

Hanka Zaniewska, Maria Thiel

Mieszkania socjalne w gminach : (wyniki badań ankietowych)

Problemy Rozwoju Miast 1/1-2, 133-145

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Hanka Zaniewska
Maria Thiel

MIESZKANIA SOCJALNE W GMINACH (WYNIKI BADAŃ ANKIETOWYCH)

Abstrakt. W artykule przedstawiono wyniki badań ankietowych dotyczących mieszkań socjalnych w gminach. Badania przeprowadzono w 67 miastach polskich różnej wielkości. Dotyczyły one m.in. liczby mieszkań socjalnych i potrzeb w tym zakresie, przyczyn ich przyznawania, możliwości realizacji potrzeb przez gminę oraz oczekiwania pomocy z zewnątrz (budżet, organizacje pozarządowe itp.).

Słowa kluczowe: mieszkanie socjalne, przyczyny zapotrzebowania, możliwości realizacji potrzeb, eksmisje, organizacje pozarządowe, położenie mieszkań socjalnych

Wprowadzenie

Transformacja ustrojowa i urynkowienie polskiej gospodarki spowodowały rozwarstwienie dochodowe ludności i ubożenie najsłabszych grup, a gwałtowny wzrost bezrobocia zderzył się z uwolnieniem cen energii, podwyżką czynszów, prywatyzacją zasobów i prawnym umożliwieniem przeprowadzania eksmisji.

Gminy, na których ciąży ustawowy obowiązek tworzenia członkom wspólnoty warunków zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, pozbywały się na początku lat 90. znacznej części zasobów poprzez prywatyzację i obecnie często, stając przed koniecznością dostarczenia mieszkań dla uboższych mieszkańców, stwierdzają ich brak.

Pojawia się zarówno problem budowy nowych mieszkań socjalnych lub wygospodarowania ich z istniejącego zasobu mieszkaniowego oraz niemieszkalnego, jak i takiego ich rozmieszczenia przestrzennego, aby nie powodować degradacji środowiska mieszkaniowego, nie tworzyć gett i nowych podziałów społecznych. Skazuje to szczególnie młode pokolenia, którym przyszło urodzić się w rodzinach „czasowo bezrobotnych”, na pozostanie na marginesie.

W polskim ustawodawstwie dotyczącym mieszkalnictwa nie występuje kategoria *mieszkanie socjalne* lub *socjalne mieszkalnictwo*. Występuje natomiast termin *budownictwo socjalne* w art. 75 Konstytucji RP, a zapis ten brzmi: „władze

publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”.

Niestety grupy osób, które są brane pod uwagę w przypadku mieszkań socjalnych, nie podejmują działań zmierzających do uzyskania własnego mieszkania z powodu braku środków finansowych.

W ustawach szczegółowych, do których odsyła ustawa zasadnicza, pojawia się interpretacja w odniesieniu do standardu lokalu socjalnego, którym według ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. nr 71 z 10.07.2001, poz. 733, art. 2 p. 5) jest „lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m², a w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m², przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie”.

Art. 4 ust. 1 tej ustawy mówi, że „tworzenie warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy” i dalej, w ust. 2, gmina „na zasadach i w przypadkach przewidzianych w ustawie zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw o niskich dochodach”. Jednocześnie ust. 3. art. 4 ustawy mówi, że „gmina wykonuje zadania (o których mowa w ust. 1 i 2) wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób i może na ten cel otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa”. Zapisy ustawy zobowiązują także gminy do planowania i realizacji wieloletnich działań dotyczących gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w tym także na rzecz członków wspólnoty o niższych dochodach. Art. 21 p. 1 zobowiązuje gminę do opracowania i uchwalenia wieloletniego programu mieszkaniowego, opracowania zasad wynajmowania lokali oraz opracowania prognozy wielkości i stanu technicznego zasobu gminy z wyodrębnieniem lokali socjalnych, a w art. 21 jest mowa o kryteriach przyznawania tych lokali.

