskim poziomie wyposażenia w podstawowe instalacje. W 2002 r. 331 tys. substandardowych mieszkań komunalnych stanowiło niemal 1/4 całego zasobu w tej formie własności.

Zasadność prywatyzacji zasobu gminy, z ekonomicznego punktu widzenia, nasuwa wiele pytań. Z jednej strony, sprzedaż mieszkań należących do gminy jest mechanizmem realokacji zasobu w oparciu o reguły rynkowe, z drugiej strony, należałoby się spodziewać zwiększenia wielkości nakładów na utrzymanie zasobu przez prywatnych właścicieli mieszkań. Dla gminy prywatyzacja mieszkań komunalnych oznacza zarówno strumień jednorazowego dochodu ze sprzedaży lokali, jak też, co jest nie mniej istotne, ograniczenie subsydiowania zasobu mieszkaniowego gminy. Ze względu na socjalny charakter zasobu mieszkaniowego gminy, poziom czynszów ustanawianych w zasobie nie pokrywa kosztów utrzymania zasobu. Powoduje to konieczność pokrywania tych kosztów przychodami z lokali użytkowych oraz poprzez system dotacji z budżetu gminy. Dlatego też wiele gmin wyszło z założenia, że sprzedając część lokali, do których trzeba, co miesiąc dopłacać nawet 30-40% kosztów utrzymania, ograniczą skalę subsydiowania zasobu mieszkaniowego.⁴²

Podsumowując można wyróżnić trzy główne powody prywatyzacji mieszkań. Pierwszy związany z przekonaniem, że mieszkania indywidualne to dobro, które powinno być dostępne możliwie, jak największej liczbie mieszkańców, a o budynki lepiej zadbają ich właściciele. Drugi to dążenie gmin do zmniejszania kosztów administrowania i zarządzania budynkami, które w dużej mierze są substandardowe. Trzeci to uzyskanie dodatkowego strumienia finansowego dla gmin.

Prywatyzacja mieszkalnictwa przekłada się wprost na politykę zwalczania biedy mieszkaniowej. Wprawdzie polskie prawo nie przewiduje możliwości prywatyzacji mieszkań socjalnych, to jednak brak mieszkań komunalnych i socjalnych uniemożliwia w wielu sytuacjach uzyskanie mieszkania i realizacji procesu integracji wykluczonych. Istotne jest, aby osiągnięte w ten sposób dochody przeznaczane były na pozyskiwanie kolejnych lokali

⁴¹ R. Cyran, *Ekonomiczne aspekty prywatyzacji zasobu komunalnego w Polsce*, „Nieruchomości” 2005, nr 12 (88).

⁴² Ibidem.

komunalnych bądź socjalnych. Jest to jedyna droga do zwiększenia podaży mieszkań na wynajem o niskich czynszach i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najuboższych, przy ograniczonych środkach budżetowych gmin w Polsce. Tymczasem realia pokazują, że gminy poza sprzedażą mieszkań komunalnych, nie inwestują znacząco w tę infrastrukturę. Jeśli zaś inwestują w tworzenie lokali socjalnych, to najczęściej odbywa się poprzez zaadaptowanie na ten cel dużych i zniszczonych budynków, kumulując jednocześnie w jednym miejscu dużą liczbę ludzi o różnych problemach. Tworzą się w ten sposób raczej getta socjalne niż godne warunki mieszkaniowe dla ludzi najuboższych.

Specyfika dobra, jakim jest mieszkanie, powoduje, że nie jest możliwe całkowite zaniechanie pomocy publicznej nawet w gospodarce rynkowej, gdyż z jednej strony, jest to dobro kapitałochłonne, a z drugiej, zaspokaja podstawowe potrzeby ludzkie, zwłaszcza potrzebę schronienia. Dlatego też niezbędne jest istnienie publicznego zasobu mieszkaniowego.⁴³

Nikłe zainteresowanie programem wsparcia finansowego w tworzeniu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych pochodzących z Funduszu Dopłat umiejscowionego w Banku Gospodarstwa Krajowego

W Polsce istnieje tylko jeden program mieszkaniowy odnoszący się wprost do zagadnienia wykluczenia mieszkaniowego. Obecnie nazywa się on – „Rządowym programem wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych”

Program ten pierwotnie powstał jako „Pilotażowy program finansowego wsparcia dla gmin w budowie lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych”⁴⁴. „Pierwotnie jego zakończenie planowano na koniec 2005 roku, jednak ze względu na duże potrzeby zidentyfikowane podczas naboru wniosków oraz ewaluacji wykonanej przez Instytut Rozwoju Miast⁴⁵ na zlecenie Ministra Transportu i Budownictwa, dokonano w połowie 2005 roku modyfikacji⁴⁶ przesuwając termin zakończenia programu o rok i zakładając dodatkowe wsparcie finansowe ze środków budżetu państwa.”⁴⁷ Po ewaluacji pilotażowego programu 8 grudnia 2006 rząd polski uchwalił ustawę „o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych”. Ustawa niniejsza wpisała trwale niniejszy program w polski system wspierania mieszkalnictwa. W 2009 roku ustawa uległa poważnym modyfikacjom, zwiększono między innymi limity procentowego udziału środków z programu.

Inwestorzy wraz z rodzajem tworzonych przez nich zasobów socjalnych:

- gminy otrzymują wsparcie na realizację przedsięwzięć polegających na tworzeniu lokali socjalnych, noclegowni, domów dla bezdomnych, mieszkań chronionych oraz lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych (lokali komunalnych)*
- związki międzygminne otrzymują wsparcie na realizację przedsięwzięć polegających na tworzeniu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni oraz domów dla bezdomnych,
- powiaty otrzymują wsparcie na realizację przedsięwzięć polegających na tworzeniu lokali mieszkalnych służących wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej w

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 o finansowym wsparciu dla gmin w tworzeniu lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych.

⁴⁵ Instytut Rozwoju Miast, Zakład Mieszkalnictwa, *Kierunki rozwoju państwowych instrumentów wsparcia budownictwa dla najuboższych w oparciu o doświadczenia tzw. programu pilotażowego i badań IRM*, www.mi.gov.pl/departamenty/113/informacje/634.html 06.07.2008 11:33:00.

⁴⁶ Ustawa z dn. 17 czerwca 2005r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych.

⁴⁷ Julia Wygnańska, *Raport o polityce społecznej wobec bezdomności w Polsce. Aktualizacja 2006*, Warszawa 2006.

- formie mieszkań chronionych,
- organizacje pożytku publicznego otrzymują wsparcie na realizację przedsięwzięć polegających na tworzeniu noclegowni, domów dla bezdomnych oraz mieszkań chronionych.

** pod warunkiem powiększenia zasobu lokali socjalnych lub mieszkań chronionych o lokale w liczbie i o łącznej powierzchni użytkowej co najmniej równej liczbie i łącznej powierzchni użytkowej lokali komunalnych.*

Rodzaje realizowanych przedsięwzięć:

- budowa budynku w tym rozbudowa lub nadbudowa (na nieruchomości stanowiącej własność inwestora lub będącej w jego użytkowaniu wieczystym)*,
- remont lub przebudowa budynku lub części takiego budynku (będącego własnością inwestora i przeznaczonego na pobyt ludzi) *,
- zmiana sposobu użytkowania budynku albo części takiego budynku będącego własnością inwestora, wymagającego dokonania remontu lub przebudowy*,
- nabycie lokali mieszkalnych lub budynku mieszkalnego,
- nabycie lokali mieszkalnych lub budynku połączone z ich remontem,
- pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na tworzeniu lokali mieszkalnych przez Towarzystwo Budownictwa Społecznego (TBS).
- *przedsięwzięcie mające na celu utworzenie mieszkań chronionych może być realizowane w przypadku powiatów albo organizacji pożytku publicznego na nieruchomości niestanowiącej własności albo będącej w użytkowaniu wieczystym inwestora - jeśli nieruchomość stanowi własność powiatu, organizacji pożytku publicznego, gminy lub Skarbu Państwa, a przedsięwzięcie mające na celu utworzenie noclegowni lub domów dla bezdomnych może być realizowane na nieruchomości niestanowiącej własności albo nie będącej w użytkowaniu wieczystym inwestora - jeśli nieruchomość stanowi własność albo jest w użytkowaniu wieczystym gminy, związku międzygminnego albo organizacji pożytku publicznego.*