Do regulacji prawnych związanych z problematyką lokalu socjalnego zaliczyć należy także:

- ustawę o pomocy społecznej [2]; art. 3 i 10 ustawy, według których do zadań własnych z zakresu pomocy społecznej o charakterze obowiązkowym, realizowanych przez gminy, należy, „udzielanie schronienia (...) osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym”,
- ustawę o samorządzie gminnym [5] w rozdz. 2 art. 6 dotyczącym zakresu działania i zadań gminy określono, że do tego zakresu należą wszystkie sprawy publiczne

o znaczeniu lokalnym, a dalej w art. 7 p. 6 sprecyzowano, że jest to także pomoc społeczna, a w gminie – budownictwo mieszkaniowe, ustawa zawiera termin *gminne budownictwo mieszkaniowe*, ale nie wyjaśnia, jak odnosi się to do *mieszkań socjalnych* dla ludzi nie mogących opłacać czynszu z przyczyn ekonomicznych.

Podjęmowane są rządowe inicjatywy związane z socjalną pomocą mieszkaniową. W lipcu 2003 r. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej oraz Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast przygotowały „Projekt programu budownictwa mieszkań dla osób wymagających pomocy socjalnej”. Zaproponowany program przyjęty został przez Radę Ministrów 29 lipca 2003 r.

Trwają też prace nad ustawą o wspieraniu pozyskiwania w latach 2004-2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych, która uprzednio nosiła tytuł „Ustawa o wykorzystaniu środków Funduszu Dopląt i Funduszu Pracy na wspieranie budowy niektórych lokali i pomieszczeń mieszkalnych w latach 2004-2005. Są to działania w założeniu pilotażowe, dotyczące problemu mieszkań socjalnych w bardzo niewielkiej skali. Brak jest rozwiązań ustawowych, które systemowo wspierałyby gminy w radzeniu sobie z pozyskiwaniem środków na mieszkania socjalne. Brak jest też szerszego programu państwa w tym zakresie.

Jakie są potrzeby oraz jakie działania podejmują gminy i jak radzą sobie z rozwiązywaniem problemu mieszkań socjalnych, który w wielu miastach jest ogromny ze względu na bezrobocie (rośnie liczba wyroków eksmisyjnych za niepłacenia czynszu) oraz zły stan techniczny starych zasobów (zwłaszcza wzniesionych przed 1918 r.), miały pokazać badania przeprowadzone w miastach w 2003 r. w ramach projektu badawczego finansowanego przez KBN [11].

Wyniki badań

Badaniami objęto 69 miast różnej wielkości, grupujących ok. 20% ogólnej liczby mieszkań socjalnych w Polsce.

Z badań wynika, że najtrudniejsza była sytuacja (dostępność mieszkań socjalnych w stosunku do potrzeb) w największych miastach: mieszkania socjalne stanowiły tu 1,3% ogólnej liczby mieszkań komunalnych, przy średniej dla Polski 2,5%. W mniejszych miastach wskaźnik był nieco wyższy, chociaż pozostawał także na bardzo niskim poziomie w stosunku do zarejestrowanych potrzeb.

Zasób mieszkań socjalnych, niezależnie od wielkości miasta, jest powiększany w bardzo niewielkim stopniu. W stosunku do istniejącego zasobu przyrost mieszkań socjalnych w 2002 r. wyniósł w badanych miastach średnio 156 mieszkań, tj. 2,3%, a mieszkań komunalnych w tym samym czasie 1263, tj. 0,4%.

Tabela 1. Mieszkania komunalne i socjalne oddane do użytku w 2002 r.

Miasta według liczby mieszkańców (w tys.)	Mieszkania		Przyrost liczby mieszkań w 2002 r.	
	komunalne	socjalne	komunalnych	socjalnych
do 20	42	12	0,4%	3,5%
20–50	121	24	0,5%	2,1%
50–100	194	26	0,4%	1,4%
100–200	44	24	0,1%	2,6%
ponad 200	862	70	0,5%	2,9%
Razem	1 263	156	0,4%	2,3%

Źródło: Badania własne

Położenie mieszkań socjalnych

Zdecydowana większość mieszkań (65,6%) powstała przez wyodrębnienie lokali w budynkach komunalnych. Jedynie co piąte mieszkanie socjalne powstało przez adaptowanie na cele mieszkalne pomieszczeń niemieszkalnych, np. baraków (tab. 2).