Maksymalna wysokość finansowego wsparcie

<i>Przedsięwzięcie</i>	<i>Lokale socjalne</i>	<i>Mieszkania chronione</i>	<i>Noclegownie i domy dla bezdomnych</i>	<i>Lokale komunalne</i>
<i>Inwestor</i>	<i>gmina</i>	<i>gmina, powiat,</i>	<i>gmina, związek międzygminny, organizacje pożytku publicznego</i>	<i>gmina</i>
<i>Rodzaj inwestycji</i>				
<i>budowie, w tym rozbudowa lub nadbudowa budynku</i>	30%	30% ¹	40%	30%
<i>remont lub przebudowa budynku lub jego części</i>	40%	40% ¹	50%	40%
<i>zmiana sposobu użytkowania budynku lub jego części</i>	40%	40% ¹	50%	40%
<i>kupno lokalu mieszkalnego, lub budynku mieszkalnego</i>	30%	30% ¹		30%
<i>kupno + remont lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego</i>	30%	30% ¹		30%
<i>Lokale mieszkalne realizowane przez TBS</i>	<i>budowa, w tym rozbudowa lub nadbudowa budynku</i>	40% ²	40% ²	40%
	<i>remont lub przebudowa</i>	50% ²	50% ²	50%
	<i>zmiana sposobu użytkowania</i>	50% ²	50% ²	50%

1. także organizacje pożytku publicznego
2. także związek międzygminny

Ogłaszane są w roku dwa nabory projektów do sfinansowania (kwiecień i wrzesień).

W 2007 roku kwota przeznaczona na finansowe wsparcie w ramach Programu wynosiła 185 milionów złotych natomiast w 2008 roku zaplanowana była na poziomie 125 milionów złotych. W 2009 roku radykalnie, w związku z mniejszym niż się spodziewano zainteresowaniem programem, zmniejszono wsparcie finansowe do poziomu 45 milionów złotych. W 2010 roku na realizację programu zaplanowano natomiast 20 milionów złotych.⁴⁸ Niemal 90% niniejszych kwot przeznaczone jest na tworzenie mieszkań socjalnych i mieszkań chronionych natomiast około 10% zarezerwowanych jest na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych. Jak widać powyżej kwota przeznaczona na realizację Programu sukcesywnie zmniejsza się, co musi niepokoić, szczególnie w kontekście pogarszania się sytuacji mieszkaniowej w Polsce.

Z informacji zawartych w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (druk sejmowy nr 1282) wynika, że finansowe wsparcie w ramach programu pilotażowego w łącznej kwocie 84,5 mln zł pozwoliło na powstanie ponad 5 tys.

⁴⁸ Biuletyn Informacji Publicznej Banku Gospodarstwa Krajowego

lokali socjalnych oraz ok. 500 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych. Z informacji tych wynika także, że program ten za trzy edycje składania wniosków (2007 r. i pierwsze półrocze 2008 r.) nie przyniósł efektów prognozowanych na etapie opracowywania regulacji ustawy. Szacunkowo zakładano powstanie w okresie 8 lat ok. 100 tys. lokali socjalnych lub mieszkań chronionych oraz 20 tys. nowych miejsc w noclegowniach lub domach dla bezdomnych, z czego w roku 2007 r. 5,5 tys. lokali socjalnych i mieszkań chronionych oraz 3 tys. miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych, natomiast w latach 2008-2010 po 13,5 tys. lokali socjalnych i mieszkań chronionych rocznie i po 3 tys. miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych rocznie. Tymczasem w 2007 r. powstało tylko 2.564 lokale socjalne i mieszkania chronione oraz 170 miejsc w noclegowniach. Natomiast w pierwszym półroczu 2008 r. złożono wnioski na utworzenie 1.224 lokali socjalnych i mieszkań chronionych oraz 68 miejsc noclegowych.

Na razie stopień wykorzystania środków finansowych dostępnych w Funduszu Dopłat jest bardzo niski. Być może jest to spowodowane niezajomością nowych aktów prawnych przez samorządy gmin i organizacje pożytku publicznego.⁴⁹ Przedstawia to poniższa tabela.

Tabela nr 14. *Stopień wykorzystania puli środków przeznaczonych do dyspozycji projektodawców na 31 grudnia 2007r. (Według danych BGK).*

Wyszczególnienie	Plan	Wykorzystanie	Stopień zaawansowania
Łączna pula środków w mln zł	68,0	28,3	41,6%
Z tego:			
Pula na lokale socjalne	54,4	27,6	50,7%
Pula na noclegownie i domy dla osób bezdomnych	13,6	0,7	5,1%

Liczba składanych i finansowanych projektów w nowym trybie znacznie odbiega od liczby składanych i finansowanych projektów w ramach pilotażu programu⁵⁰. Najprawdopodobniej wynika to z dużych utrudnień formalnych w ubieganiu się o środki, dużym stopniu skomplikowania procedury składania projektu oraz konieczności poniesienia dużego wkładu własnego w projekt. To co niepokojące w realizacji niniejszego programu to znikomy udział sektora pozarządowego w programie (organizacji pożytku publicznego). Głównym beneficjentem środków z funduszu stały się instytucje sektora publicznego (gminy). Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w niskich zasobach i zdolnościach finansowych organizacji pozarządowych oraz brakiem prawa własności budynków, w których mają być przeprowadzane zadania (co jest warunkiem koniecznym do przystąpienia do programu). Ponadto program nie udziela dotacji na realizację inwestycji a jedynie refunduje poniesione koszty w wysokości 20-50% inwestycji. Brakuje niestety w kontekście funkcjonowania programu raportów określających dokładne rezultaty ilościowe i jakościowe funkcjonowania programu. Istotnym utrudnieniem wydaje się także zakaz możliwości łączenia środków finansowych z Programu Rządowego ze środkami pochodzącymi z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej.

Getta mieszkań społecznych

Doświadczenia społeczne potwierdzają, że od usytuowania i lokalizacji mieszkań,

⁴⁹ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

⁵⁰ Instytut Rozwoju Miast, Zakład Mieszkalnictwa, *Kierunki rozwoju państwowych instrumentów wsparcia budownictwa dla najuboższych w oparciu o doświadczenia tzw. programu pilotażowego i badań IRM*, op. cit.; *Informacje i komunikaty dotyczące programu budownictwa socjalnego*, Bank Gospodarstwa Krajowego.

zagęszczenia oraz przekroju społecznego mieszkańców, uwarunkowany jest sposób korzystania z mieszkań. Praktyka wielu krajów, pokazuje, że zbyt duża koncentracja mieszkań - przeznaczonych dla uboższej części społeczeństwa - w jednym miejscu, zlokalizowanie ich w dzielnicach wymagających głębokiej rewitalizacji społecznej, owocuje stworzeniem „getta społecznego”. Od wielu lat także wiadomo, że jedynie małe lub rozproszone lokale społeczne osadzone w lokalnych społecznościach przynoszą wymierne efekty i dają szansę powrotu ludzi wykluczonych do społeczeństwa. Tam gdzie na 10 funkcjonujących rodzin, jedna rodzina to „ludzie z problemami” a reszta to normalnie funkcjonujące rodziny, tam większe szanse na to, że ludzie wykluczeni będą „ciągnąć” do poziomu większości. W wielu krajach europejskich istnieją przepisy zakazujące tworzeniu gett socjalnych. Dla ludzi, którzy utracili nawet prawa do lokali socjalnych i nie rokują powrotu do społeczeństwa, a którzy poddawani już byli wszystkim oddziaływaniom społecznym i psychologicznym tworzone są specjalne programy. W Danii przykładowo istnieje rządowy program nazwany „Krzywe domy dla krzywych egzystencji”. Programy, w których zapewnia się godziwe warunki mieszkaniowe w specjalnie do tego przygotowanych tymczasowych (tanich) domkach, uruchamiając jednocześnie szerokie wsparcie specjalistyczne psychologów i pracowników socjalnych. W jednym miejscu nie powstaje więcej niż 8 domków (łącznie 16 osób). W miejscach tych żyją osoby bezdomne uzależnione od alkoholu lub narkotyków. W realiach polskich w wielu sytuacjach tworzymy „krzywe domy dla normalnych egzystencji”, ponieważ spora część ludzi skazanych na getta socjalne nigdy nie była poddana oddziaływaniom profesjonalnych programów reintegracyjnych.