Tabela 2. Lokalizacja mieszkań socjalnych

Miasta według liczby mieszkańców (w tys.)	Mieszkania socjalne			
	liczba	wyodrębnione w budynkach komunalnych	w pomieszczeniach adaptowanych	inne
do 20	346	71,4%	21,7%	6,9%
20–50	1133	71,1%	14,1%	14,8%
50–100	1907	56,9%	25,0%	18,1%
100–200	909	82,5%	13,9%	3,6%
ponad 200	2412	62,8%	24,7%	12,5%
Razem	6707	65,6%	21,4%	13,0%

Źródło: Badania własne

Wśród 13% stanowiących inne formy zlokalizowania mieszkań lub lokali socjalnych wymieniano: noclegownie, hotele robotnicze, kontenery i baraki, budynki o niższym standardzie.

Zapotrzebowanie na mieszkania komunalne i socjalne – realizacja potrzeb

Wśród osób poszukujących pomocy mieszkaniowej w urzędach miast (w badanych grupach) przeważały osoby oczekujące na mieszkania komunalne – średnio 63,7%, osoby oczekujące na mieszkania socjalne stanowiły 36,2% (tab. 3).

Powody najczęściej wymieniane jako przyczyna starań o mieszkanie socjalne przedstawiono w tab. 4. Wśród „innych”, które stanowiły 9,8%, wymieniano: przekwaterowania z pomieszczeń niemieszkalnych, przekazywanie lokali na inne cele, np. użyteczności publicznej remonty kapitalne, zamiany, bezdomność, wychodzenie z domów dziecka.

Tabela 3. Oczekujący na mieszkania komunalne i socjalne

Miasta według liczby mieszkańców (w tys.)	Liczba osób oczekujących			Odsetek oczekujących na mieszkania	
	razem	w tym		komunalne	socjalne
		komunalne	socjalne		
do 20	1 262	804	451	63,7	36,3
20–50	3 171	1 760	1 411	55,5	44,5
50–100	8 694	5 272	3 422	60,6	39,4
100–200	4 111	2 217	1 894	53,9	46,1
pow. 200	17 884	12 333	5 551	69,0	31,0
Ogółem	35 122	22 386	12 729	63,7	36,2

Źródło: Badania własne.

W danych tab. 4 wyraźnie widać różnicę pomiędzy największymi i najmniejszymi miastami co do przyczyn oczekiwania na mieszkania socjalne. W najmniejszych miastach zdecydowanie przeważały złe warunki mieszkaniowe i materialne, a w dużych eksmisje oraz rozbiórki budynków.

Tabela 4. Przyczyny zapotrzebowania na mieszkania socjalne (istniała możliwość podania kilku powodów)

Miasta według liczby mieszkańców (w tys.)	Liczba osób oczekujących na mieszkania socjalne	Powód (w %)				
		eksmisja	kłęska żywiolowa	rozbiórka	złe warunki mieszkaniowe i materialne	inne
do 20	451	21,7	0,9	10,9	61,6	4,9
20–50	1 411	30,8	0,1	2,2	48,5	2,8
50–100	3 422	25,8	0,8	8,4	38,1	26,8
100–200	1 894	43,0	-	10,0	39,3	7,7
pow. 200	5 551	21,0	2,0	17,1	11,0	4,9
Razem	12 729	26,7	1,1	11,8	28,5	9,8

Źródło: Badania własne.

Liczba oczekujących na mieszkania komunalne i socjalne znacznie przekraczała, w każdej grupie miast, możliwości realizacji tych potrzeb. W 2002 r. średnio zawarte zostały umowy z co piątą osobą oczekującą na mieszkanie komunalne oraz z 13% osób oczekujących na mieszkanie socjalne. Najgorszą sytuację miały osoby oczekujące na mieszkania komunalne i socjalne w największych miastach (odpowiednio 17,4% i 11,2% umów w 2002 r.) oraz osoby mające uprawnienia do mieszkań socjalnych w miastach liczących od 50 do 100 tys. mieszkańców (8,6% umów w 2002 r.).

Tabela 5. Umowy o mieszkania socjalne w 2002 r.

Miasta według liczby mieszkańców (w tys.)	Liczba umów o mieszkania socjalne	Przyczyny zawarcia umowy				
		eksmisja	klęska żywiołowa	rozbiórka	złe warunki mieszkaniowe i materialne	inne
do 20	61	22	2	5	23	9
20–50	240	62	2	13	106	57
50–100	296	130	4	32	112	18
100–200	442	139	0	11	236	56
pow. 200	621	351	31	39	145	55
Razem	1 660	704	39	100	622	195
Odsetek	100	42,4	2,3	6,0	37,5	11,7

Źródło: Badania własne.