Sytuację osób zamieszkujących substandardowe mieszkania w Polsce pogarsza jednocześnie fakt, że znajdują się one najczęściej w konglomeracji innych budynków o tym samym standardzie. Szczególnie w dużych miastach istnieją od wielu lat, całe ulice czy też dzielnice starych, zdewastowanych i zniszczonych budynków, gdzie proces rewitalizacji powinien być wdrażany nie tylko w wymiarze architektonicznym, ale i społecznym. Każde większe miasto w Polsce posiada problem takich właśnie osiedli, a niekiedy nawet dzielnic, gdzie większość mieszkań jest substandardowa, albo nie spełnia żadnych standardów.

Mądre i odpowiedzialne mieszkanie ludzi doświadczających trudności mieszkaniowych z różnymi grupami społecznymi jest warunkiem skutecznego powrotu ludzi wykluczonych do społeczeństwa. W oparciu o niniejsze doświadczenie aby nowo tworzone mieszkania socjalne umiejscawiane były w różnych częściach miast. Ponadto zaleca się aby nie tworzyć skupisk mieszkań socjalnych w jednym miejscu. Mieszkanie ludności z jednej strony wpływa motywująco na ludzi wykluczonych poprzez możliwość uczestnictwa i zaciągania pozytywnych wzorców oraz możliwość świadczenia pracy na rzecz lokalnej społeczności. Mieszkańcy poprzez kontakt z ludźmi z mieszkań socjalnych mają okazję przełamywać stereotypy oraz czerpać korzyści z usług dostarczanych przez biedniejszych mieszkańców. Warunkiem skuteczności takich programów jest jednak odpowiednia praca z ludźmi w mieszkaniach socjalnych, wymagająca szerokiego wsparcia w wymiarze psychicznym, społecznym i finansowym oraz nieustannego monitorowania.

Założenia istniejącego rządowego programu wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, wykluczają możliwość tworzenia takich gett. Tutaj między innymi należy upatrywać przyczyny małego zainteresowania niniejszym programem polskich gmin, pomimo możliwości otrzymania aż 50% finansowania inwestycji. Praktyka bowiem pokazuje, że gminom łatwiej jest wybudować duży blok mieszkań komunalnych, usytuowanych na obrzeżach granic terytorialnych lub w zniszczonej dzielnicy, niż zainwestować w małe lub rozproszone mieszkania usytuowane w różnych lokalizacjach.

Niejasne regulacje prawne i brak jednoznacznej odpowiedzialności za mieszkalnictwo.

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 10 lipca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.) tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach

przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw o niskich dochodach, a zadania te wykonuje wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. W myśl art. 20 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, w celu realizacji zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy, a także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągną niski dochód. Lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali socjalnych i lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy mogą być wynajmowane wyłącznie na czas nieoznaczony, chyba że zawarcia umowy na czas oznaczony żąda lokator.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, w tym m.in. w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego zostało powierzone gminom. Stosownie do art. 4 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów na realizację powyższych zadań gminy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli w informacji o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie potrzeb zaspokajania potrzeb mieszkaniowych tak pisze o wypełnianiu przez gminy niniejszych obowiązków:

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia tworzenie przez gminy warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych w zakresie utrzymania i powiększenia mieszkaniowego zasobu gminy.

Gminy wykazywały bardzo słabe zaangażowanie w przygotowaniu terenów pod budownictwo mieszkaniowe, a działania dla usprawnienia procesu rozpoczęcia i realizacji inwestycji mieszkaniowych były niewystarczające.

Nie nastąpił istotny wzrost powierzchni gmin objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, co nie sprzyja zwiększeniu tempa inwestycji mieszkaniowych.

Brak strategii rozwoju mieszkalnictwa spowodował, że gminy w ograniczonym zakresie realizowały przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane dotyczące budownictwa mieszkaniowego, co skutkuje wysokim poziomem niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych.

Nie opracowano wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy bądź opracowane programy nie zawierały podstawowych założeń dotyczących sposobu i zasad zarządzania lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gmin.

Nieefektywne zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy, w tym nieracjonalne gospodarowanie zasobem, m.in. przez systematyczne zmniejszanie zasobu mieszkaniowego, powoduje pogarszanie sytuacji mieszkaniowej społeczności lokalnych.

Gminy nie sprawowały kontroli nad zarządcami mieszkaniowego zasobu, co powodowało nierzetelne wykonywanie uprawnień i obowiązków związanych z zarządzaniem zasobami.

Kolejni ministrowie właściwi do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej nie doprowadzili do opracowania i wdrożenia długookresowego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego.⁵¹

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich niniejsza sytuacja podyktowana jest niespójnym prawem i brakiem jednoznacznych zapisów legislacyjnych.

W mojej opinii bardzo zła ocena sytuacji mieszkaniowej gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych najuboższych mieszkańców nie jest spowodowana wyłącznie brakiem odpowiednich środków finansowych, które są niezbędne dla prawidłowego realizowania przez gminy zadań w zakresie nałożonych na nie obowiązków związanych z zabezpieczeniem odpowiedniej liczby mieszkań. Na złą sytuację w przedmiotowym

⁵¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie potrzeb zaspokajania potrzeb mieszkaniowych*, Warszawa, kwiecień 2008r.

zakresie w mojej ocenie mają wpływ także obowiązujące w przedmiotowym zakresie uregulowania prawne.

W szczególności należy podkreślić, że choć obowiązująca ustawa o ochronie praw lokatorów nakłada na gminy określone obowiązki w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najuboższych mieszkańców, to jednocześnie nie przewiduje żadnych sankcji, na wypadek nierealizowania przez gminy tego zadania. Ustawa ta nie wyposaża też żadnego organu w odpowiednie instrumenty, które mogłyby niejako spowodować przymuszenie gminy do określonego zachowania.

Część gmin stoi na stanowisku, iż w świetle obowiązującego obecnie stanu prawnego nie są obciążone obowiązkiem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Powyższe przeświadczenie gminy argumentują zmianą redakcji art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, w stosunku do brzmienia art. 4 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.). Upřednio obowiązujący przepis stanowił, iż zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej jest zadaniem własnym gminy - co można było sprowadzić do obowiązku dostarczania lokali mieszkalnych mieszkańcom gminy. Obecnie ustawodawca przypisał gminom - w postaci zadania własnego - jedynie tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, a więc obowiązek planowania i realizacji działań zmierzających w kierunku tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Zmianę tę niektóre gminy odczytują de facto jako zwolnienie ich z obowiązku utrzymywania na odpowiednim poziomie gminnego zasobu lokali mieszkalnych.⁵²

Odszkodowania gmin – tendencja do zabezpieczania lokali ludziom eksmitowanym ze wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych

Jedną ze spornych problematyk jest kwestia odpowiedzialności gminy za niedostarczenie mieszkania socjalnego osobie, wobec której zasądzono eksmisję i orzeczono prawo do mieszkania socjalnego.

Otóż przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy... z 2001 roku w art. 18 pkt. 4 mówiły, że jeśli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie do niego uprawnionej, właścicielowi mieszkania (np. spółdzielni) przysługuje odszkodowanie. Wysokość odszkodowania wynosi różnicę między czynszem wolnorynkowym a tym, który miał płacić mieszkaniec z wyrokiem eksmisyjnym. W praktyce nie były to wysokie odszkodowania i nie obciążały one mocno budżetów gmin. 11 września 2006 Trybunał Konstytucyjny uznał niniejszy przepis za niezgodny z Konstytucją i uchylił go.⁵³ Trybunał Konstytucyjny uznał, że samorzady muszą wypłacić pełne odszkodowania właścicielom lokali, jeśli nie zapewnią eksmitowanym lokali socjalnych. Od 1 stycznia 2007 r. obowiązuje nowy art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie lokatorów, zgodnie z którym jeżeli gmina nie dostarczy lokalu socjalnego osobie uprawnionej z mocy wyroku, to właścicielowi przysługuje od niej roszczenie odszkodowawcze na podstawie art. 417 kodeksu cywilnego. 8 kwietnia 2010 roku Trybunał Konstytucyjny (sygn. P 1/08), wobec pytania prawnego Sadu Rejonowego w Grudziądzu, zgłaszającego wątpliwości wobec zasadności obciążenia wyłącznie gmin odpowiedzialnością za deficyt lokali socjalnych, orzekł, że właściciele mieszkań mogą nadal żądać odszkodowań od gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego eksmitowanemu. Zdaniem Trybunału przepisy są konstytucyjne. Podkreślił, że odpowiedzialność odszkodowawcza gminy jest związana z jednym z jej podstawowych zadań, jakim jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, w tym dostarczanie lokali socjalnych. Wypłata odszkodowań stanowi zaś konsekwencję niewykonania tego zadania. Trybunał nie podzielił także opinii sądu o braku rozwiązań systemowych służących wspieraniu gmin. Według niego gminy mogą ubiegać się o uzyskanie

⁵² Rzecznik Praw Obywatelskich – Janusz Kochanowski – wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska w sprawie polityki mieszkaniowej, Warszawa, 8 marca 2010r.

⁵³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2006 r. sygn. akt P 14/06 (Dz. U. Nr 167, poz. 1193).

dotacji celowych z budżetu państwa na zapewnienie lokali socjalnych.⁵⁴

Od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2006 roku na rok rośnie wartość odszkodowań wypłacanych przez gminy, zwłaszcza w dużych aglomeracjach, w wielu przypadkach urzędnicy miejscy dążą do ugody z właścicielami budynków, obiecując lokum socjalne i nie wypłacając ani grosza. Jednak zwykle na ten przydział osoby z wyrokami eksmisyjnymi muszą znów czekać sporo czasu. Rozpiętość odszkodowań w 2008 roku wypłacanych właścicielom mieszkań w dużych miastach waha się łącznie od około 25 tys. w Gdańsku, około 300 tys. złotych w Warszawie do niemal 5 milionów złotych w Poznaniu i ponad 9 milionów w Krakowie.⁵⁵

Kwoty odszkodowań płaconych przez samorzady właścicielom nieruchomości, którzy nie mogą eksmitować najemców, rosną lawinowo. Z roku na rok nawet kilkakrotnie. W 2009 r. w części miast były wyższe niż wszystkie wypłacone w latach 2001 – 2008. W Poznaniu, Krakowie, Warszawie, Toruniu czy Sosnowcu wypłacone z tego tytułu kwoty wynoszą już od 1,5 do nawet kilkunastu mln zł.

Poznań wypłacił w zeszłym roku 6,35 mln zł, a na liście oczekujących w związku z eksmisją ma około 2 tys. osób. W Warszawie na lokal czeka ok. 2,4 tys. osób lub rodzin z wyrokami eksmisji. – Na wypłatę odszkodowań zaplanowaliśmy w tym roku w budżecie 2,3 mln zł – mówi Magdalena Jadziewicz ze stołecznego ratusza. W Częstochowie i Szczecinie na mieszkanie czeka się ok. dziesięciu lat, a wyrok eksmisji w pierwszym z miast ma tysiąc rodzin, w drugim prawie 2,2 tys. W Bydgoszczy wzrost odszkodowań między 2007 a 2009 r. był ponadpiętnastokrotny. Wiele spraw o odszkodowania trafia do sądu. – Do końca 2008 r. wypłaciliśmy 56,6 tys. zł, a w zeszłym roku 117, 7 tys. zł. W sądzie jest obecnie dziesięć spraw na łączną kwotę 99,5 tys. zł – mówi Agata Janicka, dyrektor Biura Gospodarki Mieniem Rzeszowa.⁵⁶

Ciekawym zjawiskiem związanym z narażeniem gmin na odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego w przypadku zasądzenia takiego prawa, jest sytuacja w której gminy, aby nie płacić odszkodowań starają się zabezpieczyć priorytetowo lokale socjalne mieszkańcom wspólnot oraz spółdzielni mieszkaniowych. Tymczasem na dłuższy okres oczekiwania na zapewnienie lokalu socjalnego narażeni są w konsekwencji mieszkańcy lokali komunalnych, ponieważ w tym wypadku problem narażenia na odszkodowania nie istnieje. Średni zatem okres oczekiwania na przydział mieszkania socjalnego jest zatem znacznie dłuższy w przypadku eksmitowania z lokali komunalnych.

Podstawy odpowiedzialności gminy, która nie dostarczyła lokalu socjalnego, i osoby, której dotyczy wyrok eksmisyjny, wobec właściciela mieszkania są odmiennej natury. Potwierdził to Sąd Najwyższy w uchwale z 7 grudnia 2007 r. wyjaśniającej wątpliwość prawną powstałą na tle sprawy wszczętej przez jedną spółdzielnię przeciwko jednej gminie. Sąd Najwyższy w drodze uchwały orzekł, że gmina w związku z niemożnością dostarczenia mieszkań socjalnych nie może ponosić solidarnej odpowiedzialności za niepłacenie zobowiązań osoby, wobec której orzeczono eksmisję.⁵⁷ Sąd Najwyższy w uchwale wyjaśnił, że jest to odpowiedzialność *in solidum*. Ten jej rodzaj oznacza, że wierzyciel (właściciel) może dochodzić tego samego od dwóch lub więcej dłużników (od osoby z wyrokiem eksmisji i od gminy), ale podstawy ich odpowiedzialności są odmienne.

Jeśli zachodzą takie okoliczności, sąd powinien wyraźnie w wyroku określić skutki odpowiedzialności *in solidum* dla każdego z dłużników, czyli w tym wypadku gminy i osoby, której przysługuje prawo do lokalu socjalnego i która powinna do czasu jego uzyskania płacić

⁵⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 r. sygn. akt P 1/08 (DZIENNIK USTAW Z 2010 R. NR 75 POZ. 488)

⁵⁵ Dorota Kaczyńska, *Właściciele lokali stają się wierzycielami samorządów wielkich miast*, [w] „Rzeczpospolita”, 14.07.2008; oraz dane gminy Poznań.

⁵⁶ Aleksandra Kurowska, *Miliony za brak mieszkań*, [w] „Rzeczpospolita”, 07.04.2010; http://www.rp.pl/artukul/83266,457827_Miliony_za_brak_mieszkan.html

⁵⁷ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 r., sygn. akt III CZP 121/07.

za dotychczasowe mieszkanie. Nie może być oczywiście tak, że odszkodowanie, jakie w sumie uzyska właściciel lokalu, będzie wyższe niż jego szkoda.⁵⁸

Regulacje związane z funkcjonowaniem mieszkań komunalnych

Od wielu lat, w związku z brakiem przepisów umożliwiających weryfikację kwalifikowalności, istnieje realny problem korzystania z lokali komunalnych przez osoby o wysokich dochodach. Co więcej mieszkania komunalne, w związku z ich niekiedy atrakcyjną lokalizacją, stają się coraz częściej przedmiotem działalności zarobkowej polegającej na ich podnajmowaniu. Niewłaściwe i nieadekwatne regulacje w niniejszym zakresie zidentyfikował także Rzecznik Praw Obywatelskich.

Rozważenia wymaga także stworzenie możliwości weryfikowania uprawnień do najmu lokalu komunalnego i wprowadzenia do zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, obowiązku dokonywania przez gminę, w trakcie trwania umowy najmu, okresowych weryfikacji uprawnień do zajmowania lokalu w zakresie wysokości dochodu gospodarstwa domowego i tytułu prawnego do innego lokalu, a ponadto wprowadzenie jako przesłanki wypowiedzenia najmu osiągnięcie dochodu przekraczającego dochód ustalony przez gminę (w takim przypadku termin wypowiedzenia można by ustalić stosunkowo długi - kilkuletni, pozwalający najemcy na rozwiązanie problemu mieszkaniowego).