Najczęstszą przyczyną zawarcia umowy najmu na mieszkanie socjalne w 2002 roku były eksmisje – 42,4%, a następnie złe warunki mieszkaniowe i materialne – 37,5%. W największych miastach ponad połowa umów była spowodowana wyrokiem eksmisji, natomiast w pozostałych grupach miast równie często mieszkania socjalne przyznawano z powodu złych warunków mieszkaniowych i materialnych.

Kryteria przydziału mieszkań socjalnych

W badanych miastach nie stwierdzono zasadniczych różnic w poziomie dochodów rodzin, które zajmowały mieszkania socjalne. Dochody tych rodzin wynosiły od 100 do 300 zł na osobę miesięcznie.

Nieco częściej dochód na osobę wynosił do 100 zł w małych miastach aniżeli w miastach największych.

Możliwości powiększania zasobu mieszkań socjalnych

We wszystkich grupach miast jako podstawowy sposób powiększania zasobu mieszkań socjalnych wskazywano wyodrębnianie lokali w istniejących zasobach komunalnych (47%). Na drugim miejscu wymieniana była budowa nowych budynków z mieszkaniami socjalnymi (30%), a dopiero kolejne miejsce zajmowała adaptacja (26%) i przebudowa różnych pomieszczeń, najczęściej dotychczas niemieszkalnych lub pełniących funkcję mieszkalnictwa zbiorowego (15%).

Zdecydowana większość respondentów podkreślała kilka odpowiedzi, co świadczy o dostrzeganiu przez władze samorządowe potrzeby podejmowania różnych rozwiązań w celu powiększania zasobu.

Ograniczenia w realizacji zasobu mieszkań socjalnych

Brak środków finansowych w gminie to 93% odpowiedzi. Pozostałe ograniczenia wymieniane były sporadycznie, np. brak zgody radnych (2 miasta liczące

do 20 tys. mieszkańców) lub brak mieszkań o niskim standardzie (pojedyncze odpowiedzi w różnych grupach miast).

Przy odpowiedzi, że głównym ograniczeniem w tworzeniu zasobu mieszkań socjalnych jest brak środków finansowych, wskazywano na budżet państwa jako źródło tych środków (72,5% odpowiedzi). Poszczególne miasta różniły się jedynie wysokością oczekiwanego wsparcia. Nie stwierdzono natomiast korelacji oczekiwań co do wsparcia z wielkością miasta.

Mniej niż połowa miast była gotowa przeznaczać środki ze sprzedaży mieszkań komunalnych na powiększanie zasobu mieszkań socjalnych. Co czwarte miasto chciałoby zaangażować w rozwiązywanie problemu mieszkań socjalnych środki właścicieli¹ zasobów, w których znajdują się lokatorzy z wyrokami eksmisji.

W grupie innych proponowanych rozwiązań wymieniano:

- zaangażowanie środków pomocy z Unii Europejskiej (dotyczyło to głównie miast powyżej 200 tys. mieszkańców),
- kredyty niskoprocentowane, długoterminowe (miasta liczące 20-50 tys. mieszkańców),
- udział lokalnych spółdzielni mieszkaniowych,
- działania organizacji pozarządowych, fundacji, organizacji kościelnych.

Wysokość pomocy z budżetu państwa określano na poziomie 25-50% koniecznych nakładów (39% odpowiedzi). Drugą liczną grupę (35% ogółu) stanowią odpowiedzi, że postulowana pomoc miałaby wynosić 75-100%.

Inne działania gmin na rzecz pozyskiwania mieszkań socjalnych

Okolo 60% gmin, w których przeprowadzono badania, ma opracowany wieloletni program gospodarowania własnym zasobem mieszkaniowym (tab. 6). Nawet jednak gminy, które taki program mają, nie zawsze wyodrębniają w nim formy i zasady pozyskiwania i finansowania mieszkań socjalnych.

Najczęstsze sposoby pozyskiwania mieszkań socjalnych to:

- wydzielenie z istniejącego zasobu,
- adaptacja lokali niemieszkalnych,
- budowa mieszkań komunalnych (czasem odpowiedź uzupełniona jest informacją, że środki będą pochodziły ze sprzedaży lokali mieszkalnych w zasobach komunalnych),
- pozyskanie budynków mieszkalnych o obniżonym standardzie nadających się do adaptacji na mieszkania socjalne,
- wspomaganie zamian lokali.