Zgodnie z obowiązującym art. 5 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, umowa o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy może być zawarta wyłącznie na czas nieoznaczony. Podpisania umowy na czas oznaczony może żądać jedynie sam lokator. Gmina nie ma prawa do tego zmuszać ani też uzależniać zawarcia umowy od złożenia takiej deklaracji. Wyjątkiem, który pozwala gminie na zawarcie umowy terminowej jest oddanie w najem lokalu socjalnego bądź lokalu związanego ze stosunkiem pracy. Obowiązujące przepisy wprowadzają w praktyce zasadę dożywotniego wynajmowania lokali komunalnych. Bowiern rodzinie czy też osobie spełniającej w dacie najmu lokalu ustawowe warunki, tj. niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i osiągającej dochód nieprzekraczający pułapu ustalonego przez gminę nie ma możliwości wypowiedzenia najmu ze względu na zwiększone dochody. Kondycja rodzin, którym przydzielono lokal z zasobów komunalnych często w niedługim czasie się poprawia i osoby te latami korzystają z gminnych nieruchomości z dotowanymi czynszami. Praktycznie zaś lokal taki jest dla gminy niemożliwy do odzyskania, jeśli wspólnie z najemcą mieszkają osoby, które mogą wstąpić w stosunek najmu po jego śmierci. Art. 691 K.c. daje bowiem prawo do regulacji tytułu prawnego po śmierci głównego najemcy jego bliskim bez względu na ich sytuację finansową, jak również posiadanie przez te osoby zabezpieczonych potrzeb mieszkaniowych. Sytuacja taka prowadzi zaś do tego, że osoby które stać na własne mieszkanie korzystają z gminnych nieruchomości natomiast rodziny rzeczywiście potrzebujące dachu nad głową latami czekają na wolne mieszkanie.⁵⁹

4. Szanse dla polskiej polityki mieszkaniowej

Niezależnie od złożoności sytuacji ludzi wykluczonych mieszkaniowo, w 2010 roku pojawiło się w Polsce i Europie kilka inicjatyw stanowiących potencjalnie szansę na przełamanie impasu w zakresie polityki mieszkaniowej realizowanej w Polsce. Pierwszą z nich, jest przyjęcie przez Ministerstwo Infrastruktury koncepcji założeń do ustawy regulującej funkcjonowanie mieszkalnictwa społecznego. Drugą z nich jest umożliwienie przez Parlament i Radę Unii Europejskiej inwestowania w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w tworzenie i remontowanie lokali dla zmarginalizowanych

⁵⁸ Izabela Lewandowska, *Gmina odpowiada za brak lokalu socjalnego*, „Rzeczpospolita”, 18.12.2007.

⁵⁹ Rzecznik Praw Obywatelskich – Janusz Kochanowski – wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska w sprawie polityki mieszkaniowej, Warszawa, 8 marca 2010r.

społeczności.

Budownictwo Społeczne – założenia projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz zmianie niektórych innych ustaw.

Kierownictwo Ministerstwa Infrastruktury pod koniec 2009 roku przyjęło *Kierunki reformy systemu budownictwa społecznego – proponowane rozwiązania*⁶⁰. Dokument ten stanowi wprowadzenie do planowanych na rok 2010 prac legislacyjnych związanych z reformą systemu budownictwa społecznego w Polsce. reforma w tym zakresie przewiduje m.in.:

PODSTAWOWE PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ W SEKTORZE BUDOWNICTWA SPOŁECZNEGO

I. Forma inicjatywy legislacyjnej

- 1) przedmiotem inicjatywy legislacyjnej będzie nowa ustawa, regulująca kompleksowo system społecznego budownictwa czynszowego;
- 2) ustawa będzie określać podmioty budownictwa społecznego, zasady gospodarowania zasobem społecznym, instrumenty wsparcia budownictwa społecznego i rozwiązania przejściowe dotyczące dotychczasowego zasobu;

II. Cel regulacji prawnej

- 3) głównym celem projektowanej regulacji jest zapewnienie pomocy władz publicznych w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych nisko i średniozamożnych gospodarstw domowych;
- 4) cel ustawy będzie zrealizowany przez osiągnięcie odpowiedniego społecznego zasobu mieszkań na wynajem, opartego zarówno na nowym budownictwie jak i części istniejącego zasobu gminy;
- 5) mieszkania społeczne będą użytkowane wyłącznie przez gospodarstwa domowe, które ze względu na niewystarczający dochód, nie mogą samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku;
- 6) zasady wynajmu mieszkań społecznych będą uregulowane odmiennie w stosunku do przepisów ogólnych;
- 7) umowy najmu w mieszkaniach społecznych będą podpisywane wyłącznie na czas oznaczony;
- 8) górny limit dochodów uprawniających do zamieszkania w zasobie mieszkań społecznych będzie ustalany corocznie przez gminę, w granicach określonych w ustawie;
- 9) wysokość czynszu będzie pokrywać wszystkie koszty związane z utrzymaniem lokalu oraz spłatę zobowiązań zaciągniętych w związku z jego budową;
- 10) wysokość dochodów najemców będzie corocznie weryfikowana;
- 11) w przypadku przekroczenia przez gospodarstwo domowe ustalonego limitu dochodów, czynsz będzie proporcjonalnie zwiększany, aż do maksymalnej górnej granicy ustalonej przez gminę;
- 12) zasób mieszkań społecznych będzie mógł być tworzony przez: samorządy gminne, towarzystwa budownictwa społecznego i fundacje budownictwa społecznego;
- 13) samorządy gminne będą mogły powiększać zasób mieszkań społecznych przez budowę nowych lokali lub przekształcanie lokali stanowiących już obecnie mieszkaniowy zasób gminy;
- 14) gminy będą miały wpływ na pozostałych inwestorów, uchwalając corocznie regulamin, w którym znajdują się limity dochodowe i kryteria naboru osób ubiegających się o mieszkanie społeczne;
- 15) gminy będą obowiązkowo udziałowcem towarzystw budownictwa społecznego;
- 16) gminy będą miały obowiązek przejmowania zasobu mieszkań społecznych w przypadku likwidacji pierwotnych inwestorów;

⁶⁰ Ministerstwo Infrastruktury, *Kierunki reformy systemu budownictwa społecznego – proponowane rozwiązania*, Warszawa, Grudzień 2009

- 17) towarzystwa budownictwa społecznego będą funkcjonować w dwóch obszarach: społecznym – budując i zarządzając mieszkaniami społecznymi, rynkowym – budując i wynajmując mieszkania za czynsz rynkowy;
- 18) poza obszarem budownictwa mieszkaniowego, TBS-y będą mogły również wynajmować lokale użytkowe i zarządzać zasobem mieszkaniowym i niemieszkaniowym;
- 19) TBS-y będą miały zakaz prowadzenia działalności developerskiej;
- 20) wszystkie dochody TBS-ów będą obowiązkowo przeznaczane na tworzenie nowego zasobu społecznego;
- 21) TBS-y będą działać wyłącznie w formie spółek kapitałowych;
- 22) umowy i statuty TBS nie będą zatwierdzane przez ministra właściwego ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej;
- 23) w przypadku likwidacji TBS, mieszkania społeczne zostaną przejęte przez gminę lub inne towarzystwo;
- 24) w wyniku łączenia, przekształcania i podziału TBS-ów będą mogły powstać tylko inne TBS-y;
- 25) ustawa wprowadzi do prawodawstwa nowy podmiot inwestujący w tworzenie społecznego zasobu mieszkaniowego – fundacje budownictwa społecznego;
- 26) w fundacji będzie tworzona rada nadzorcza, w której obowiązkowo będą zasiadać także przedstawiciele właściwej gminy;
- 27) do zasobu mieszkań społecznych tworzonego przez fundacje będą się odnosić wszystkie przepisy dotyczące zasad gospodarowania tym zasobem;
- 28) w przypadku likwidacji fundacji, posiadany przez nią zasób będzie przechodził na własność gminy.

29 kwietnia 2010 kierownictwo Ministerstwa Infrastruktury przyjęło wstępną koncepcję założeń projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁶¹. Projekt ten, skierowany do dalszych prac legislacyjnych, określa założenia nowej ustawy regulującej funkcjonowanie systemu budownictwa społecznego w Polsce.

Zakres przedmiotowy projektowanej regulacji obejmował będzie przepisy określające:

1. zasady na jakich są użytkowane lokale mieszkalne tworzące społeczny zasób mieszkań czynszowych (lokale mieszkalne użytkowane w nowej formule tzw. „mieszkań społecznych”), wraz z określeniem kryteriów definiujących ten segment rynku mieszkaniowego,
2. nowy system realizacji przedsięwzięć budownictwa mieszkaniowego w formule mieszkań na wynajem, opierający się na partycypacji przyszłego najemcy w kosztach budowy lokalu mieszkalnego z docelowym przeniesieniem własności na najemcę (nowa formuła tzw. „społecznych grup mieszkaniowych”, w dalszej części założeń określana skrótem „SGM”),
3. zasady działania towarzystw budownictwa społecznego,
4. zasady działania fundacji budownictwa społecznego,
5. zasady na jakich udzielana jest pomoc publiczna w tworzeniu społecznego zasobu mieszkań czynszowych oraz lokali mieszkalnych budowanych w ramach SGM,
6. rozwiązania przejściowe, dotyczące zasad gospodarowania zasobem wybudowanym na dotychczas obowiązujących zasadach przez towarzystwa budownictwa społecznego ze środków preferencyjnych kredytów udzielonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, w tym zasady zbywania mieszkań,
7. szczególne wymagania dotyczące budynków.

Przedstawione przez Ministerstwo Infrastruktury rozwiązania stanowią pierwszą poważną propozycję w zakresie uregulowania i uporządkowania kwestii związanych z

⁶¹ Ministerstwo Infrastruktury, *Założenia projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Warszawa, 29 kwietnia 2010r.

mieszkalnictwem społecznym. Wydaje się, że Ministerstwo Infrastruktury dość dobrze identyfikuje problemy mieszkaniowe w Polsce, a jednocześnie całkiem adekwatnie projektuje instrumenty i narzędzia do rozwiązywania niniejszych problemów. Inicjatywa stworzenia ustawy regulującej kwestie mieszkalnictwa społecznego, stanowi ważny krok do stworzenia zrębów kompleksowej polityki mieszkaniowej.

Środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na remonty i tworzenie lokali dla zmarginalizowanych społeczności

10 lutego bieżącego roku Parlament Europejski przyjął na wniosek Komisji Europejskiej rezolucję legislacyjną zmiany do rozporządzenia PE i Rady nr 1080/2006, które konstituowało Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). 26 kwietnia 2010 roku Rada Unii Europejskiej przyjęła niniejsze rozporządzenie umożliwiające dalsze wspieranie w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego działań w zakresie mieszkalnictwa na rzecz biednych i zmarginalizowanych społeczności.

Dzięki tym zmianom będzie możliwe pozyskiwanie dodatkowych środków na remonty czy budowę nowych lokali dla zmarginalizowanych społeczności, w tym romskich czy bezdomnych. To przełomowa i historyczna zmiana, tym bardziej, że dotychczas Unia Europejska niechętnie ustosunkowywała się do możliwości wykorzystywania funduszy strukturalnych w sferze mieszkalnictwa społecznego. Wielu polityków europejskich dotychczas uważało, że sfera mieszkalnictwa jest sferą, w którą fundusze strukturalne nie powinny być angażowane. Tymczasem środowisko europejskich organizacji pozarządowych podejmujących trudny rozwiązywania problemu bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego od wielu lat zwracało uwagę, że jedynie połączenie możliwości Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) umożliwiającego oddziaływanie edukacyjne i działania ukierunkowane na zatrudnienie oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) ingerującego w sferę mieszkalnictwa mogą umożliwić kompleksowe rozwiązywanie problemu bezdomności.

Jak podkreślił Parlament Europejski w uzasadnieniu: „w niektórych państwach członkowskich mieszkalnictwo to decydujący czynnik integracji zmarginalizowanych społeczności żyjących na obszarach miejskich lub poza nimi. Konieczne jest zatem rozszerzenie kwalifikowalności wydatków na działania w zakresie budownictwa mieszkaniowego we wszystkich państwach członkowskich na rzecz tych społeczności, żyjących na obszarach miejskich lub wiejskich.”

Rada Unii Europejskiej zaś w oświadczeniu napisała „budownictwo mieszkaniowe stanowi – obok działań w dziedzinie edukacji, zdrowia i zatrudnienia – jeden z decydujących czynników integracji zmarginalizowanych społeczności z ogółem społeczeństwa europejskiego.”⁶²

Parlament ponadto pisze: „UE odnosi się z rosnącym niepokojem do problemu wykluczenia społecznego, w tym do szczególnej sytuacji Romów i angażuje się by rozwiązać ten problem. Parlament Europejski i Rada wielokrotnie zwracały się do Komisji o podjęcie działań wspierających integrację tych społeczności, które stoją w obliczu skrajnego ubóstwa i marginalizacji. Komisja zobowiązała się zaproponować, w ramach Funduszy Strukturalnych, działania mające na celu poprawę warunków życia tych społeczności. Niniejszy wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia w sprawie EFRR stanowi realizację tego zobowiązania.

Dostęp wszystkich obywateli, a zwłaszcza tych w najtrudniejszej sytuacji, do mieszkań i możliwych do zaakceptowania warunków mieszkaniowych jest podstawowym wymogiem społecznym. Warunki życiowe społeczności stojących w obliczu skrajnego ubóstwa i marginalizacji są w ogromnej większości przypadków godne ubolewania. Wysoka stopa bezrobocia, niski poziom wykształcenia, brak umiejętności zawodowych, brak opieki zdrowotnej, przestępczość, segregacja przestrzenna, wykluczenie społeczne, rasizm i eksmisje tworzą ponury obraz, który kontrastuje z podstawowymi wartościami Unii

⁶² <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/10/st07/st07964-ad01.pl10.pdf>

Europejskiej. Wsparcie finansowe z funduszy strukturalnych może w sposób istotny wesprzeć wysiłki organów krajowych, aby położyć kres tej niedopuszczalnej sytuacji. Dlatego dostępne środki finansowe należy przydzielać również na działania w zakresie budownictwa mieszkaniowego na rzecz tych społeczności, które aktualnie nie są objęte EFRR, tj. dla działań w zakresie budownictwa mieszkaniowego nieograniczonych do obszarów miejskich i działań w zakresie budownictwa mieszkaniowego polegających na zastąpieniu budynków mieszkalnych bardzo niskiej jakości, niezależnie od obszarów („miejskich” lub „wiejskich”).

Ponadto działania w zakresie budownictwa mieszkaniowego dla zmarginalizowanych społeczności żyjących w skrajnym ubóstwie są jedynie częścią złożonej kwestii. W związku z tym należy się nimi zajmować w ramach wielowymiarowego zintegrowanego podejścia, które powinno być określone na poziomie krajowym, w oparciu o silne partnerstwa i uwzględniając aspekty związane z edukacją, sprawami socjalnymi, integracją, kulturą, zdrowiem, zatrudnieniem, bezpieczeństwem, itp. Celem wniosku zmieniającego obecne rozporządzenie w sprawie EFRR jest zatem zapewnienie, w ramach zintegrowanego podejścia, możliwych do zaakceptowania warunków mieszkaniowych. W tym kontekście rola organów władzy publicznej na wszystkich etapach wykonywania rozporządzenia ma zasadnicze znaczenie.”⁶³