¹ Spółdzielnie mieszkaniowe, zakłady pracy, osoby fizyczne.

W wyniku badań nie uzyskano niestety odpowiedzi na wiele pytań: jakie lokale dana gmina uważa za kwalifikujące się do zasobu mieszkań socjalnych, jaki powinien być ich standard, czy we wszystkich przypadkach jednakowy, czy brana jest pod uwagę struktura rodziny: z dziećmi, osoby samotne lub rodzaj rodziny np. margines społeczny itp., czy w danej gminie działają komisje analizujące potrzeby wspólnoty lokalnej w tym zakresie, według jakich kryteriów oceniają kwalifikowanie przyszłych mieszkańców mieszkań socjalnych?

Następne ważne pytania, na które nie uzyskano odpowiedzi, brzmiały: jakie przyjęto zasady finansowania i sposoby pozyskiwania środków na zwiększenie puli mieszkań socjalnych w gminie oraz czy można oczekiwać, że odpowiedź na to pytanie znajduje się w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy. Połowa spośród badanych gmin takiego programu nie miała (tab. 6).

Tabela 6: Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy

Miasta według liczby mieszkańców (w tys.)	Mają wieloletni program gospodarowania zasobem gminy (w %)	
	tak	nie
do 20	50	50
20 – 50	64	36
50–100	47	53
100–200	67	33
powyżej 200	67	33

Niektóre gminy w ramach wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, podejmują uchwały w sprawie wyodrębnienia mieszkań socjalnych, w których określone są zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów:

- kryteria wyboru osób, które mogą ubiegać się o lokal mieszkalny o statusie mieszkania socjalnego w zasobach gminy,
- zasady pierwszeństwa w ubieganiu się o taki lokal; mają je:
 - a) osoby opuszczające domy dziecka, rodzinne domy dziecka lub inne placówki opiekuńcze,
 - b) tracący mieszkania z powodu klęsk żywiołowych, katastrof, pożaru,
 - c) osoby samotne, których dochód miesięczny nie przekracza 75% najniższej emerytury,
 - d) rodziny, których miesięczny dochód w przeliczeniu na jedną osobę nie przekracza 50% najniższej emerytury.

Otrzymujący mieszkanie socjalne zobowiązany jest składać roczne zeznanie o wysokości dochodu, a umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas określony (3 lata w jednej z badanych gmin). Powyższe nie dotyczy osób podlegających przekwaterowaniu na mocy wyroku sądowego. Brak jest jednak w programach wielu gmin koncepcji, skąd pozyskać środki na powiększenie zasobu socjalnego.

Podsumowanie

Wyniki badań ankietowych wskazują, że w Polsce nie ma kompleksowego i klarownego systemu organizacyjno-prawnego z elementami projekcji finansowej rozwiązywania problemu mieszkań socjalnych, ani na poziomie państwa, ani na poziomie gmin.

Zapisy dotyczące odpowiedzialności za zapewnienie schronienia bezdomnym jak i wspomaganie dostępu do mieszkań dla najuboższych grup ludności znajdują się w wielu aktach prawnych, począwszy od ustawy zasadniczej (Konstytucja RP), poprzez ustawy o samorządzie terytorialnym, pomocy społecznej, ochronie lokatorów, aż do ustawy regulującej funkcjonowanie instytucji pożytku publicznego (organizacji pozarządowych).

Badania ankietowe przeprowadzone w gminach miejskich wykazały, że niezależnie od wielkości miast gminy próbują rozwiązywać problem mieszkań socjalnych w skrajnych sytuacjach (eksmisje, klęski losowe, wyburzenia), nie prowadzą kompleksowej polityki socjalnej w tym zakresie działania samorządowego, nie podejmują prób zapobiegania bezdomności. Wprawdzie ustawa o samorządzie gminnym określa, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy (w tym gminnego budownictwa mieszkaniowego), ale stan budżetu gmin umożliwia jedynie podejmowanie działań doraźnych, nie tworzy natomiast bazy do podejmowania działań długookresowych, systemowych. Gminy nie poradzą sobie same z tym trudnym problemem, gdyż potrzeby w zakresie mieszkań socjalnych są ogromne i niestety wskazują tendencję do wzrostu.