Zmiany w rozporządzeniu:⁶⁴

1. Aby wzmocnić spójność gospodarczą i społeczną Unii, należy wspierać ograniczone działania związane z renowacją istniejących budynków mieszkalnych w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r. lub po tej dacie. Działania te mogą odbywać się na warunkach określonych w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.
2. Wydatki powinny być programowane w ramach operacji dotyczącej zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich lub osi priorytetowej dla obszarów dotkniętych lub zagrożonych degradacją fizyczną i wykluczeniem społecznym. W celu zapewnienia przejrzystości należy uprościć warunki, na jakich można podejmować działania w zakresie budownictwa mieszkaniowego na obszarach miejskich. Dlatego też przy programowaniu wydatków na działania w zakresie mieszkalnictwa należy uwzględniać różne parametry niezależnie od źródła finansowania. Ponadto do pomocy powinny kwalifikować się tylko wydatki na działania związane z istniejącymi budynkami.
3. W niektórych państwach członkowskich mieszkalnictwo to decydujący czynnik integracji zmarginalizowanych społeczności żyjących na obszarach miejskich lub wiejskich. Konieczne jest zatem rozszerzenie kwalifikowalności wydatków na działania w zakresie mieszkalnictwa we wszystkich państwach członkowskich na społeczności żyjące na obszarach miejskich lub wiejskich.
4. Niezależnie od tego, czy społeczności mieszkają na obszarach miejskich, czy wiejskich, ze względu na bardzo niską jakość ich warunków mieszkaniowych wydatki na remonty lub na zastąpienie istniejących budynków mieszkalnych, w tym zastąpienie ich nowymi budynkami, również powinny kwalifikować się do pomocy.
5. Zgodnie z zasadą nr 2 wspólnych podstawowych zasad integracji Romów podkreśloną przez Radę w jej konkluzjach w sprawie integracji Romów z dnia 8 czerwca 2009 r. działania w zakresie mieszkalnictwa skoncentrowane na określonej grupie docelowej nie powinny wyłączać innych ludzi, którzy znajdują się w podobnej sytuacji społeczno-ekonomicznej.
6. Zgodnie z zasadą nr 1 tychże wspólnych podstawowych zasad, aby ograniczyć ryzyko segregacji, działania w zakresie mieszkalnictwa dla zmarginalizowanych społeczności powinny się odbywać w ramach zintegrowanego podejścia, które

⁶³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0382:FIN:PL:PDF>

⁶⁴ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/10/pe00/pe00006.pl10.pdf>

obejmuje działania, w szczególności w dziedzinach takich jak edukacja, opieka zdrowotna, sprawy społeczne, zatrudnienie i bezpieczeństwo oraz środki przeciwdziałania segregacji.

7. Należy zapewnić jednolite warunki wdrażania w odniesieniu do przyjmowania wykazów kryteriów niezbędnych do określenia obszarów dotkniętych lub zagrożonych degradacją fizyczną i wykluczeniem społecznym oraz przyjmowania wykazów kwalifikowalnych działań. Art. 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje, że przepisy i ogólne zasady dotyczące mechanizmów kontroli wykonywania uprawnień wykonawczych Komisji sprawowanej przez państwa członkowskie ustanawiane są z wyprzedzeniem w drodze rozporządzenia przyjmowanego zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Do czasu przyjęcia takiego rozporządzenia i w celu uniknięcia wszelkich zakłóceń w działalności legislacyjnej Unii zastosowanie powinny mieć nadal przepisy decyzji Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji.
8. Należy zatem odpowiednio zmienić rozporządzenie (WE) nr 1080/2006,

Treść rozporządzenia

Artykuł 1

Art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 zastępuje się następującym tekstem:

„2. Wydatki na mieszkalnictwo, z wyjątkiem wydatków na zapewnienie efektywności energetycznej i wykorzystywanie energii ze źródeł odnawialnych, jak określono w ust. 1a, są wydatkami kwalifikowalnymi w następujących przypadkach:

a) w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r. lub po tej dacie - w ramach zintegrowanego podejścia do rozwoju obszarów miejskich w przypadku obszarów dotkniętych lub zagrożonych degradacją fizyczną i wykluczeniem społecznym;

b) we wszystkich państwach członkowskich - tylko w ramach zintegrowanego podejścia do zmarginalizowanych społeczności.

Środki przyznane na mieszkalnictwo wynoszą nie więcej niż 3% alokacji EFRR na dane programy operacyjne albo 2% całkowitej alokacji EFRR.

2a. Na użytek ust. 2 lit. a) i b), ale bez uszczerbku dla akapitu drugiego niniejszego ustępu wydatki są ograniczone do następujących działań:

a) renowacja wspólnych części istniejących wielorodzinnych budynków mieszkalnych,

b) renowacja i zmiana przeznaczenia istniejących budynków stanowiących własność władz publicznych lub własność podmiotów o celach niezarobkowych na cele mieszkaniowe dla gospodarstw domowych o niskich dochodach lub osób o szczególnych potrzebach.

Na użytek ust. 2 lit. b) działania mogą obejmować remont lub zastąpienie istniejących budynków mieszkalnych.

Komisja przyjmuje wykaz kryteriów wymaganych do określenia obszarów, o których mowa w ust. 2 lit. a), oraz wykaz kwalifikowalnych działań zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 103 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.”

Artykuł 2

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Informacje o możliwości wykorzystywania środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na remontowanie i tworzenie lokali dla zmarginalizowanych społeczności, z dużą nadzieją przyjęły organizacje i instytucje podejmujące trud rozwiązywania problemu wykluczenia mieszkaniowego. Inicjatywa Parlamentu i Rady Unii Europejskiej wychodzi naprzeciw problemom mieszkaniowym zidentyfikowanym także w Polsce. Inicjatywa Parlamentu i Rady Unii Europejskiej wykorzystywania środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na remonty i tworzenie lokali dla zmarginalizowanych społeczności, w tym bezdomnych, stanowi kolejny krok we wspieraniu krajów członkowskich w rozwiązywaniu problemu wykluczenia mieszkaniowego. Szczególnie ważna jest wskazówka uzupełniania działań realizowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Cieszy zaangażowanie polskich przedstawicieli w proces tworzenia i wdrożenia niniejszych rozwiązań, przypomnieć należy że, za propozycję zmian w rozporządzeniu odpowiedzialny był Komisarz ds. Polityki Regionalnej UE Paweł Samecki. Podczas głosowania w Radzie polscy przedstawiciele głosowali za przyjęciem niniejszych zmian. Świadczy to o dużej świadomości problemów mieszkaniowych naszego kraju i konieczności interwencji funduszy strukturalnych w wymiarze mieszkaniowym.

Świadectwem coraz większego zaangażowania instytucji Unii Europejskiej w rozwiązywanie problemu bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego było także uchwalenie w 2008 roku przez Parlament Europejski deklaracji Zakończenia Bezdomności Ulicznej do roku 2015.⁶⁵ Nawołuje ona do:

- Wyrażenia przez Radę zgody na przyjęcie zobowiązania zlikwidowania bezdomności ulicznej do 2015 roku.
- Przyjęcia przez Komisję Europejską definicji bezdomności, zebrania porównywalnych i wiarygodnych danych statystycznych oraz publikowania co roku relacji z podejmowanych działań i postępów krajów Unii Europejskiej na drodze likwidowania bezdomności.
- Nakłaniania państwa członkowskie do tworzenia 'zimowych planów działania' w ramach szerszych Krajowych Strategii Likwidowania Bezdomności.

Przypomnieć także należy, że jednym z pięciu inicjatorów niniejszej deklaracji był Poseł Parlamentu Europejskiego Jacek Protasiewicz.

Ponadto we „Wspólnym sprawozdaniu o zabezpieczeniu społecznym i włączeniu społecznym” z 2010 roku Komisja Europejska nawołuje kraje członkowskie do tworzenia strategii ukierunkowanych na rozwiązywanie problemu wykluczenia mieszkaniowego i bezdomności.⁶⁶

Wszystkie powyższe inicjatywy świadczą o przełomie w podejściu Unii Europejskiej do rozwiązywania problemów mieszkaniowych. Stanowią one szansę dla Polski na dodatkowe wsparcie finansowe w zakresie rozwiązywania problemu wykluczenia mieszkaniowego zmarginalizowanych społeczności.