Władze samorządowe w większości miast oczekują na środki z budżetu państwa, gdyż nie mają wystarczających środków własnych i nie są odpowiedzialne za upadek zakładów pracy, a co się z tym wiąże za bezrobocie. Państwo natomiast zakłada, że gminy rozwiążą ten problem we własnym zakresie. Gminy wskazują także, że w finansowaniu mieszkań socjalnych powinni uczestniczyć poprzez sfinansowanie mieszkania socjalnego właściciele (spółdzielnie, zakłady pracy, osoby fizyczne) zasobów, z których są eksmitowani lokatorzy. Prawie 25% gmin udzieliło takiej odpowiedzi.

Równocześnie badania wskazują na:

- brak inicjatywy większości gmin w poszukiwaniu alternatywnych (poza budową nowych mieszkań socjalnych) rozwiązań zaspokajających potrzeby mieszkaniowe najuboższych,
- brak lub niewielką (poza dużymi miastami) współpracę z organizacjami pozarządowymi,

- brak w wielu miastach (50% badanych) wieloletniego programu gospodarowania zasobami mieszkaniowymi gminy, w którym powinny być określone potrzeby i sposoby rozwiązania oraz zasady udostępniania mieszkań socjalnych.

Na szczeblu centralnym prowadzone są wprawdzie prace nad ustawą o wykorzystaniu środków funduszu dopłat i funduszu pracy na wspieranie budowy niektórych lokali i pomieszczeń socjalnych w latach 2004-2005. Ustawa ta określa zasady udzielania przez państwo pomocy finansowej na pozyskiwanie lokali i pomieszczeń mieszkalnych przeznaczonych do tymczasowego pobytu osób, które ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich potrzeb życiowych.

Pomoc finansową na podstawie ustawy otrzymywałyby gminy na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na zmianie sposobu użytkowania budynku lub jego części. W wyniku działań powinny powstać lokale socjalne, noclegownie lub domy dla bezdomnych. Formy pomocy państwa mogłyby być następujące: bezpośrednie dofinansowanie przedsięwzięcia (granty) oraz refundacja części lub całości kosztów zatrudnienia bezrobotnych przy realizacji tegoż przedsięwzięcia. Źródłami finansowania grantów byłby fundusz dopłat [9], a refundacji kosztów robocizny fundusz pracy [10].

Słabością ustawy, nad którą trwają prace, jest to, że zakłada ona możliwość pozyskania jedynie 500 nowych mieszkań socjalnych oraz urządzenie 35 domów przeznaczonych dla bezdomnych lub zagrożonych bezdomnością. Tymczasem wyniki badań wybranych gmin wskazują, że ich zapotrzebowanie na mieszkania socjalne wynosi ok. 13 000. Wprawdzie ustawa ma być pilotażem dla dalszych działań, ale nie jest jasne, skąd będą pozyskiwane środki na takie działania. Pomoc udzielana na podstawie ustawy będzie uzależniona od puli środków finansowych, a nie przewiduje się dodatkowego zasilania funduszu dopłat środkami budżetowymi.

Dodatkowo sytuację gmin pogarsza to, że od 2004 r. w całości finansują dodatki mieszkaniowe. Biorąc pod uwagę skalę potrzeb w zakresie mieszkań dla uboższych grup ludności (jeszcze zajmujących mieszkania) oraz tych, którzy z różnych powodów znaleźli się na ulicy, niezbędne jest:

- 1) przeprowadzenie szczegółowej analizy opracowanych przez gminy programów ze zwróceniem szczególnej uwagi na poszukiwanie alternatywnych sposobów zaspokojenia potrzeb w zakresie mieszkań socjalnych oraz funkcjonowania pomocy mieszkaniowej w gminach;

- 2) przeprowadzenie studiów nad godziwym standardem środowiska mieszkaniowego uboższych grup ludności i zaproponowanie rozwiązań dających Polsce pozycję kraju troszczącego się o słabszych ekonomicznie obywateli;

3) przeprowadzenie analizy możliwości prawnych wykorzystywania w walce z bezdomnością współpracy z organizacjami pozarządowymi i wszystkimi właścicielami zasobów mieszkaniowych i innych dotychczas niemieszkalnych.