5. Rekomendacje w zakresie rozwiązania najważniejszych problemów mieszkaniowych w Polsce.

⁶⁵ <http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=WDECL&language=PL&term=6&author=28111>

⁶⁶ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>

Nakreślone powyżej problemy mieszkaniowe i kwestie zadłużeń mają bezpośredni wpływ na zwiększanie się skali problemu wykluczenia mieszkaniowego i bezdomności w Polsce. Bez uregulowań prawnych, systemowych, instytucjonalnych oraz jednostkowych nie uda się zmniejszyć skali wykluczenia mieszkaniowego. Wdrożenie poniższych rekomendacji powinno przyczynić się zdecydowanej poprawy sytuacji mieszkaniowej w Polsce:

- Przygotowanie i wdrożenie strategii obejmującej rozwój mieszkalnictwa społecznego, która powinna zostać przygotowana i implementowana przez Ministerstwo Infrastruktury i inne ministerstwa odpowiedzialne za politykę społeczną m.in. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Strategia taka powinna definiować cele i zadania związane z rozwojem budownictwa społecznego wraz ze wskazaniem źródeł finansowania oraz harmonogramu realizacji zadań, a także wyznaczać instytucje odpowiedzialne za realizację. Niezbędne jest ujednoczenie terminologii, stworzenie i wdrożenie definicji m.in. mieszkalnictwa społecznego oraz stworzenie długofalowej strategii jego rozwoju w Polsce, obejmującej także regulacje związane z tworzeniem mieszkań społecznych i naprawą sytuacji mieszkaniowej.
- Inicjowanie i wspieranie współpracy międzysektorowej i międzywydziałowej w zakresie tworzenia mieszkań społecznych; gminy samodzielnie nie są w stanie rozwiązywać problemów mieszkaniowych, stąd w tym zakresie powinna zaistnieć szeroka współpraca międzysektorowa i międzyresortowa.
- Możliwie jak najszybsze przygotowanie wszystkich koniecznych zmian legislacyjnych, organizacyjnych, programowych oraz finansowych, aby możliwe było w całości wprowadzenie nowatorskich rozwiązań oraz wykorzystanie potencjalnie jak największej ilości środków na cele związane z mieszkalnictwem dla zmarginalizowanych społeczności w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Wprowadzenie nowych rozwiązań wymaga od Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Infrastruktury współdziałania w zakresie wprowadzenia koniecznych zmian w Programach Operacyjnych umożliwiających wydatkowanie środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Dla samorządów szansa taka oznacza także konieczność zweryfikowania Regionalnych Programów Operacyjnych. Rozwiązania przyjęte przez Parlament i Radę UE stworzone zostały z myślą o poziomie lokalnym i regionalnym. Wydaje się, że to właśnie samorządy lokalne oraz działające na ich terenach organizacje pozarządowe będą miały największy wpływ na powodzenie wdrożenia zmian w Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego. Konieczne jest także włączenie nowych możliwości przyjętych przez Parlament i Radę UE do prac Ministerstwa Infrastruktury nad pracami legislacyjnymi związanymi z reformą systemu budownictwa społecznego w Polsce.
- W obliczu wprowadzenia przełomowych rozwiązań Unii Europejskiej w zakresie mieszkalnictwa dla zmarginalizowanych społeczności, należy rozważyć zniesienie zakazu łączenia środków strukturalnych z Unii Europejskiej ze środkami na finansowe wsparcie w tworzeniu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych pochodzących z Funduszu Dopłat umiejscowionego w Banku Gospodarstwa Krajowego. Nikłe zainteresowanie, szczególnie organizacji pożytku publicznego, niniejszym programem wynika z powyższych ograniczeń oraz z niskiego pułapu partycypacji funduszu w inwestycjach (do 50%). Rozwiązania UE idą w kierunku możliwości łączenia (synergii) różnorodnych funduszy w celu bardziej kompleksowego, efektywnego rozwiązania problemów społecznych w tym mieszkaniowych.
- Zwiększenie liczby budowanych mieszkań komunalnych, spółdzielczych oraz prywatnych na wynajem (zgodnie z sugestiami Habitat for Humanity); zwiększanie nakładów inwestycyjnych w tanie i dostępne mieszkalnictwo (społeczne, na wynajem).

- Umożliwienie tworzenia i zarządzania mieszkaniem społecznymi przez różnego rodzaju podmioty w tym: organizacje pozarządowe, prywatne firmy mieszkaniowe; mieszkalnictwem społecznymi (komunalnymi, socjalnymi) w Polsce mogą zarządzać jedynie samorządy terytorialne, co wpływa negatywnie na prowadzenie spójnej i odpowiadającej na potrzeby mieszkańców polityki mieszkaniowej; w wielu krajach europejskich decentralizacja zarządzania mieszkaniem społecznymi, umożliwienie organizacjom pozarządowym i firmom prywatnym tworzenia i zarządzania lokalami spowodowało poprawę sytuacji mieszkaniowej.
- Wprowadzenie przepisów umożliwiających weryfikowanie wysokości dochodów gospodarstw domowych zamieszkujących lokale komunalne, jak również dokonywanie weryfikacji przy sprzedaży lokali mieszkalnych. Wprowadzenie do zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, obowiązku dokonywania przez gminę, w trakcie trwania umowy najmu, okresowych weryfikacji uprawnień do zajmowania lokalu w zakresie wysokości dochodu gospodarstwa domowego i tytułu prawnego do innego lokalu.
- Uspójnienie i uporządkowanie istniejących zapisów prawnych, tak by w sposób jasny i przejrzysty definiować role i odpowiedzialność poszczególnych organów administracji publicznej w zakresie mieszkalnictwa dla mieszkańców samorządów. Wprowadzenie sankcji za nierealizowanie obowiązków nałożonych na poszczególne instytucje.
- Inwestowanie w remonty i adaptacje zniszczonej substancji mieszkaniowej – system wspierania gmin, spółdzielni, właścicieli mieszkań i wspólnot mieszkaniowych; stworzenie Funduszu Krajowego przeznaczonego na podnoszenie jakości i standardów mieszkań publicznych i społecznych.
- Włączenie sektora prywatnego (deweloperów) w tworzenie mieszkań społecznych, np. w zamian za preferencje budowlane w każdym powstającym budynku mieszkaniowym znajduje się jedno mieszkanie społeczne; w kraju brakuje społecznej odpowiedzialności za tworzenie mieszkań dla uboższych, w wielu krajach europejskich istnieje obowiązek inwestowania przez prywatnych deweloperów w mieszkania społeczne.
- Włączenie TBS w proces tworzenia mieszkań prawdziwie społecznych także jako konieczność oddawania mieszkań społecznych bez wkładu partycypacyjnego (lub minimalnego wkładu) ze strony mieszkańców.
- Zabronienie tworzenia gett socjalnych oraz stworzenie dokładnych wytycznych dla funkcjonowania mieszkań socjalnych; należy stworzyć społeczne standardy funkcjonowania mieszkań komunalnych, socjalnych i społecznych.
- Zmniejszenie skali prywatyzacji mieszkań oraz inna redystrybucja zysków uzyskanych z ich sprzedaży; należy dążyć do zwiększenia odsetka mieszkań społecznych.
- Uregulowanie zagadnień prawnych, szczególnie w sferze ochrony danych osobowych; należy umożliwić przepływ informacji między spółdzielniami mieszkaniowymi a instytucjami pomocy społecznej o osobach wymagających wsparcia, zadłużających mieszkania.
- Zatrudnianie pracowników socjalnych (którzy mogą monitorować sytuację zadłużania mieszkań i wyłapywać osoby/rodziny możliwie jak najwcześniej od pojawienia się problemu) przez instytucje mieszkaniowe, np. spółdzielnie mieszkaniowe.

- Podpisanie znowelizowanej Europejskiej Karty Praw Społecznych – zapisy w tym dokumencie mówią o tym, że prawo do mieszkania jest jednym z niezbywalnych praw człowieka, Polska dotychczas nie podpisała tego dokumentu, co dałoby silny instrument nacisku w kierunku poprawy polityki mieszkaniowej, umożliwiając m.in. polskim obywatelom egzekwowanie prawa do mieszkania w instytucjach europejskich.

PIOTR OLECH – Dyrektor Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, pracownik socjalny (specjalizacja - organizowanie społeczności lokalnych), socjolog, koordynator projektów nakierowanych na społeczną i zawodową reintegrację osób bezdomnych oraz wypracowywanie spójnego modelu polityki społecznej. Był członkiem grupy eksperckiej ds. badań, a obecnie członkiem Rady Administracyjnej Europejskiej Federacji Krajowych Organizacji Pracujących z Bezdomnymi (FEANTSA). Ekspert w zakresie instrumentów i narzędzi integracji osób wykluczonych społecznie. Szkoleniowiec, autor artykułów i raportów na temat bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Koordynator ogólnopolskiego partnerstwa największych polskich organizacji działających w obszarze bezdomności, zawiązanego na potrzeby stworzenia modeli i standardów usług świadczonych w zakresie bezdomności (2009-2013).