4) opracowanie przykładowych rozwiązań, które pomogłyby gminom przygotować programy działania, określające:

- rzeczywistą skalę potrzeb i ich strukturę (osoby samotne młode, starsze, małżeństwa, rodziny z dziećmi, rodziny patologiczne itp.),
- posiadane zasoby , które mogą być przeznaczone na ten cel,
- liczbę brakujących lokali (bilans potrzeb i możliwości bieżąco aktualizowany),
- możliwe źródła sfinansowania programu (w określonym czasie),
- wskazane (działające na danym terenie) organizacje pozarządowe skłonne do współpracy,
- potrzebne środki z budżetu w przypadku terenów zagrożonych szczególnymi warunkami np. bezrobociem obecnym i prawdopodobnym, bardzo złym stanem technicznym znacznej części zasobów,
- zasady starania się członków wspólnoty o mieszkania w ramach różnych programów (np. program prac dla pozyskania mieszkań, w którym muszą uczestniczyć korzystający w przyszłości z pomocy),
- możliwe do uzyskania w ramach wieloletniego programu mieszkania (lokale socjalne), ich standard, wielkość, koszty zamieszkania przyszłych, najemców.

Opracowanie przykładowych rozwiązań powinno być poprzedzone przez nawiązanie współpracy z innymi gminami, które już z powodzeniem rozwiązują problemy mieszkaniowe dla najuboższych na swoim terenie, ocenę rozwiązań funkcjonujących w gminach o podobnych warunkach.

Literatura

Wydawnictwa zwarte i artykuły

1. *Spółeczne budownictwo czynszowe. Koncepcja systemu*. Oprac. zesp. francusko-polskie. Red. H. Zaniewska, St. Zieleniewski, IGM, Warszawa 1992.
2. Kulesza H., Dominowski J.: *Mieszkania socjalne w Polsce. Potrzeby – dostępność – budownictwo*. IGM, Warszawa 1999.
3. Urbańska W.: *Ocena roli dodatków mieszkaniowych jako elementu polityki czynszowej*, IGM, Warszawa 2002.
4. Dominiak W.: *Mieszkania socjalne w wybranych krajach europejskich i możliwości zastosowania wybranych rozwiązań w Polsce* (na zlecenie UMiRM) IRM, Kraków 2003. (w druku)
5. *Monitoring mieszkaniowy. Informacje o mieszkalnictwie za 2002 r.* Oprac. zesp. pod kier. J. Kornitowicza, IRM, Kraków 2003.
6. Krzekotowska K.: *Spółdzielczość w Unii Europejskiej – statut spółdzielni europejskiej a polska spółdzielczość mieszkaniowa*. Mieszkalnictwo i Prawo, Międzynarodowy Instytut Prawa i Mieszkalnictwa, Warszawa 2003.

7. Trociuk St.: *Konstytucja RP a prawo mieszkaniowe (wybrane zagadnienia)*. DOMUS, 7-8, s. 3-6, 2003.
8. Krzekotowska K., Krzekotowska-Olszewska I.: *Ochrona lokatorów w świetle prawa międzynarodowego i europejskiego ze szczególnym uwzględnieniem prawa niemieckiego*. DOMUS, 7-8, s. 7-11, 2003. Gorczyca M.: *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w 2002 r.* DOMUS, 7-8, s. 16-28, 2003.
9. Gorczyca M.: *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w 2002 r.* DOMUS, 7-8, s. 16-28, 2003.
10. Ogonowska I., Zaniewska H.: *Ochrona lokatorów w Republice Federalnej Niemiec i we Francji*. IGM, Warszawa 1996.
11. Pacud R.: *Standard bezpieczeństwa socjalnego jako kategoria normatywno-wzorcowa polityki zabezpieczenia społecznego*. Polityka Społeczna, nr 9, s. 14-17, Warszawa 2002.
12. Zaniewska H., Rębowska A., Kornitowicz J., Urbańska W., Thiel M.: *Mieszkania dla ubogich w zrównoważonym rozwoju miast*, projekt badawczy w realizacji 2003-2005.

Akty prawne

1. Ustawa zasadnicza – Konstytucja RP.
2. Obwieszczenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 lutego 1998 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o pomocy społecznej. Dz. U. nr 64 z dnia 28 maja 1998 r., poz. 414.
3. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Dz.U. nr 71 z dnia 10 lipca 2001 r. poz. 733.
4. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych. Dz. U nr 71 z dnia 10 lipca 2001 r. poz. 734.
5. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 października 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym Dz. U. nr 142 z dnia 13 grudnia 2001 r., poz. 1591.
6. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dz. U nr 96 z dnia 29 maja 2003 r. poz. 873.
7. Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dz. U nr 96 z dnia 29 maja 2003 r. poz. 874.
8. Projekt ustawy z dnia 17 grudnia 2003 r. o wspieraniu pozyskiwania w latach 2004-2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezrobotnych.
9. Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej. Dz. U. nr 230, poz. 1922
10. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Dz. U. z 2003 r. nr 58 z późn. zm.

Streszczenie

Wyniki przeprowadzonych badań dotyczących mieszkań socjalnych w miastach polskich wskazują na znaczne potrzeby w tym zakresie oraz oczekiwanie od gmin skutecznego rozwiązywania problemu mieszkań dla uboższych grup ludności.

W zbadanych 69 miastach potrzeba 12 729 mieszkań socjalnych, a jest ich 159. Obecny przyrost to 1,4%-2,9%. Najczęściej mieszkań socjalnych potrzebują ludzie eksmitowani (26,7%), znajdujący się w złych warunkach materialnych i mieszkaniowych (28,5%), z rozbiórek budynków w złym stanie technicznym (11,8%), tracący mieszkania w wyniku klęsk żywiołowych (1,1), z innych powodów (9,8%) przekwaterowywani, przekazujący mieszkania na inne cele, bezdomni, wychodzący z domów dziecka.

Środki na zaspokojenie potrzeb w zakresie mieszkań socjalnych w gminach są znikome. Ich brak wskazało 93% odpowiadających. Na środki z budżetu oczekuje aż

72,5% gmin (oczekujący pokrycia 25%-50% potrzeb – 39% odpowiedzi, 75%-100% potrzeb – 35% odpowiedzi) z badanego zbioru. Inne wymieniane źródła: sprzedaż mieszkań komunalnych, środki właścicieli domów z eksmitowanymi lokatorami, środki pomocy z UE, kredyty niskoprocentowe, udział lokalnych spółdzielni mieszkaniowych, działania organizacji pozarządowych.

Najczęstsze sposoby pozyskiwania mieszkań socjalnych to wydzielenie z istniejącego zasobu mieszkań komunalnych, adaptacja lokali niemieszkalnych, budowa nowych mieszkań socjalnych, wspomaganie zamian celem powiększenia zasobu mieszkań socjalnych.

Rozwiązanie problemu upatrywane jest w przygotowaniu przez gminy wieloletnich programów gospodarowania zasobem mieszkaniowym gmin i znacznego udziału budżetu państwa w sfinansowaniu mieszkań (a nie noclegowni) dla najuboższych.

SOCIAL HOUSING IN COMMUNES (SURVEY RESULTS)

Summary

The results of our research on social housing in Polish towns indicate considerable needs and expectations that local governments should resolve housing problems of less affluent social groups.

In 69 towns subjected to research, 12,729 social flats are required and 159 are available. The demand increase rate is 1.4-2.9%. Most frequently, those who need such flats are the evicted (26.7%), persons with low income and poor housing (28.5%), or people who lost their flats after demolition (11.8%), or disasters (1.1), or for other reasons (9.8%), including relocations, redesignations of flats, homelessness, or relocations from children's homes.

The resources for satisfying the social housing demand are insignificant in municipalities. That was indicated by 93% of responding local governments. 72.5% of them expect to receive such resources from the central government (to cover 25-50% of needs: 39% of responses; 75%-100% of needs: 35% responses). Other sources of funds: sale of municipal flats, resources of house owners after eviction of tenants, EU aid, low-priced loans and contributions from local housing co-operatives and non-government organisations.

The most frequent methods of obtaining social flats consist in transformation of the existing municipal (council) stock, adaptation of non-residential premises, construction of new projects and supporting flat exchanges to increase the availability of the social housing stock.

The problem solution is seen in the preparation of long-term housing stock management programmes by local governments and considerable subsidising of flats (not sleeping facilities) for the poor by the central government.

Key Words: social housing, causes of demand generation, possibilities of satisfying needs, evictions, non-government organisations, social housing locations

Prof. dr hab. arch. Hanka Zaniewska
Instytut Rozwoju Miast, Kraków

Mgr Maria Thiel
Instytut Rozwoju Miast, Kraków